



Controversia

Controversia

Tercera etapa • No. 192 • Junio de 2009

Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)
Corporación Región
Escuela Nacional Sindical (ENS)
Instituto Popular de Capacitación (IPC)
Foro Nacional por Colombia

DIRECTOR

Alejandro Angulo Novoa, s.j.
Cinep

EDITOR ESPECIAL NÚMERO 192

Fernán González González
Cinep

COMITÉ EDITORIAL

Mauricio Archila N. (Cinep)
Rubén Fernández (Corporación Región)
Guillermo Correa (ENS)
María Soledad Betancur (IPC)
Fabio E. Velásquez C. (Foro)

COMITÉ CIENTÍFICO

Alejandro Grimson
Instituto Nacional de Altos Estudios Sociales de la
Universidad Nacional San Martín, Argentina

Angela Stienen

Universidad de Berna, Suiza

Carlos Figueroa Ibarra

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de
la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
México

Clara Inés García

Instituto de Estudios Regionales (Iner), Colombia

David Recondo

Centro de Estudios e Investigaciones
Internacionales de la Fundación Nacional de
Ciencias Políticas, Francia

Francisco Leal Buitrago

Universidad de los Andes, Colombia

Guillermo Hoyos

Instituto Pensar de la Pontificia Universidad
Javeriana, Colombia

Jenny Pearce

Universidad de Bradford, Inglaterra

Margarita López

Centros de estudios del desarrollo de Universidad
Central, Venezuela

Pilar Riaño Alcalá

University of British Columbia, Canadá

Rodolfo Arango Rivadeneira

Universidad Nacional, Colombia

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Andrés R. Vargas Castillo
Jorge A. Restrepo
Omar Jaime Gutiérrez Lemus
Clara Inés Aramburo Siegert
Teófilo Vásquez
Silvia Otero Bahamón
Jorge Iván González
Marta Cardozo
Rubén Maldonado
María Virginia Angulo
César López
Delio Enrique Maya Barroso
Angélica Montes Montoya

COORDINACIÓN EDITORIAL

Helena Gardeazábal Garzón

ASISTENCIA EDITORIAL

Jorge A. Cote R.

DIAGRAMACIÓN

Alberto Sosa

FOTOGRAFÍA

Omar Jaime Gutiérrez Lemus
Corregimiento La Julia (Meta)

IMPRESIÓN

Ediciones Antropos Ltda.

ISSN: 0120-4165

Tarifa postal reducida No. 1092

Carrera 5 No. 33A-08

Teléfono: 2456181

<http://www.cinep.org.co/controversia.htm>

controversia@cinpep.org.co

Bogotá, D.C.

Colombia

Revista indexada en Publindex
en categoría C de Colciencias

ÍNDICE

Presentación _____	5
--------------------	----------

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

¿Reelección de la Seguridad Democrática? Por Andrés R. Vargas Castillo y Jorge A. Restrepo _____	11
---	-----------

Arauca: un territorio de contrastes Por Omar Jaime Gutiérrez Lemus _____	41
---	-----------

La tensa interacción entre las territorialidades y el conflicto armado. Urabá 1960-2004 Por Clara Inés Aramburo Siegert _____	81
---	-----------

El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado Por Teófilo Vásquez _____	121
--	------------

¿Qué esconde el asfalto? Por Silvia Otero Bahamón _____	163
--	------------

Centralidades y convergencias regionales. El caso de Montes de María Por Jorge Iván González, Marta Cardozo, Rubén Maldonado, María Virginia Angulo y César López _____	213
--	------------

Aproximación al fenómeno estatal en el nivel local. El Carmen de Bolívar, caso de estudio. Por Delio Enrique Maya Barroso _____	247
---	------------

Una aproximación al “imaginario social” del discurso de los derechos humanos en los Montes de María Por Angélica Montes Montoya	281
Resúmenes de artículos	317
Colaboradores	331
Instrucciones para la presentación de manuscritos	339

Presentación

El núcleo de este número de *Controversia* está formado por algunos resultados parciales de las investigaciones adelantadas por el Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional, Odecofi, en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado. El Observatorio fue escogido por Colciencias como centro de excelencia en el área de Ciencias Sociales, y su objetivo central es analizar los condicionamientos, posibilidades, limitaciones y obstáculos que encuentran los programas regionales de desarrollo emprendidos en regiones severamente afectadas por la violencia. Odecofi concentra sus miradas en zonas como el Oriente y el Urabá antioqueños, los Montes de María y el Magdalena Medio, analizando la manera diferenciada como se insertan los actores armados en las diferentes regiones, para contrastarla con el modo como las políticas nacionales son modificadas en las regiones y en las localidades.

En un primer artículo, Andrés R. Vargas Castillo y Jorge A. Restrepo, investigadores del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto, Cerac, abren

un debate que no se ha dado en el país, sobre los alcances y limitaciones de la política de Seguridad Democrática, para romper con la unanimidad acrítica de sus numerosos partidarios políticos, analistas y formadores de opinión y la descalificación no menos acrítica de sus opositores. Vargas y Restrepo tratan de mirar con serenidad los logros y las limitaciones de dicha estrategia. La actualidad y urgencia de este debate, cuando se está hablando de la reelección presidencial, es innegable.

Las dudas sobre el éxito de la Seguridad Democrática reciben de Omar Gutiérrez, investigador del Cinep, una confirmación. Su análisis de la violencia en Arauca hace parte de su investigación sobre el Nororiente y Oriente del país. Aunque su investigación cubre 20 años de violencia, el artículo se concentra en el período del 2002 al 2009, que es el período de consolidación de la Seguridad Democrática. Gutiérrez contrasta el optimismo de la clase política y de las Fuerzas Armadas frente a la reducción de homicidios, atentados, secuestros y cultivos de coca, además de la muerte o captura de importantes jefes guerrilleros, con la persistencia y aumento en 2006-2009, de la violación de los derechos humanos con los asesinatos de civiles a manos de las “Águilas Negras”, así como de las ejecuciones extrajudiciales de inocentes por obra del Ejército, amén de la continuación de la lucha guerrillera.

Clara Inés Aramburo, del Instituto de Estudios Regionales, Iner, de la Universidad de Antioquia, centra su análisis en la relación entre las territorialidades y el conflicto armado en el Urabá Antioqueño. Muestra cómo una región tan heterogénea se fue construyendo gracias a la interacción de cinco etnias diversas, una clase empresarial y unas guerrillas, que tejieron su propia geografía del conflicto, en la que irrumpe el paramilitarismo para reestructurar la región según sus intereses.

6 Controversia

Estas miradas a la Seguridad Democrática se enriquecen con el análisis de largo plazo de Teófilo Vásquez sobre las relaciones entre problema agrario, economía cocalera y conflicto armado. Para él, las relaciones entre el narcotráfico y el conflicto armado tienen como trasfondo histórico el problema agrario no resuelto y el proceso concomitante de formación del Estado. Así mismo, recupera el carácter ideológico y político de los actores armados que pretenden imponer un nuevo modelo de sociedad.

También adopta la perspectiva de largo plazo el estudio de Silvia Otero sobre las razones no solamente técnicas sino también muy políticas para la desigual integración del territorio, puesta en evidencia por el desarrollo de las vías de comunicación que muestra una gran precariedad del transporte, la cual por un lado no integra las regiones marginales con el centro del país y, por otra, dificulta el acceso de las regiones productoras al mercado mundial. La relación del desarrollo vial con el modelo económico preponderante en cada momento y con las relaciones coyunturales de las clases políticas con el Estado central arrojan mucha luz sobre la manera como se ha configurado la red de vías de Colombia.

Jorge I. González, Marta Cardozo, Rubén Maldonado, María V. Angulo y César López del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Bogotá, estudian el circuito económico entendido como la relación entre bienes básicos y bienes excedentes, y relacionan la función distributiva con la geografía económica. El estudio mira las centralidades y las convergencias en los Montes de María y anota las dificultades provenientes de dinámicas centrífugas muy comunes también en otras regiones del país.

Una aproximación análoga a la integración regional de los Montes de María es la que hace Ledis Múnera, del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura, Gides, de Cartagena,

en una perspectiva de sociología jurídica. En ella se analiza el papel de la ley y los juristas en la gestación de la idea de Estado y de su acción en la vida cotidiana de las poblaciones, a partir de observación participante, entrevistas y documentos. Aparece la preferencia de las organizaciones por recurrir a las instancias nacionales, saltándose las departamentales, y el refuerzo de dicha actitud mediante mecanismos como la tutela y el derecho de petición. En el mismo sentido los análisis de Delio Maya y los de Angélica Montes, del Gides, describen el funcionamiento del Estado local y la apropiación del discurso de los derechos humanos respectivamente. El primero da cuenta de muchas de las interacciones que llevan a la producción de la normatividad local aunque no logre abarcarlas todas. Subraya la importancia de la inspección de Policía. Por su parte, Montes anota cómo en el discurso de los derechos humanos que circula en los Montes de María se combinan la visión contractual moderna y la iusnaturalista cristiana. Es interesante la profundización que la autora realiza del papel de las creencias e instituciones religiosas en la producción de imaginarios sociales y en la concepción que la gente se hace del Estado y de la forma de lidiar con él.

Todos estos abordajes del tema jalonan el camino que los estudios sociales deben abrir y recorrer en un entorno muy desigual y en un país cuyas instituciones no tienen aún la capacidad de manejar con propiedad y fluidez las tensiones de la convivencia. Al mismo tiempo, en algunos de ellos se advierte, con perspicacia, cómo la construcción de la democracia no se puede realizar, a menos que las iniciativas para refundar y gestionar esas instituciones democráticas provengan de quienes las necesitan para resolver sus problemas. Este arranque desde abajo, sólo da resultados si se ejecuta en unión con aquellos que han sido elegidos para gerenciar dichas instituciones. Es, desde luego, un modelo utópico, con todo, realizable en parte, cuando los entornos heterogéneos logran descubrir algunos mecanismos para lograr acuerdos parciales sobre estrategias comunes. La seguridad y la democracia

8 Controversia

son los frutos del acuerdo y nunca crecen en los territorios polarizados. La resolución segura de los problemas en el método democrático no tiene más camino que la palabra. Una palabra veraz e inquebrantable como palabra de gallero.

Bogotá, junio de 2009

**II^{do}. Concurso FONDO DE APOYO A LAS REVISTAS DE CIENCIAS
SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

“JUAN CARLOS PORTANTIERO” (2008)

La *Revista Controversia* fue seleccionada entre los proyectos ganadores del **II^{do}. Concurso del Fondo de Apoyo a las Revistas de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe “Juan Carlos Portantiero”**. Este reconocimiento al proyecto editorial avalado por el **Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)** permite financiar el presente *Número Especial*.

CLACSO es una red de 254 instituciones académicas que realizan actividades de investigación, docencia y formación en el campo de las ciencias sociales en 25 países:
www.clacso.org

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

¿Reelección de la Seguridad Democrática?*

Por Andrés R. Vargas Castillo** y Jorge A. Restrepo***

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en mayo de 2009.

** Politólogo, investigador del Cerac.

*** Director de Cerac

Un debate necesario sobre la política de seguridad¹

En la actualidad es necesario y pertinente abrir un debate sobre la política pública de seguridad que está siendo implementada en Colombia: la Seguridad Democrática (SD)². La necesidad del debate surge de dos aspectos relevantes e interconectados de la coyuntura política: el unanimismo tácito que se ha configurado en ciertos sectores alrededor de la SD y el creciente dinamismo de la competencia política con miras a las elecciones presidenciales y legislativas de 2010.

El unanimismo tácito, que se puede documentar en los pronunciamientos de políticos profesionales, analistas de política pública y formadores de opinión, hace referencia a un aparente consenso sobre la pertinencia de la SD para afrontar los retos de seguridad en Colombia, así como a su éxito (*El Tiempo*, 22 de mayo de 2008 y *Hommes*, 2008).

¹ Este artículo contó con los valiosos aportes del equipo de Odecofi en Cerac, en especial de David Aponte, Iván Mauricio Durán, Soledad Granda y Laura López.

² Lo que en este artículo se denomina como política pública de Seguridad Democrática se ha implementado en dos fases independientes, que han tenido sus propias formulaciones, y que pueden ser consideradas en sí mismas políticas públicas independientes pero íntimamente relacionadas: la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006) y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010).

Este unanimismo ha surgido de dos esfuerzos comunicacionales contrarios pero convergentes. De una parte, siendo la SD la política bandera de la administración Uribe, el balance de su gestión depende en gran medida del éxito o fracaso de ella: de manera consistente con lo anterior, el gobierno planteó como objetivo estratégico de la SD lograr comunicar efectivamente las políticas y acciones del Estado (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 64). En el marco de este objetivo estratégico ha mantenido una ofensiva mediática constante sobre los resultados de la política, por lo que es común observar a funcionarios del gobierno nacional pronunciando extensos y detallados discursos, abundantes en cifras, que resaltan una evolución de la confrontación favorable a las fuerzas del Estado (*El Tiempo*, 22 de diciembre de 2006). Igualmente, documentos y presentaciones de los resultados de la puesta en práctica de esta política aparecen en los principales sitios de Internet del Gobierno³.

De otra parte, los críticos de la SD cuestionan estas cifras y presentan sus propios informes, pero su eficiencia comunicativa ha sido muy pobre (en contraste con la experiencia gubernamental). Esto se debe, en parte, a que han sido incapaces de reconocer los avances de la política en relación con algunos de los objetivos específicos que ésta se planteó, pero también se debe a la mejoría innegable de múltiples indicadores de seguridad⁴. Esta ruta argumentativa, que se niega a reconocer avances tangibles y sustanciales, ha restado fuerza a las críticas sobre el diseño, el alcance, la naturaleza, la eficacia, la eficiencia y los incentivos incorporados en la política pública de seguridad. También les ha impedido fomentar un debate nacional sobre el tema y ha fortalecido el unanimismo de la opinión pública en torno a la efectividad de la política y la necesidad de su continuidad. La mayor parte de estos documentos hacen evaluaciones parciales y diagnósticos estáticos (que carecen de enfoques comparativos en términos temporales) y, en ocasiones, terminan siendo de hecho

³ Véase por ejemplo: Ministerio de Defensa, 2008; Ministerio de Defensa, 2009; y Presidencia de la República, 2008.

⁴ Algunos ejemplos de documentos que presentan esta línea argumentativa y comunicacional son: Codhes (2005) y Justicia y Paz (2006).

instrumentalizados por el gobierno en el marco del objetivo estratégico de comunicación de la política de seguridad⁵.

El otro aspecto que invita al debate sobre la SD hace referencia a la intensificación reciente de la competencia política y el prematuro inicio del debate electoral. Aquí se observa una paradoja: la seguridad sigue siendo un tema central para la competencia electoral pero no es objeto de debate. En efecto, ha sido el gobierno el primero en darle relevancia a la SD en el plano electoral al afirmar en numerosas ocasiones que “la idea es reelegir la Seguridad Democrática” (*El Tiempo*, 15 de enero de 2009), y que ésta es “una verdadera política de Estado de largo plazo” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 8), señalando con ello su intención de elevarla al rango de acuerdo fundamental de la comunidad política. La intención de promover la SD como política de Estado se ha concretado también en proyectos de ley, como el presentado por la congresista Martha Lucía Ramírez en marzo de 2008 (*El Tiempo*, 15 de marzo de 2008).

Los precandidatos presidenciales, por su parte, también le han dado un papel central a la SD en sus pronunciamientos, bien sea porque su estrategia electoral es construir una imagen de continuidad o porque, aun estando en la oposición, consideran que debe prolongarse su implementación. El primer caso lo ejemplifica Andrés Felipe Arias, quien ha manifestado claramente que quiere “construir la segunda generación de la Seguridad Democrática” (*El Tiempo*, 8 de febrero de 2009). El segundo caso, lo representan reconocidos políticos de la oposición como Rafael Pardo y Gustavo Petro: el primero afirmó que “no voy a cambiar la política de seguridad, ni siquiera el nombre” (*El Nuevo Siglo*, 2008) y el segundo que “una política de seguridad democrática en Colombia tiene que ser una política de Estado” (*El Espectador*, 5 de febrero de 2008).

La ausencia de debate sobre la SD en la competencia política obedece, entre otros factores, al hecho de que el posicionamiento de ésta en la opinión pú-

⁵ Un ejemplo de esta instrumentalización puede observarse en: *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2008.

blica hace muy costoso, en términos de cálculos electorales, hacer oposición a dicha política, en especial cuando ningún candidato presenta una propuesta alternativa viable y por lo menos igual de efectiva. Lo anterior redundaría en una consolidación del unanimismo en el marco de un debate pobre y poco informado.

El unanimismo constriñe el debate, mientras que la dinámica de la competencia política tiende a relegar las discusiones basadas en evidencia en función del pragmatismo electoral. En ese escenario, este artículo propone abrir un debate, basado en evidencia, tanto sobre la efectividad de la política de SD como sobre su sostenibilidad futura, al considerar la concepción del problema de seguridad en que se funda su formulación. Se busca así generar una discusión sobre los aciertos y desaciertos de la política pública de seguridad que permita conceptualizar de manera fundamentada sobre la pertinencia de su continuidad.

Para lograr el objetivo propuesto, el texto se divide en dos partes. En la primera sección se aborda una aproximación a una evaluación de la SD como política pública, la cual se divide a su vez en dos ejes de análisis íntimamente ligados pero diferenciables: los presupuestos de formulación de la política y la eficacia de las acciones, programas y proyectos implementados; finalmente se presentan una serie de conclusiones.

Esbozo de una evaluación de la política pública de seguridad

Una política pública es un conjunto de acciones, programas y proyectos que buscan precaver o solucionar problemas socialmente relevantes. Esta definición señala dos niveles distintos de la política pública, uno exógeno y otro endógeno. El nivel exógeno está referido a la problematización que se hace de la cuestión en la que se pretende incidir; para el caso acá estudiado, la problematización del tema de seguridad que subyace la formulación de la SD. Esta problematización no es algo objetivo, en el sentido que los problemas sociales se construyen, necesitan de un proceso de cabildeo para acceder a la agenda

política y sólo luego se da una respuesta estatal en forma de política pública. Así, la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad es un campo de disputa cuyo resultado afecta sensiblemente las respuestas estatales.

Un segundo nivel, que acá se ha denominado endógeno, hace referencia al conjunto de acciones, programas y proyectos que se diseñan en función de un problema previamente establecido; en este nivel la evaluación de la política se hace desde la perspectiva de la eficacia de dicho conjunto para alcanzar los objetivos que se ha propuesto. Se hace énfasis en el hecho de que en este segundo nivel lo que se busca es medir el éxito o fracaso de la política desde la metas internas que ésta se ha fijado, y no desde las metas que el evaluador considera debió haber contemplado.

Esta sección está compuesta por dos apartados en función de la definición de política pública antes esbozada. En la primera se discute la problematización de la seguridad que subyace a la SD, sus avances y limitaciones. En el segundo se abordan los avances y retrocesos de la política desde los objetivos que ella se ha planteado.

El problema de seguridad en Colombia en la PSD

Discutir la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad o la aproximación teórica que subyace a la SD es una tarea aventurada, pues se debe reconstruir a partir de referencias indirectas como los documentos de política pública hechos para responder a dicha problemática, o las declaraciones públicas de funcionarios del Ejecutivo en torno al tema. No obstante las dificultades para abordar esta discusión abstracta, pero con importantes repercusiones prácticas, es posible reconstruir los lineamientos de cómo problematiza el gobierno la seguridad.

La ausencia de Estado está en la base de la existencia de problemas de seguridad en Colombia, de acuerdo con la SD. En la introducción escrita por la

entonces Ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez al documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Pdsd) ella señala que fue el vacío dejado por el Estado en amplias regiones del territorio nacional el que da cuenta de las amenazas a la seguridad: “es justamente ese vacío el que explica el crecimiento sin precedentes del narcotráfico y consecuentemente de las organizaciones terroristas en grandes regiones de nuestro territorio” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 9). El mismo documento señala otras cuatro amenazas (además del narcotráfico y las organizaciones terroristas) para la estabilidad del país, sus instituciones democráticas y la vida de los colombianos: las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio (ibíd., 24-31).

La *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (Pcsd) señala la persistencia de las amenazas ya identificadas en la Pdsd e identifica como nuevas la aparición de las “bandas criminales” y la existencia en áreas urbanas “de bandas de criminalidad común que incurrir en delitos que van desde el hurto (...) hasta extorsión, secuestro y homicidio” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007, 26).

De estos elementos se colige que la problematización que subyace la formulación de la SD es que la debilidad del Estado y su ausencia histórica en ciertas regiones permitió la formación y crecimiento de grupos armados no estatales, los cuales a su vez son la principal amenaza para la democracia y las personas.

En los documentos de la SD se encuentra entonces un conjunto de amenazas (grupos armados no estatales, narcotráfico, tráfico de armas, bandas criminales urbanas)⁶, unos amenazados (el país, la democracia y los ciudadanos),

⁶ Si bien el documento de las Pdsd considera como amenazas el homicidio, el secuestro y la extorsión, para efectos de la argumentación estos no se retoman, pues éstas son distintas formas de victimización que generan los diversos grupos armados. Son, por tanto, riesgos, no amenazas. No es lógico poner en el mismo nivel las formas de victimización y los victimarios, confundiendo así lo que se define como el problema (los grupos) con los efectos (las diversas formas de victimización).

y una causa común a dichas amenazas: el abandono estatal. En ese orden de ideas, la SD diseña una serie de acciones y programas que buscan, a partir del fortalecimiento del Estado, desarticular los grupos armados, establecer el monopolio del uso de la violencia para el Estado en todo el territorio y garantizar la instauración y vigencia del Estado de Derecho.

Lo primero que debe reconocerse de esta conceptualización es que incluye a las personas en las consideraciones relacionadas con la política de seguridad. Este es un elemento novedoso que no debe soslayarse pues implica la inclusión de algunos elementos del paradigma de la seguridad humana en la política de seguridad, luego de décadas de aplicación única y exclusiva del paradigma de la seguridad nacional. En efecto, la SD se funda sobre la idea de que el Estado debe garantizar la seguridad del *ciudadano*; ya no se trata de sólo defender al Estado sino también de proveer seguridad a las personas (Restrepo, 2005).

En la medida en que la seguridad humana ha logrado permear las instancias de formulación de políticas, es pertinente reseñar brevemente los enfoques existentes para identificar donde se enmarca la SD. En el debate internacional es posible encontrar dos enfoques: por una parte, se encuentra el enfoque reducido o de *freedom from fear*, que se refiere a las amenazas basadas en el uso de la violencia o la fuerza contra las personas; un segundo enfoque es el *freedom from want*, que es una visión ampliada de la seguridad humana donde además de la disminución del uso de la violencia es igualmente importante el mejoramiento de las condiciones económicas, socioeconómicas, ambientales, sanitarias, etc. (Pnud, 1994 y Morillas, 2006).

El primer enfoque fue ampliamente desarrollado por el gobierno liberal de Canadá. Una excelente definición de consenso de esta tradición la provee el Informe sobre la Seguridad Humana (2006) el cual define seguridad humana como la protección de los individuos de la violencia. En Colombia parece haber logrado algún posicionamiento el primero de los enfoques, de carácter pragmático y acotado.

No obstante el avance conceptual y doctrinario que implica considerar la seguridad de las personas como uno de los ejes centrales de la política de seguridad, en otros aspectos la conceptualización de la problemática de seguridad en el país por parte de la SD aparece como reduccionista; tiende a circunscribirla a la existencia de grupos criminales que surgen por la debilidad del Estado. La política pública que de ello se deriva, si bien privilegia la protección de las personas también se concentra en la represión de los grupos armados no estatales y en fortalecer, así, al Estado.

La conceptualización de la SD acerca de la naturaleza de la problemática de seguridad no reconoce la complejidad y su dimensión en el caso colombiano. La política de seguridad, por el contrario, se construye sobre el aparente consenso, señalado en ella, según la cual la seguridad es un problema de carencia de Estado, que genera un vacío, y a su vez, facilita el crimen organizado y dificulta la protección efectiva a los derechos de propiedad. Esta carencia es la que hace viable (en el sentido de viabilidad financiera) una criminalidad a gran escala, de la cual los grupos guerrilleros y paramilitares hacen parte⁷. Esta concepción de la seguridad presenta las actividades de los grupos de conflicto como “dominadas” por la viabilidad financiera, la cual responde a los motivos microeconómicos de los individuos que hacen parte de los grupos de conflicto y de sus líderes. Estos intereses están circunscritos a la depredación y captura de rentas legales y a la búsqueda del control de rentas ilegales⁸.

La concepción que subyace la SD, centrada en las agendas económicas de apropiación de quienes ejercen la violencia, sirve para negar la existencia de un conflicto armado interno, así como de las otras formas de violencia que interactúan con él y, probablemente, son determinadas por él. Ejemplo de lo anterior son los documentos y pronunciamientos gubernamentales donde se ha reducido el problema de lo violento en Colombia a una amenaza terrorista.

⁷ Nótese cómo la SD, como conceptualización supone fortalecer el Estado y no —como en un momento se temía por parte de los adversarios electorales del entonces candidato Uribe—, desinstitucionalizar la seguridad.

⁸ El lector reconocerá en ésta una visión similar a la que en su momento Paul Collier expuso sobre la violencia de conflicto en su artículo sobre las agendas económicas en las guerras civiles (Collier y Hoeffler, 2004).

Si bien este escrito no tiene como propósito discutir la naturaleza de la violencia en Colombia, vale la pena señalar cómo ésta sí supera en sus dimensiones cuantitativas y en complejidad los efectos de una amenaza terrorista. En efecto, los procesos de producción y reproducción de la violencia armada son un fenómeno que muestra altos niveles de persistencia tanto temporal como espacial, al tiempo que exhibe una dinámica compleja con prolongados períodos de auge y declive. También este fenómeno violento se caracteriza por complejas interrelaciones entre sus diversas manifestaciones y continuas transformaciones en la naturaleza de los grupos que concentran el ejercicio de la violencia y en las formas mismas de victimización. Finalmente, la violencia en Colombia sí parece estar determinada por la violencia que ejercen los grupos de conflicto (Restrepo, 2009).

Por las anteriores razones, la violencia puede ser vista como un fenómeno de profunda raigambre social: en lo local y lo regional la violencia está asociada a la producción y reproducción de órdenes sociales autoritarios que se han configurado y consolidado luego de décadas de guerra civil. No reconocer estos órdenes autoritarios en lo local y su deletéreo efecto sobre las instituciones y relaciones de poder en estos lugares —e incluso sobre el sistema político nacional—, impide construir Estado como forma de resolución no violenta de conflictos. Negar la complejidad del conflicto y su existencia impide desarrollar una política pública que permita superar la carencia del Estado en la raíz de la existencia de esos órdenes sociales violentos.

La violencia aparece así como un recurso persistente del ordenamiento social y político del país, lo que explica la reconfiguración de los grupos armados no estatales, o, en un escenario alternativo, la tendencia a la criminalización de los grupos estatales producto de las demandas locales de violencia⁹.

⁹ Esta demanda local de violencia puede tener origen puramente criminal o por disputas que van más allá de la apropiación legal o ilegal de rentas. Una explicación de los casos en los cuales las Fuerzas Militares han estado envueltas en asesinatos de personas por fuera de combate, recientemente conocidos con el término de “falsos positivos”, puede ser que estas fuerzas responden a este tipo de demandas a nivel local.

Más allá de la violencia de conflicto (tal vez la más visible y la que mayor atención atrae por parte de analistas y académicos en Colombia), la política de SD también falla en reconocer¹⁰ la gran heterogeneidad de la violencia¹¹, cuestión de vital importancia, pues es la violencia criminal urbana, menos publicitada, la que mayor impacto tiene sobre el bienestar de las personas (González y Restrepo, mayo de 2006).

La heterogeneidad de la violencia tiene múltiples facetas, entre ellas las diferencias que se dan según contextos (urbanos, rurales), objetivos (políticos, criminales) y grupos o actores que la producen.

Una de las limitaciones que impone no reconocer la heterogeneidad de un fenómeno tan complejo, es la incapacidad de prever la transformación de la violencia luego de procesos de desmovilización y desarme, como ha ocurrido en otros contextos (c.f. Nicaragua, El Salvador, Guatemala, etc.)¹².

Los fallos en la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad pueden conducir a resultados inestables e incluso a problemas de sostenibilidad en los resultados en el mediano plazo, en la medida en que la política pública está basada en un diagnóstico que atiende las manifestaciones del problema y no sus causas. La SD se concentra correctamente en atacar las organizaciones y su financiación, pero no prevé la transformación de la violencia, la articulación con esos órdenes locales, muchas veces construidos y funcionales a la violencia, y la fortaleza misma de las organizaciones del conflicto que se nutren de ellos y así se transforman mutando los retos a la política de seguridad.

¹⁰ Esto se hace evidente en el hecho de que la violencia criminal urbana merece apenas una mención marginal en los documentos de política de la SD.

¹¹ El carácter heterogéneo de la violencia ha sido señalado en trabajos como el de Díaz, Formisano y Sánchez (2003).

¹² Estos procesos de transformación de la violencia hacen referencia a cómo las organizaciones que la ejercen mutan sus métodos, áreas de operación y formas de financiación en función de sus intereses estratégicos, económicos y políticos.

Alcances y limitaciones de la implementación de la Seguridad Democrática

El objetivo general de la SD en su primera fase fue “lograr el completo control del territorio por parte del Estado para asegurar el pleno imperio de la ley, la gobernabilidad y por ende el fortalecimiento del Estado de Derecho” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 9). En su segunda fase, la Pcsd planteó que se debía complementar el objetivo inicial de control del territorio por parte de los grupos estatales con “la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007, 10).

La política de SD fue exitosa en lograr la recuperación de los centros poblacionales que albergan la mayor parte de la población, así como de la infraestructura y enlaces logísticos que ligaban estos nodos. El control de territorios estratégicos para el funcionamiento de la economía, es decir, aquellos donde se ubican los principales corredores viales, los oleoductos y las redes energéticas, entre otros, era un objetivo de la SD para el que se diseñó un conjunto de acciones específicas, las cuales fueron eficaces (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 58-60).

A partir de su implementación, los riesgos de seguridad, tanto el directo a la población, como el indirecto, por los costos que imponía la violencia de conflicto al sistema económico, se redujeron drásticamente¹³. La extensión

¹³ Esta dinámica, sin embargo, no puede atribuirse exclusivamente a los efectos de la PSD, pues hay procesos en lo militar que vienen de tiempo atrás y coyunturas que se explican por otras razones. Vale la pena mencionar otros factores que se unieron a la implementación de esta política para mejorar la postura en términos de seguridad, aun cuando no es posible discriminar con precisión la contribución de cada factor a esta mejora. Dentro de estos factores se incluyen la superación de la crisis económica que se inició en 1998 y alcanzó su mayor profundidad en 1999; la entrada paulatina en operación de un Ejército completamente re-entrenado en labores contrainsurgentes, a partir de 1999; la entrada plena en operación del Plan Colombia, con su efecto negativo sobre las finanzas de los grupos del conflicto apoyadas en el narcotráfico; el uso de nuevas tecnologías ofensivas incorporadas en equipos aéreos de detección y ataque (neutralizando grandes concentraciones guerrilleras) y fluviales de despliegue rápido de fuerzas (los buques nodrizas y las lanchas pirañas), la completa sustitución de armamento y material de guerra de estándares antiguos y en algunos casos obsoletos (incluyendo la sustitución

del aparato de seguridad protegiendo centros poblacionales, enlaces y sitios estratégicos, acompañado de ofensivas puntuales y campañas sostenidas, obligó a los grupos insurgentes a replegarse hacia las periferias geográficas y socioeconómicas como una manera de reacomodarse a las nuevas realidades de la guerra: esta dinámica Cerac la ha denominado la *marginalización del conflicto*¹⁴.

En términos de protección de las personas la SD también logró avances importantes que deben ser reseñados. Como se observa en el gráfico 1 los homicidios disminuyeron de manera acelerada y significativa entre 2003 y 2005 (eje izquierdo) y las muertes directas de conflicto entre 2003 y 2007 (eje derecho)¹⁵. Así mismo, es importante destacar que la caída que se presenta al final de la serie en las muertes de conflicto obedece a que aún no se ha terminado la codificación de los datos de 2008 y que los datos son representativos sólo hasta finales de 2007, cuando la serie presenta una tendencia al aumento.

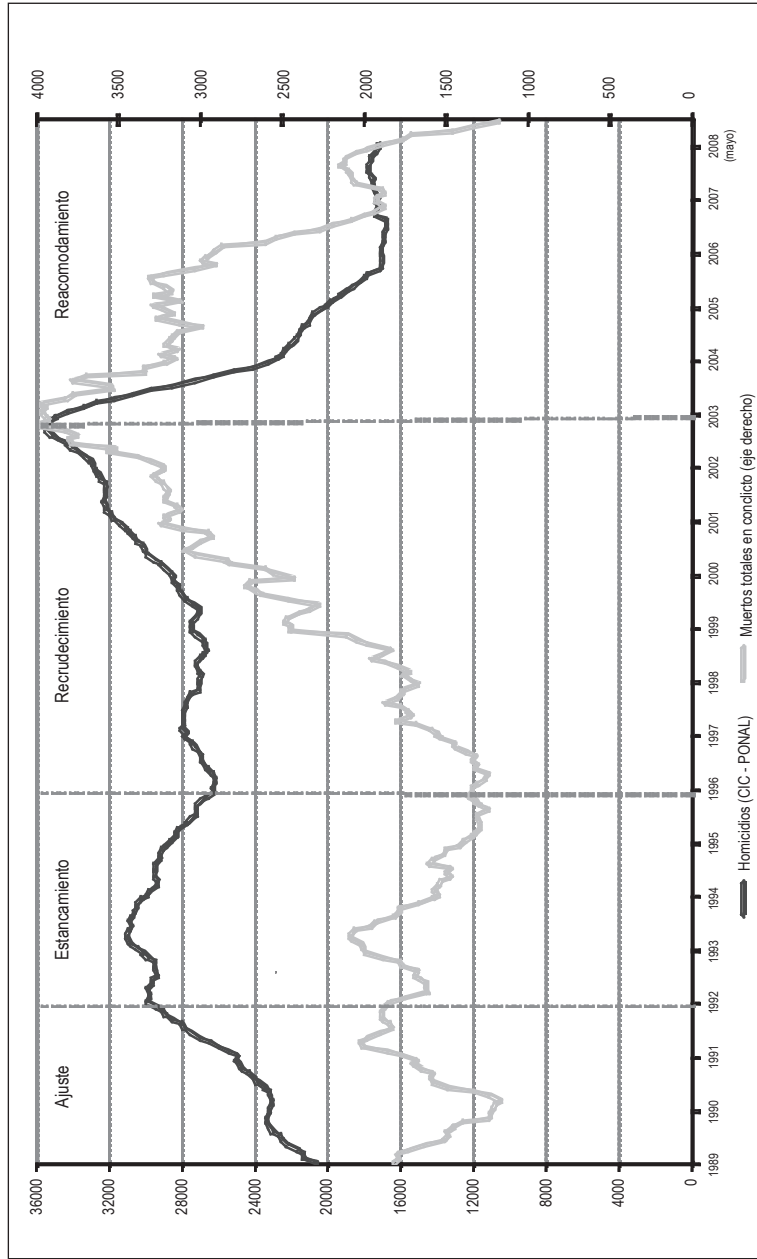
La disminución de los homicidios, así como de las muertes directas de conflicto, se explican en parte por el impacto positivo sobre la violencia homicida que tuvo el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de los grupos paramilitares. En efecto, los resultados preliminares de una investigación realizada por Cerac y el Iepri mostraban en 2006 que “la desmovilización y el desarme de un grupo paramilitar están asociados, de manera significativa a una reducción promedio de 13% del nivel de homicidios municipales” (González

completa de los fusiles por los Galil fabricados por Indumil, hacia el año 2000; la mejora en los sistemas logísticos de aprovisionamiento, comunicaciones, planeación, inteligencia y equipamiento de las fuerzas militares; la renovación de las formas operacionales, incluyendo una mayor especialización de equipos en las fuerzas militares y una mejor coordinación entre fuerzas de operaciones basadas en inteligencia.

¹⁴ La evidencia cuantitativa que ilustra y apoya esta afirmación será presentada en detalle como parte del libro *El caleidoscopio de la violencia en Colombia* (próxima publicación). En reciente publicación, Ariel Ávila, de la Corporación Nuevo Arco Iris plantea como hipótesis “que el logro de la PSD hasta ahora no consiste en la reducción de la violencia política, más bien se trata de la consolidación a gran escala, de los grandes centros de producción y comercialización lícitos”. (Ávila, 2008, 5).

¹⁵ Se debe aclarar que los datos presentados en el gráfico 1 tienen una fecha de corte en mayo de 2008 para los datos de conflicto y de diciembre de 2007 para los de homicidios y se expresan en escalas diferentes en cada eje, con el ánimo de comparar su dinámica. Los valores en cada punto de la gráfica corresponden al valor anual acumulado, calculado en cada mes.

Gráfico 1
Nivel de homicidios y muertes totales directas en conflicto. 1988-2008¹⁶



Fuente: CIC - Policía Nacional y Base de Datos en Acciones de Conflicto Armado. Cerac.

¹⁶ Los datos se presentan de forma mensual actualizada. Así mismo, son una versión preliminar de una actualización aún en curso, por lo que están sujetos a cambios y revisiones.

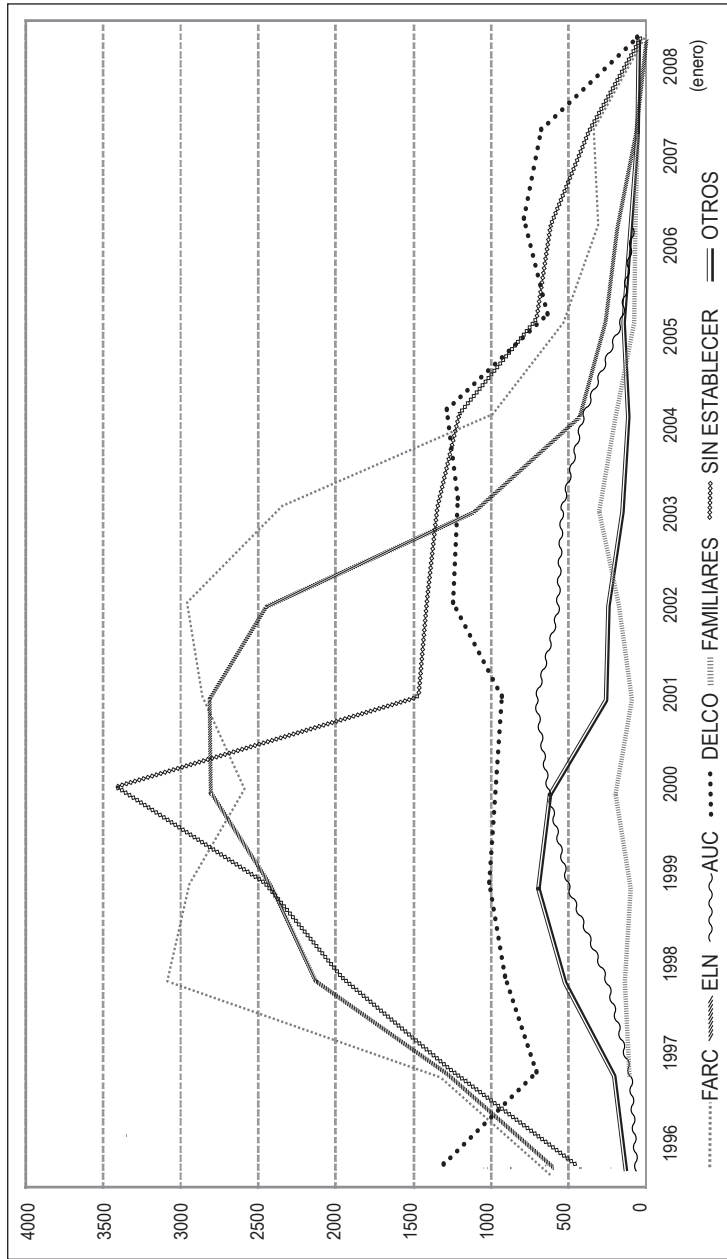
y Restrepo, 2006), aunque también advertía que la mayor presencia institucional podría explicar en parte este descenso. Una actualización de este estudio encontró que este buen resultado tendía a reducirse con el paso del tiempo es decir, que los resultados positivos no se prolongaban en el tiempo sino que correspondían a una ganancia puntual y que mostraban una gran heterogeneidad a nivel regional (Restrepo y Muggah, 2008).

Otro indicador de protección a las personas que mejoró sustancialmente es el de los secuestros, que han tenido una disminución sostenida y significativa entre 2002 y 2007 (gráfico 2). La reducción se explica principalmente por la disminución de los secuestros realizados por grupos guerrilleros, lo que está relacionado con una menor capacidad logística para acceder a centros poblados y de infraestructura para transportar y mantener a los cautivos. También se destaca del gráfico el hecho de que el secuestro perpetrado por la delincuencia común no ha disminuido en la misma proporción que lo ha hecho el perpetrado por los grupos guerrilleros, lo que pone de presente el sesgo en los resultados de la SD hacia el combate a los grupos armados no estatales, y no hacia la violencia contra las personas en general, sin diferenciar de donde provenga.

Por su parte, algo que no muestran las cifras, pero sobre lo cual existe un relativo consenso entre analistas, es que el Estado, con la implementación de la SD, logró la victoria estratégica en la guerra (Rangel, 2008 y Ortiz, 2008). El crecimiento, modernización y transformación de los grupos estatales, iniciado desde 1998, le permitió al Estado lograr una superioridad bélica tal que hoy es impensable una victoria militar de las guerrillas.

El éxito militar de los grupos estatales se logró luego de una mejoría sostenida y continuada de su iniciativa militar entre 1999 y 2005, momento en el cual alcanzan el máximo global de eventos para la serie. En 2005 los grupos estatales alcanzan también el máximo global de combates contra los grupos insurgentes para toda la serie (gráfico 4). Luego de este año los combates empiezan a descender, lo que está relacionado con el reacomodamiento de los grupos

Gráfico 2
Evolución del secuestro en Colombia por responsable 1996-2008¹⁷



Fuente: Fondelibertad
 Procesado por: Cenic.

¹⁷ Los datos de 2008 sólo cubren el mes de enero de ese año.

guerrilleros que les permite resistir con mayor éxito la ofensiva estatal, la cual para ese momento continua en pleno auge con el Plan Patriota, adentrándose en el sur del país.

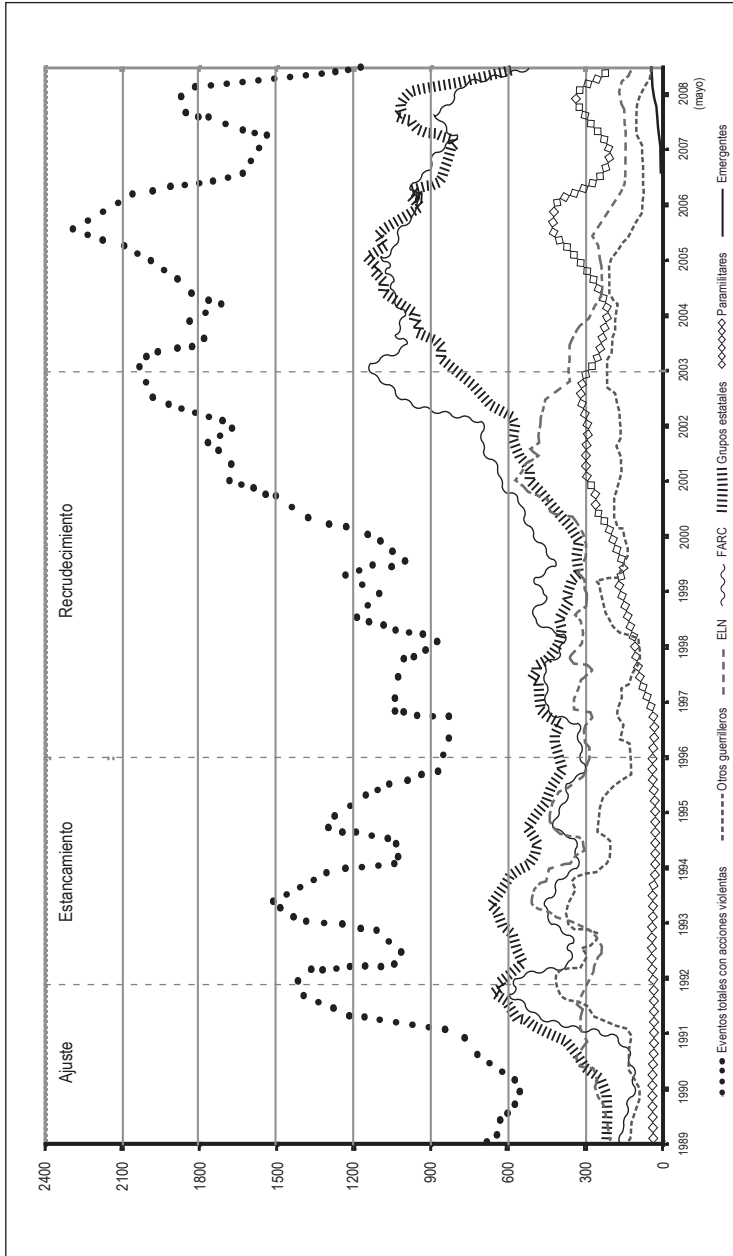
El gráfico 3 muestra los niveles de actividad de eventos directos de violencia de conflicto. Allí se evidencia que la violencia asociada al conflicto se mantiene en niveles altos y que las fuerzas del Estado y las Farc son quienes concentran esta actividad.

La ofensiva sostenida no le ha logrado quebrar el espinazo a la violencia, aun cuando al final de la serie se percibe una importante reducción. Nótese, finalmente, cómo la actividad de los grupos paramilitares y emergentes presenta un gran crecimiento *después* de la terminación del proceso de negociación, desarme y desmovilización con estos grupos. Como veremos más adelante, esto se debe en parte a que estos grupos son ahora objeto de las acciones del Estado desde una perspectiva represiva.

El gráfico 4 muestra que gran parte de este sostenido nivel de actividad se explica por los combates entre las fuerzas del Estado y la guerrilla. Los niveles de actividad, si bien han caído casi continuamente desde 2005, se mantienen en niveles históricamente altos. Este nivel de actividad refleja dos hechos: en primer lugar, la continuación de la faceta puramente militar del conflicto. Si bien es probable que la imposibilidad de un triunfo de la guerrilla supone su derrota estratégica, la presencia de una intensa actividad de combate, supone la persistencia de la violencia asociada al conflicto.

La persistencia de esta forma de violencia muestra las limitaciones, en la práctica, del enfoque de la SD para, incluso desde una perspectiva focalizada en la represión militar del conflicto, lograr en un mediano plazo la reducción de esta forma de violencia. En segundo lugar, el sostenido nivel de actividad se explica por el reacomodamiento de los grupos guerrilleros, que han logrado mantener estos niveles de actividad de combate, mediante nuevas estrategias.

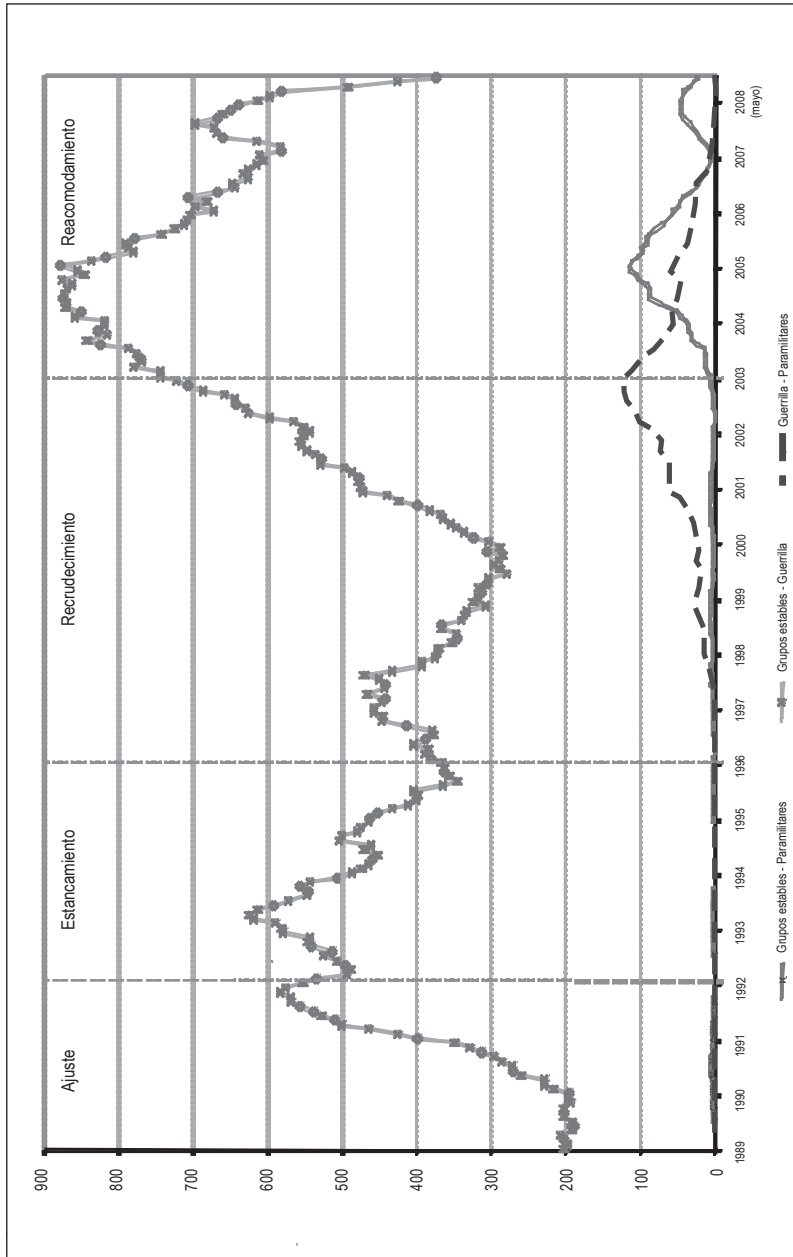
Gráfico 3
Eventos violentos por grupo responsable 1988-2008 (mayo)¹⁸



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8

¹⁸ En este gráfico, al igual que en el gráfico 1 y en el resto de gráficos presentados en este texto, las caídas observadas al final de la serie obedecen a que aún no se ha finalizado el ingreso de la información de todas las fuentes a la base de datos al sistema de información de conflicto de Cerac.

Gráfico 4
Combates por grupo participante 1988-2008 (mayo)



Fuente. Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8

Una expresión del reacomodamiento de los grupos fue la transición que hicieron los grupos insurgentes de una lógica de control territorial a una de control estratégico: “los grupos guerrilleros decidieron posponer su objetivo de lograr el control territorial para buscar, en cambio, el control de posiciones estratégicas que garanticen su supervivencia y la continuidad de la guerra” (Bechara y Echandía, 2006, 31). Este cambio es importante porque refleja, de un lado, la adaptabilidad de los grupos a los nuevos retos de la guerra, y de otro, muestra que el copamiento territorial por parte de los grupos estatales no es suficiente para acabar con los grupos armados no estatales. En ese sentido, la insurgencia efectivamente ha sido desplazada hacia los márgenes del país, pero desde allí se han reacomodado a las nuevas condiciones de la guerra convirtiéndose en una guerrilla regionalizada, en la que las diversas formas de operación y el ejercicio de violencia suponen variadas articulaciones con las comunidades locales y las fuentes de recursos. No es claro como la SD responderá a esta diversidad, a la atomización, la marginalización y la regionalización del conflicto.

Además del cambio en las lógicas territoriales y funcionales del conflicto, otro hecho que apunta al agotamiento de la SD es el estancamiento de la disminución de los homicidios y de las muertes de conflicto en 2005 (gráfico 1). En efecto, el comportamiento de los homicidios observado en el gráfico 1 corresponde al fenómeno que hemos llamado el “piso de cristal”¹⁹, el cual hace referencia a la rigidez en el comportamiento de los datos relacionados con homicidios en el país que han alcanzado un mínimo a finales de 2005 y que pese a una disminución hasta ese momento, no parecen poder traspasar dicho mínimo, creándose así un piso aparentemente insuperable, que sigue siendo muy alto si se compara internacionalmente. Este hecho no ha sido aún suficientemente explicado, pero sí se conoce que está asociado a por lo menos dos fenómenos que amenazan la seguridad de las personas: la reconfiguración

¹⁹ La expresión *piso de cristal* es una adaptación de lo que algunos economistas denominaron techo de cristal, para referirse al fenómeno laboral que consiste en que las mujeres pueden ascender sólo hasta cierto punto en las empresas por factores relacionados a la discriminación de género. El techo de cristal se refiere entonces a esa barrera invisible que las mujeres no pueden traspasar en el ámbito laboral, y en este texto, piso de cristal hace referencia a esa barrera invisible que los homicidios no pueden traspasar.

del fenómeno paramilitar en lo que Cerac ha denominado *neoparamilitarismo*²⁰ y la persistencia de la violencia de conflicto.

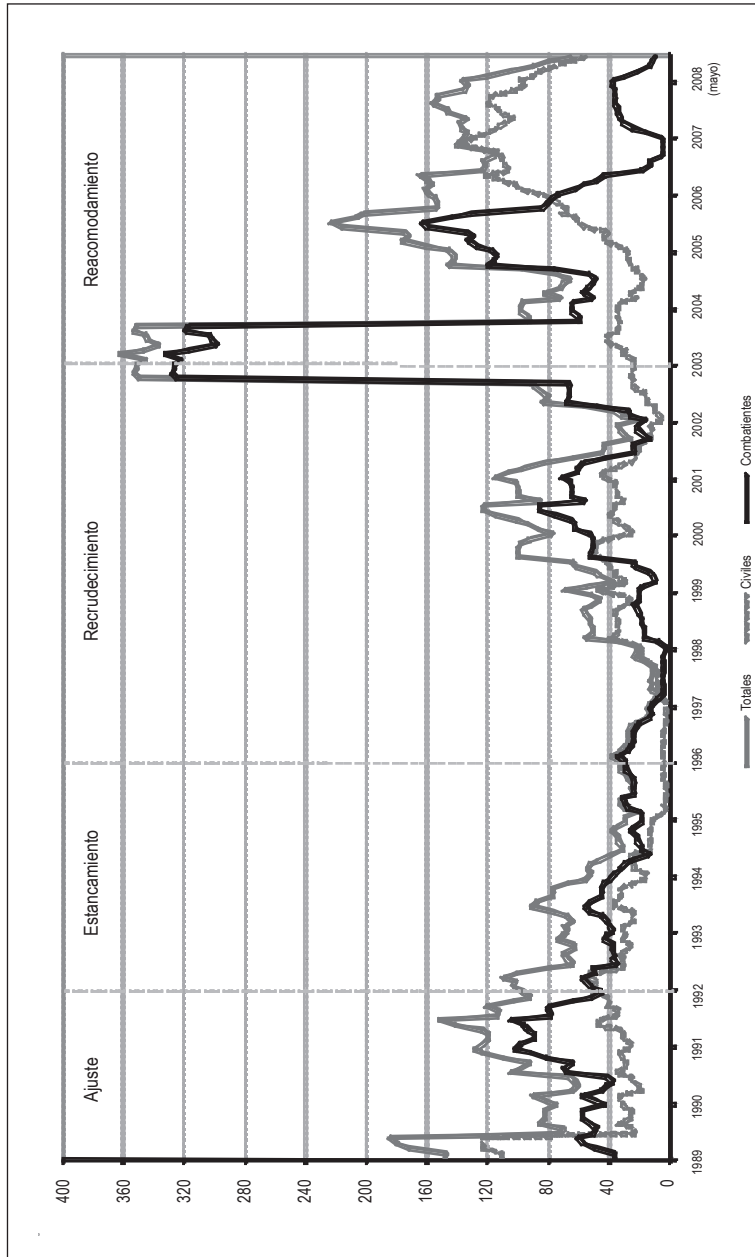
Los grupos neoparamilitares han terminado su proceso de reconfiguración y ahora crecen y se expanden rápidamente. Este crecimiento y expansión se ve reflejado en un aumento de sus eventos desde finales de 2006 como se observa en el gráfico 3. De manera similar, en el gráfico 2 se observa que los niveles de violencia de conflicto se mantienen en niveles similares a los de 2003 y cercanos al máximo global de la serie, hecho que también mantiene una seria amenaza contra la seguridad de la personas.

La persistencia, reconfiguración y reacomodamiento de los grupos armados no estatales, que buscaban ser desarticulados por la política de SD es, por lo menos, un llamado a considerar sus éxitos como limitados. El aumento en las muertes directas de conflicto observadas en el gráfico 1 durante 2007 apunta más bien a un fracaso, en tanto apunta a la incapacidad para proteger, como se lo proponía la política. La información disponible no permite saber si es una tendencia que persiste en 2008, pero en cualquier caso sí señala que la transformación de la violencia genera riesgos sobre la seguridad de las personas que la política es incapaz de aprehender.

Además, si bien la desmovilización paramilitar tuvo un efecto significativo sobre los homicidios, al mismo tiempo otras formas de inseguridad crecían, como lo es el caso del hurto: “de acuerdo al Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dijin, este delito aumentó en 44% respecto al año anterior [2005]” (González y Restrepo, 2006). Estas nocivas tendencias al crecimiento de otras formas de inseguridad no letales alcanzaron su pico a mediados del año 2008, y desde entonces se han revertido, pero con una gran heterogeneidad a nivel regional.

²⁰ *Neoparamilitarismo* es un neologismo acuñado por la Comisión Colombiana de Juristas (2008) y conceptualizado por Cerac en un trabajo aún sin publicar para referirse a la reconfiguración de los grupos paramilitares luego del final del proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) de las AUC en 2006.

Gráfico 5
Muertes totales y civiles en acciones unilaterales de los grupos estatales 1988-2008 (mayo)



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8 (mayo 2008)

Finalmente, otro elemento que aporta evidencia en el sentido que la política de SD ha arrojado resultados poco satisfactorios en términos de la protección a las personas de la violencia es la tendencia al aumento de la victimización de civiles por parte de los grupos estatales. Como se observa en el gráfico 5, desde mediados de 2004 se ha presentado una tendencia acelerada y significativa al aumento de las muertes de civiles en acciones unilaterales de los grupos estatales, lo que está relacionado con el fenómeno que la opinión pública ha conocido como “falsos positivos”.

Conclusiones

La evidencia reseñada en este documento muestra cómo la SD ha arrojado resultados que son alentadores en una mirada de mediano plazo, principalmente en términos de reducciones sustanciales de diversas formas de violencia y su positivo efecto sobre las condiciones de operación del aparato económico. Estas reducciones se han concentrado en algunas de las formas de violencia asociadas al conflicto y a aquella forma de victimización que más genera perturbaciones sobre la actividad inversora: el secuestro.

Se arguye, sin embargo, que si bien desde el 2002 se dio un punto de inflexión en el conflicto, estos resultados son insuficientes desde varias perspectivas²¹. En primer lugar porque si bien en este momento se ha generado un consenso sobre una derrota estratégica de la guerrilla, la SD no ha logrado generar una solución sostenible y completa en términos del problema de seguridad colombiano: no ha sido suficiente el avance en términos de la neutralización de las amenazas asociadas al conflicto armado interno, ni tampoco se ha asegurado una provisión suficiente de seguridad a las personas y a las comunidades.

²¹ Para una referencia que analiza este punto de quiebre en el conflicto véase Restrepo y Spagat (2005).

Tampoco se ha logrado un avance sostenido en la reducción de otras formas de violencia de gran magnitud y gran impacto que afectan a las personas: esto es particularmente cierto en el caso del homicidio, que, después de los grandes avances de 2002-2004, hoy día presenta reducciones que aparecen marginales en términos de los altos niveles de victimización homicida. Otras formas de victimización no letales aún afectan masivamente a la población, en particular las lesiones personales y los robos a personas, delitos que han crecido en el período de manera sustancial, en un caleidoscopio difícil de desentrañar y entender, por su rápida dinámica de transformación.

Más allá de llevar hasta niveles de tolerancia los principales riesgos de violencia, una política de seguridad debe resolver los conflictos en la base de esta violencia, incluso los ilegales, así como generar mecanismos de resolución y propender por su institucionalización, de manera que sus resultados sean sostenibles y logren responder al reto de la transformación de la violencia. En nuestro concepto, la SD está lejos de alcanzar estos difíciles objetivos. No sólo no ha logrado de manera decisiva ganar la guerra ni llevar a esos niveles de tolerancia los diferentes riesgos, sino que no ha logrado construir la paz al resolver el conflicto armado interno.

La SD no padece pues un “estancamiento”, es decir una falla coyuntural que pudiera revertirse con una intensificación de la guerra, o un cambio de táctica contra los grupos armados no estatales mediante mayor esfuerzo y gasto militar. Por el contrario, ésta padece un “agotamiento” que refleja deficiencias estructurales en la política pública de seguridad que, por lo tanto, debe ser reorientada.

El comienzo de la reorientación sobre esta política debe ser reabrir el debate sobre ella, sobre las causas de la violencia, de manera que se desarrolle una política de Estado de seguridad integral y eficiente. Una política integral debe reconocer ese caleidoscopio de las violencias. Una política eficiente debe propender por reducir, drásticamente, el impacto de todas estas

formas de violencia sobre el bienestar de las comunidades y las personas. Un factor prioritario, que debe comprender una política de seguridad es la necesidad de afrontar e institucionalizar formas de resolución a los conflictos, de orden legal e ilegal, que suponen una demanda de violencia y producen estas dinámicas de transformación. En tanto no se resuelvan las dinámicas locales de construcción y reproducción de la violencia que pasan por complejos procesos económicos, legales e ilegales, políticos y sociales, es probable que a nivel local la demanda por violencia se mantenga y perpetúe.

Bibliografía

Ávila, Ariel, 2008, “Farc: dinámica reciente de la guerra”, en *Arcanos*, número 1, diciembre, pp. 4-23.

Codhes, 2005, “La política del avestruz”, en *Codhes informa*, número 58, 1 de mayo, disponible en http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=38&Itemid=50, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Collier, Paul and Hoeffler, Anke, 2004, “Greed and grievance in civil war”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 56, número 4, pp. 563-595.

Comisión Colombiana de Juristas, 2008, “Neoparamilitarismo y nuevas masacres”, en Boletín N° 29, 3 de septiembre.

Díaz, Ana; Fomisiano, Michel, y Sánchez, Fabio, 2003, “Conflict, Violence and Criminal Activity in Colombia: A Spatial Analysis”, Cede Working Paper No. 2003-05, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=394380, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Echandía, Camilo, y Bechara, Eduardo, 2006, “Conducta de la guerrilla durante el gobierno de Uribe Velez: de las lógicas de control territorial a las

lógicas de control estratégico”, en *Análisis Político*, número 57, mayo-agosto, pp. 31-54.

González, Andrea y Restrepo, Jorge, 2006, “Desmovilización de las AUC: ¿Mayor seguridad humana?”, en *UN Periódico*, número 92, mayo, disponible en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/92/05.html>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Hombres, Rudolf, 2008, 1 de agosto “Seguridad democrática: segunda parte”, en *El Tiempo*, 1 de agosto, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3037423>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Justicia y Paz, 2006, “Desmilitarizando a Uribe: la auténtica seguridad democrática”, 5 de octubre, disponible en <http://www.colectivodeabogados.org/spip.php?article726>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Ortiz, Román, 2008, “El debate sobre la seguridad en Colombia. Las viejas ideas nunca mueren”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3235017>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

Rangel, Alfredo, 2008, “Balance real de la guerra”, en *Semana*, número 1.389, 13 de diciembre, disponible en <http://semana.com/noticias-opinion/balance-real-guerra/118723.aspx>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

Restrepo, Jorge, 2005, “Problemas en la medición del impacto humano del conflicto armado colombiano”, en Cepeda Ulloa, Fernando, editor, *La sostenibilidad de la política de Seguridad Democrática*, Bogotá, Cerac, disponible en <http://personal.rhul.ac.uk/pkte/126/Documents/Docs/Problemas%20HR%20Conflicto.pdf>, fecha de consulta: 4 de marzo de 2009.

Restrepo, Jorge y Spagat, Michael, 2005, “Colombia’s tipping point?”, en *Survival*, vol. 47, número 2, pp. 131-152.

Restrepo, Jorge y 2008, “Colombia’s Quiet Demobilization: A Security Dividend?”, en Muggah, Robert, editor, *Security and Post-Conflict Reconstruction Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, London, Routledge.

Restrepo, Jorge, 2009, “Dynamic Interactions between Homicide and Conflict Deaths”, manuscrito sin publicar.

Morillas, Pol, 2006, “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, número 76, diciembre-enero.

Referencias de prensa

El Espectador, 5 de febrero de 2008, “Espero que no llegue el momento de romper con el Polo”, disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/actualidad/articuloimpreso-espero-no-llegue-momento-romper-polo>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 22 de diciembre de 2006, “Positivo balance de la política de seguridad democrática hizo el Ministro de Defensa”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3375589>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009

El Tiempo, 15 de marzo de 2008, “Seguridad Democrática como política de Estado”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2863849>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 22 de mayo de 2008, “Serpa reconoce fuerza de la seguridad democrática”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2945720>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

El Tiempo, 1 de noviembre de 2008, “Uribe dijo que Amnistía Internacional y Human Rights Watch no son ‘profesores’ de Derechos Humanos”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4639171>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 15 de enero de 2009, “Uribe Habla de Reelección de Seguridad Democrática”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3269588>, fecha de consulta, 4 de marzo de 2009.

El Nuevo Siglo, 2008, “A la política de seguridad democrática no le voy a cambiar ni el nombre: Pardo”, disponible en <http://www.rafaelpardo.com/rafael-pardo/columnas-noticias/48-pardo-nuevo-siglo>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Documentos oficiales

Ministerio de Defensa, 2008, “Las Farc en el peor momento de su historia”, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Farc_el_peor_momento_de_la_historia.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Ministerio de Defensa, 2009, “Resultados operacionales enero de 2009”, enero, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%202009.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf, fecha de consulta: 4 de marzo de 2009.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007. “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”, disponible en www.mindefensa.gov.

co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_consolidacion_de_la_seguridad_democratica.pdf, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Presidencia de la República, 2008, “Resultados seguridad democrática”, disponible en http://www.presidencia.gov.co/resultados/espanol/01_seguridad/seguridad_081124.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Arauca: un territorio de contrastes*

Por Omar Jaime Gutiérrez Lemus**

* Artículo recibido en febrero de 2009.

Artículo aprobado en abril de 2009.

** Sociólogo, investigador del Cinep.

Introducción

El contenido de este artículo hace parte de una investigación más amplia, realizada por el autor para Odecofi. Dicha investigación cubre 208 municipios del territorio total o parcial de nueve departamentos del Nororiente y Oriente de Colombia¹. A su vez estos municipios están agrupados en 25 subregiones que constituyen *espacios de representación*², de los cuales solo se referencian aquí cinco (Caño Limón, Altillanura y Llanos Bajos, Sarare, Cusiana-Cupiagua, Prellano y Vertiente Andina) que de una u otra manera están incluidas en lo que se conoce como el territorio o la historia del departamento de Arauca.

La misma investigación cubre una serie de hechos (violencia y conflicto armado) ocurridos durante 20 años (1988-2008); a los cuales se les hace distinto tratamiento dependiendo de la dimensión de análisis y los requerimientos de sistematización de los mismos (histórico o coyuntural). Un hecho que parece

¹ Norte de Santander, Cesar, Santander, Boyacá, Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Cundinamarca.

² Estos espacios de representación o vividos, tienen particular importancia en la historia política y social de un país como Colombia, en especial a aquellos territorios que han conocido largos periodos de violencia y se pueden caracterizar como inherentes al: “lado clandestino de la vida social, [están] llenos de política e ideología [y] descansan en las prácticas materiales que concretan las relaciones sociales de producción, explotación y sometimiento. [Hacen] énfasis en los espacios dominados, en los espacios de las periferias, en los márgenes y en los marginados, en los espacios de la oposición radical y de la lucha social, en los espacios de la diferencia y de la diferenciación” (Soja, 1996, citado por Delgado, 2001, 52 -54).

importante en un periodo de tiempo corto (uno o dos años) puede relativizarse y perder peso en una perspectiva más amplia (20 o 30 años). La definición de “histórico” o clave en la interpretación de eventos posteriores o pasados no deja de ser problemática (Carr, 1983). Es también un asunto de metodología de investigación que inquieta cotidianamente a quien emprende una tarea como la que se comenta (20 años para 208 municipios). Por estas razones se presenta a continuación un análisis sucinto (1965-1992) y una cronología de hechos (2002-2009) referidos al territorio de Arauca con lo cual se pretende ofrecer un contraste que ilustra el devenir de su historia y sociedad.

El mayor énfasis está dado a la coyuntura (2002-2009) por cuanto es considerable la serie de hechos de violencia política y conflicto armado en un periodo que supone es de consolidación de una política pública (Seguridad Democrática); reclamada con urgencia desde algunos sectores sociales, y controvertida con vehemencia desde otros³. Por el mismo énfasis es palpable el acento valorativo de los actores que se relacionan y se enfrentan (en competencia o lucha)⁴. La perspectiva histórica, por su parte, sirve de contexto al análisis de coyuntura al resaltar ciertas peculiaridades que intervienen sin cesar en el presente⁵. Esta argumentación ilustra doblemente tanto un pasado de contraste y un presente incierto para Arauca como un interés teórico (generar conocimiento) y otro público (proponer perspectivas de desarrollo y paz) para el proyecto Odecofi. Al mismo tiempo una conclusión salta a la vista: las enormes limitaciones del estado central para afianzar su poder dentro de márgenes propios del derecho y la democracia (Schmitt, 1972 y Habermas, 1986)⁶.

³ No se hace, sin embargo, una evaluación de dicha política, tan solo se exponen algunos ángulos de la perspectiva de *sentido subjetivo* (acción social, según Weber) de los actores mencionados.

⁴ Las fuentes básicas de este énfasis son la observación directa y las entrevistas selectivas. Se resalta aquí el valor del trabajo empírico en la labor investigativa.

⁵ Las fuentes básicas de esta perspectiva son los estudios históricos y la interpretación de información de prensa y estadísticas. Se acude y analiza aquí una información de distinto alcance teórico y documental.

⁶ En la investigación en mención se toman como referencia teórica algunos estudios de Charles Tilly, Carl Schmitt, y Jürgen Habermas sobre las transformaciones del estado en occidente (centralización y pacificación)

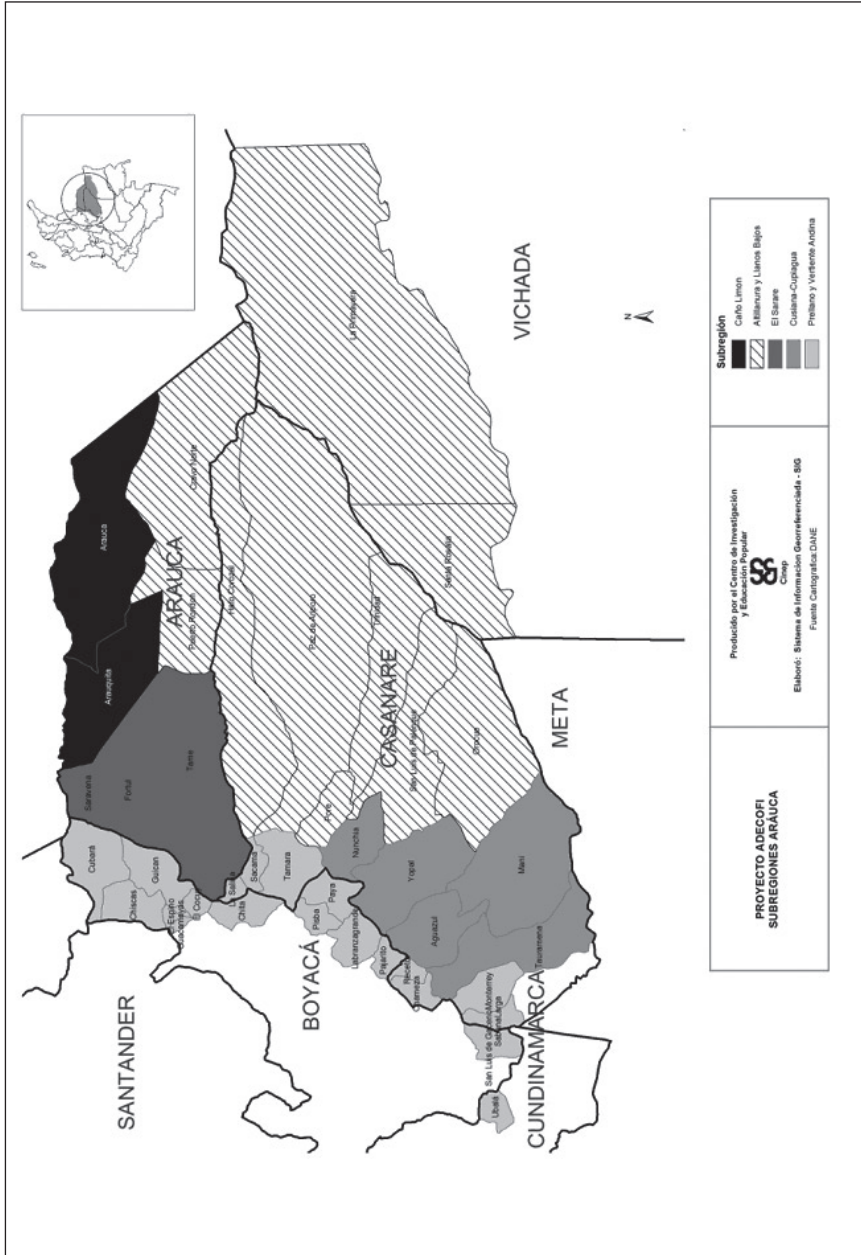
Aspectos generales

Sin duda Arauca es un territorio que se presta para múltiples interpretaciones; su geografía, su historia, su poblamiento, su economía, contrastan con otros territorios limítrofes y también en su interior son perceptibles las diferencias. El piedemonte, la vertiente y los llanos bajos son paisajes naturales que advierten también sobre las características de sus pobladores: la ribereña población de Arauca está ligada a la vida del otro lado del río, a poblaciones como El Amparo y Elorza o Nula en Venezuela, que manifiestan así una cultura de frontera; Tame hace parte de la historia e idiosincrasia de Casanare (Sácama, Pore) y Boyacá (Sogamoso, El Cucuy, Pisba), más ligada al orden y respetuosa de la autoridad; Saravena y Fortul son fundaciones recientes cuyo pasado evoca la colonización santandereana (Labateca, Toledo, Cúcuta) de los años sesenta y setenta; Puerto Rondón y Cravo Norte están ligados a la historia colonial de Orocué, Hato Corozal y Paz de Ariporo en Casanare y a la navegación por el río Meta o a la colonización, más reciente, de Primavera y Santa Rosalía en Vichada. Visto de esta forma, el departamento de Arauca se antoja una unidad político-administrativa un tanto dispersa, donde su capital, en apariencia, no cumple muchas funciones de polarización económica y espacial; tampoco social o cultural. Un archipiélago de microregiones como lo ilustra el mapa 1.

El paisaje de las distintas economías parece también guardar alguna relación con su geografía y poblamiento: sobre el piedemonte (Tame, Fortul y Saravena) podemos detectar la presencia de unidades productivas campesinas y ganaderas de regular extensión; sobre las riberas del río Arauca la explotación petrolera (Cano Limón), la agroindustria y el comercio se imponen sobre la pequeña producción agropecuaria; en los Llanos bajos (Puerto Rondón y Cravo Norte) predominan las haciendas y los hatos ganaderos⁷. Sobre esta división económica y espacial se ha sobrepuesto la producción de coca y el

⁷ Esta descripción concuerda con la subregionalización propuesta, ver mapa 1.

Mapa 1 Subregiones Arauca



contrabando, más visibles con el conflicto armado y la violencia política, recrudescidos desde 1999.

Por momentos, la vida política también parece repujar estas diferencias: el efímero auge de la Anapo en los años setenta en las zonas de colonización del Sarare; la reclusión de la vida bipartidista (liberal y conservadora) en Arauca, la capital, y en Tame, otro antiguo municipio; el predominio de la Unión Patriótica en Saravena y en Fortul, durante la década de 1980; la influencia “invisible” de las Farc y el ELN sobre los partidos tradicionales y en los gobiernos locales en la década de 1990; la polarización entre partidos de la coalición Uribista y el Polo Democrático en los principales municipios durante en los primeros años de esta década, etc. Por último la puja entre el estado y la subversión o entre ésta y los grupos paramilitares también evidencian algunas de estas diferencias geográficas, poblacionales, históricas y económicas; para citar apenas tres ejemplos: no por casualidad el ELN tomará tanta fuerza en las zonas de colonización del Sarare en los setenta; tampoco es producto del azar que Tame se erija como el punto de entrada y expansión del paramilitarismo en el Departamento desde 1999; menos asemeja improvisación que la presencia del estado se haya concentrado sobre el piedemonte o sobre las riberas del Arauca desde la década de 1980.

La investigación en curso intenta dibujar un cuadro de relaciones entre los puntos mencionados: lo geográfico y espacial; el poblamiento y lo social; lo político y el conflicto; lo económico y lo institucional; lo ilegal y la violencia; o cualquier otra serie de asociaciones igualmente válidas y diferenciadas entre los mismos tópicos. Todo esto para sustentar una idea básica: tanto la violencia política como el conflicto armado, observados en este territorio desde hace por lo menos veinte años, mantienen una existencia objetiva, parcialmente ligada a la intencionalidad consciente de sus protagonistas.

En efecto, se ha discutido mucho sobre el carácter de *actores colectivos* de los grupos armados irregulares y de las *causas objetivas* de la violencia en Colombia, en variadas aproximaciones que a veces se confunden con los intereses

ideológicos de los proponentes (Rubio, 1998; Montenegro y Posada, 2001; y Deas y Gaitán, 1995). En esta investigación se advierte que dichos grupos se han instalado en las fisuras visibles de los conflictos sociales y han tomado de ellos justificaciones para construir distintos discursos que buscan legitimar sus actuaciones frente a la población civil. El caso de Arauca muestra bien que la mera voluntad de las guerrillas o los paramilitares para proseguir la guerra o las disputas por el acceso a los recursos naturales o a los presupuestos públicos (regalías) no explican a satisfacción la persistencia del conflicto y la violencia⁸.

Un marco histórico

Hasta mediados de los años ochenta el departamento de Arauca fue un territorio de colonización, en el ámbito interno, y de frontera en el contexto binacional⁹, donde las instituciones del estado central cumplían funciones apenas mínimas de integración de la población (seguridad) y de ejercicio de la soberanía frente a los países limítrofes (Venezuela y Brasil); sin embargo, el descubrimiento y posterior exploración de los yacimientos petrolíferos de Caño Limón marcaron un cambio significativo en esta percepción de marginalidad económica y social. En adelante el Departamento tomó forma como un escenario clave en una visión geopolítica de las relaciones centro-periferia y dentro del espectro de conflictos y violencias que acompañaron su proceso de configuración espacial. En estas transformaciones cumplieron un papel clave tanto el estado como la sociedad que se organizó en Arauca.

⁸ En este sentido lo que se propone aquí se aleja de interpretaciones como las hechas por Kaldor (2001) o Münkler (2005) y, por el contrario, se acerca a la visión elaborada por Tilly (2007) sobre la violencia colectiva.

⁹ La extensión total de Arauca está calculada en 23.818 km² y en la actualidad está dividido en siete municipios: Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte.

El poblamiento

Dadas las características naturales (suelos llanos y poco fértiles e inundables)¹⁰ y las particularidades del poblamiento (escaso y centrado en el piedemonte¹¹ o en la frontera), Arauca se identificó durante largos años como un territorio de economía campesina y ganadera (hatos) poco integrada a los mercados nacionales y donde las relaciones de parentesco y vecindad con algunas poblaciones venezolanas marcaban una pauta histórica determinante. La colonización campesina del Sarare, impulsada por el Gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), cambió en algo esta realidad al impulsar la ocupación productiva de las tierras más fértiles y al instalar alguna infraestructura pública (Incora, Caja Agraria), con sus respectivas burocracias, como representación y esfuerzo de regulación del estado central.

En este contexto y precedido de la crisis del proceso de colonización durante los setenta¹², se generaron algunas condiciones que hicieron posible el crecimiento y la posterior consolidación de las guerrillas del ELN y las Farc. Durante la década siguiente (1980), asociado al inicio de la explotación petrolera, los frentes Domingo Laín del ELN y Guadalupe Salcedo de las Farc dieron apertura a cierto “modelo” de captura de rentas y exacciones en sus zonas de influencia¹³, las cuales llegaron virtualmente, años después, a cooptar, subordinar o someter las estructuras de los poderes locales, incluyendo los niveles

¹⁰ Con todo, la existencia de bosques de galería a lo largo de los ríos ha favorecido la formación de suelos más fértiles y aptos para la producción agrícola; este fenómeno matiza la situación de menor fertilidad de la altillanura y las sabanas inundables.

¹¹ De hecho el corredor de poblamiento más destacado de toda la Orinoquia es el piedemonte, que se extiende desde Arauca, en la frontera con Venezuela, hasta Uribe, Meta, en inmediaciones de la Serranía de La Macarena.

¹² Durante los setenta del siglo pasado, el país fue sacudido por una serie de protestas y movimientos sociales campesinos, especialmente a lo largo del piedemonte llanero y amazónico, que pusieron en evidencia la crisis del modelo colonizador en esas zonas y la ausencia de una verdadera política pública de reformas agrarias en el territorio y en el país en general (González, 1989).

¹³ El 19 de abril de 1984, se produce el primer atentado dinamitero contra el pozo La Yuca, atentado que “inauguró” un sistema continuado de exacciones a las compañías petroleras.

de representación nacional (Cámara y Senado). Al mismo tiempo, estas organizaciones proyectos de poder político y organización social alternos al estado que por momentos se mantuvieron en tensión y generaron enfrentamientos¹⁴. Los años noventa fueron de “hegemonía” para la subversión; sin embargo, éste fue un predominio largamente gestado – a lo largo de veinte años- en los puntos más poblados y vitales de la geografía y la economía de Arauca. Aquí la guerrilla no avanzó de la periferia al centro, más bien co-agenció en la sombra un conflictivo proceso de integración de un territorio y una sociedad al resto de la nación (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

La guerrilla

En efecto, contrario a lo que se cree, el proceso de gestación de las guerrillas en Arauca es más antiguo que el descubrimiento del petróleo y puede remontarse al momento mismo de la promoción de la *colonización dirigida* del Gobierno Nacional. De la misma forma, tanto las Farc como el ELN, participaron desde un comienzo en la elección popular de alcaldes (1988) y gobernadores (1992), a través de la Unión Patriótica, primero, y señalando o escogiendo directamente a los candidatos liberales o conservadores, después; el rechazo a las elecciones y los llamados a abstención del ELN fueron un discurso que solo sirvió para distraer a ingenuos editorialistas sobre sus ambiciones de poder. La temprana implantación de la guerrilla, es el resultado de un complejo juego político e institucional en el que participaron algunos funcionarios públicos radicalizados, las organizaciones campesinas, el discurso modernizante del estado en ese momento (reforma agraria) y las débiles estructuras bipartidistas del Departamento.

¹⁴ Hoy en día dichos proyectos pueden parecer precarios en participación ciudadana o libertad individual, pero parecían adaptadas a una trayectoria de colonización y apropiación campesina del espacio. Las diferencia de los proyectos de organización social y poder, explican en buena parte los enfrentamientos suscitados entre el ELN y las Farc, en especial desde 2005.

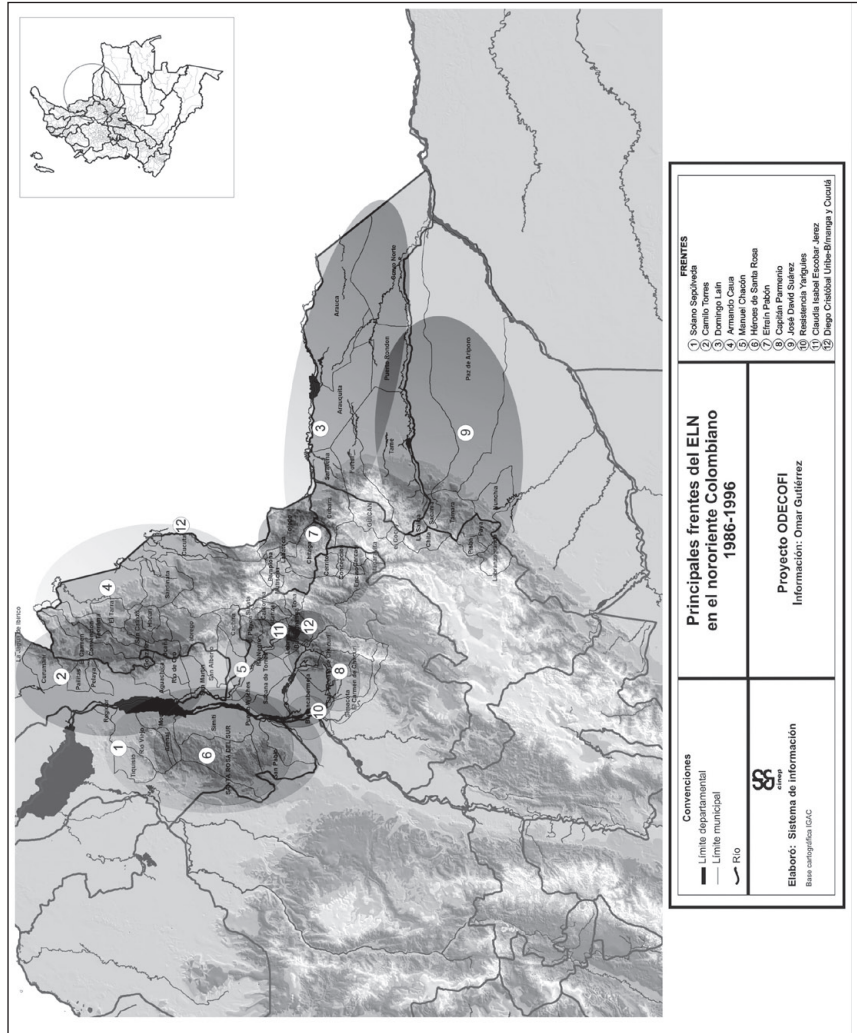
Cabe resaltar esta última circunstancia porque marca una diferencia entre Arauca y otros territorios limítrofes. En efecto, el bipartidismo se concentraba en municipios como Arauca y Tame, los más poblados y antiguos, y su representación no estaba suficientemente anclada en nichos de poder social y económico, de cobertura departamental (grandes propietarios), para “someter” a la masa de colonos que inundó el piedemonte desde la década de 1960. En contraste, la movilización social y los programas de colonización y reforma agraria, promovidos por el gobierno de Lleras Restrepo, favorecieron la organización comunitaria, hasta cierto punto autónoma, de los recién llegados y de esta forma facilitaron el arraigo de la naciente guerrilla que supo acomodar sus objetivos de largo plazo a las reivindicaciones de los colonos frente al estado central. Años después, incluso el Ejército acuñaría el término de “guerrilla social” para designar este fenómeno tan específico de implantación de los proyectos insurgentes en un territorio de colonización.

Con todo, se pueden observar algunas diferencias en las trayectorias espaciales de la subversión (ver mapas 2 y 3). Mientras las Farc llegaron a Arauca a finales de la década de 1970, como producto de la ejecución de algunas directrices nacionales emanadas de su Sexta Conferencia (1978), para fundar, primero, el Frente 10 (1980) y establecerse en las inmediaciones de Fortul y Tunebía, y avanzar más tarde sobre buena parte del territorio con el Frente 45 (1983), el comportamiento del ELN fue un tanto distinto: llegó antes (1965) al Sarare y Arauquita¹⁵ y luego intentó expandirse desde allí a otras subregiones de Norte de Santander (Provincias de García Rovira y Pamplona) y Casanare (Vertiente Andina). Incluso puede constatarse el nivel más alto y variado de actividad política y militar de este último grupo sobre el primero en todo el Nororiente, por lo menos hasta mediados de la década de los noventa.

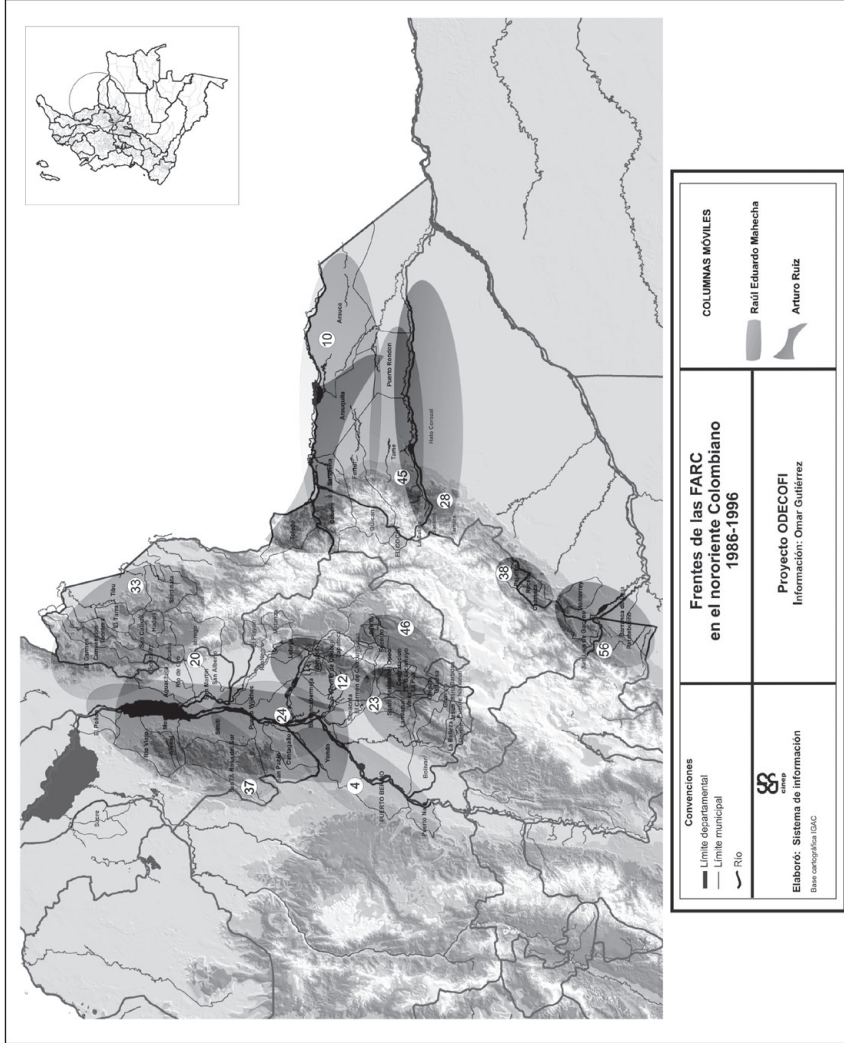
En efecto, el ELN fue de lejos la organización guerrillera más activa de esta parte del país y desde Arauca comenzó un proceso de expansión a territorios

¹⁵ Existe evidencia para sustentar que algunos integrantes del ELN llegaron a Arauca por la misma época en que se fundó y dio a conocer esta organización (1966).

Mapa 2 Frentes del ELN en el Nororiente colombiano 1986-1996



Mapa 3 Frentes de las Farc en el Nororiente colombiano 1986-1996



más integrados al contexto nacional o, también, más periféricos; para esto se crearon nuevos frentes como el Efraín Pabón (Santander, Norte de Santander) y el José David Suárez (Casanare, Boyacá) aparte de algunas compañías (Simacota y Pomares). La suerte de este intento de expansión no fue la mejor. Luego de un claro esfuerzo por constituirse en un poder alterno, entre 1988 y 1995, su accionar encontró una fuerte oposición entre sectores políticos de algunos municipios de Santander y Norte de Santander que apoyaron los planes de las Fuerzas Militares por detener las pretensiones de los “elenos”. Al mismo tiempo los paramilitares de Héctor Buitrago (Autodefensas de Casanare), la “competencia” con los frentes 28 y 38 de las Farc y las operaciones del Ejército detuvieron su avance sobre el piedemonte y la vertiente de Casanare y Boyacá (ver tabla 1 y gráfica 1). Aún así el ELN ha mostrado una sorprendente capacidad de adaptación a los cambios en el conflicto (tecnológicos, territoriales, políticos, sociales) y mantiene una significativa presencia en sus lugares de origen; tanto que, en los últimos años, ha llegado a proponer algunas zonas (Tunebia, Puerto Nariño) como zonas de concentración y negociación binacional con el Gobierno Nacional¹⁶.

El petróleo

Como fuere, el sorpresivo auge del petróleo en los ochenta y los posteriores descubrimientos han cambiado poco la opinión de buena parte de los habitantes sobre la institucionalidad legal y apenas ha matizado el paisaje cultural y social de los municipios. Esto ocurrió en razón de las circunstancias y la naturaleza de las explotaciones petroleras, a cargo de algunas multinacionales, y la forma como el estado central y regional comprendieron su respectivo papel. Así estas compañías privatizaron, en escala reducida y con apreciables limitaciones, algunas funciones públicas (inversión focalizada, provisión de servicios, oferta de empleo e incluso coerción) y señalaron los espacios de mayor presencia para el estado (Arauca, Arauquita y Saravena). Una sociedad

¹⁶ Esta posibilidad se exploró a finales de 2007, bajo el auspicio del Gobierno de Venezuela.

poco diversificada, en la cual los procesos de *acumulación* de capital eran relativamente precarios y un estado interesado en captar las rentas petroleras antes que en brindar *seguridad* a los ciudadanos y ejercer la *soberanía* sobre el territorio fueron las notas predominantes. Como se verá, estas peculiaridades pesan todavía hoy en la vida política y en manejo del “orden público”; también en las percepciones colectivas y locales sobre el significado y funciones del estado¹⁷.

Tabla 1
Acciones unilaterales por grupo Nororiente del país¹⁸
1988 – 2007

Grupo	1988-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2005	2006-2007	Totales
ELN	327	480	332	124	64	1327
Estatales	169	227	173	552	416	1537
Farc	102	152	207	239	117	817
Paramilitares	21	30	110	149	147	457
Total Nororiente	619	889	822	1064	744	4138
Total Colombia	1937	3146	4636	6350	5054	21123

Fuente: Cerac

El estado

En efecto, de acuerdo con el municipio que se examine, se tiene la impresión de que el grado de injerencia del estado cambia; ni que decir de su capacidad para regular las relaciones sociales, superar conflictos (centraliza-

¹⁷ Está pendiente una investigación sobre la “etnografía del estado” en las 5 subregiones mencionadas que recalque sus articulaciones con el conflicto armado y la violencia política.

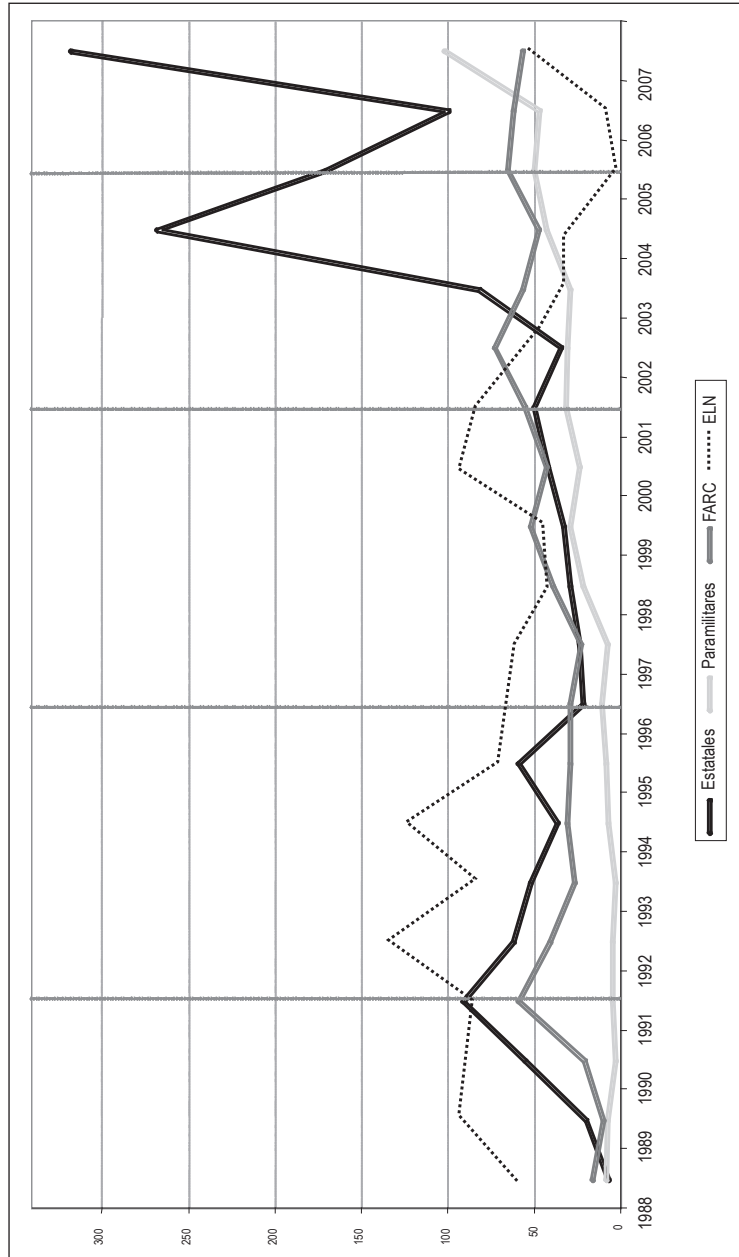
¹⁸ Como se mencionó, cubre los 208 municipios de Nororiente y Oriente, agrupados en 25 subregiones; se excluyen aquellas donde el ELN no hace presencia (Ariari, Duda-Guayabero, Guaviare, etc.). Es decir, se toman 18 de las 25 subregiones originales.

ción) o imponer frente a los alzados en armas (pacificación); esto evidencia una *presencia diferenciada del Estado* (González, Bolívar, Vásquez, 2003 y Tilly, 1992) dentro del mismo Departamento, lo que está asociado, por contraste, a distintas formas de conflicto armado y violencia; éstas son diferencias de grado, pero se admiten igualmente las distinciones de naturaleza. Sin duda, durante muchos años, el control territorial del estado sobre amplias zonas fue parcial o casi inexistente (Cravo Norte, Puerto Rondón); parecía que resultaba “antieconómico” mantener una apreciable presencia burocrática donde las concentraciones de población no eran muy numerosas y los procesos de acumulación de capital eran precarios o estaban en manos de grandes propietarios o de empresas particulares.

En estos casos, para el gobierno central, la solución pudo consistir en otorgar a ciertos individuos, grupos u organizaciones la representación del estado en Arauca. Esta solución convirtió a estos poderes particulares o privados en intermediarios entre el estado central y la población civil (González, 1989). En casos extremos esta intermediación funcionaba para efectos específicos (realización de elecciones, construcción de obras de infraestructura, manejo del “orden público”, explotación de recursos naturales) y entre los habitantes del Departamento se mantenía la percepción de que el estado era un poder lejano (gobierno central) al cual se acudía –cuando la situación lo requiriera– en búsqueda de soluciones a los problemas específicos y concretos.

En consecuencia, hasta finales de los años noventa, las transformaciones introducidas por la economía petrolera se reflejaron, sobre todo, en una mejor integración física del Departamento al resto del país, a través de la construcción o mejoramiento de carreteras (troncal del llano) y otras obras de infraestructura (aeropuerto, escenarios públicos, etc.). También aumentó la población urbana y rural, por migración, y se incrementó la demanda de servicios básicos y bienes de consumo en los principales centros urbanos.

Gráfica 1
Acciones unilaterales por grupos - Nororiente de Colombia, 1988-2007



Fuente: Cerac

El espacio¹⁹

Con el paso del tiempo, en el Departamento se afianzaron dos núcleos de crecimiento demográfico y económico de relativa importancia: Arauca, la capital, en pleno Llano, y Saravena, en el piedemonte, sobre la selva del Sarare. Entre estos municipios se ha dado una suerte de complementariedad y competencia por el liderazgo político y económico dentro del Departamento; sobre las vías que los comunican se teje la vida diaria de la mayor parte de sus habitantes, dado que se concentran las agroindustrias, las actividades agropecuarias, las entidades prestadoras de servicios, los centros educativos, la infraestructura económica y social, la presencia de instituciones del estado, el sistema de seguridad a cargo de la fuerza pública, etc.; no obstante, sobre estos mismos ejes viales y sobre este tejido social, económico y político se implantó también la violencia y el conflicto armado.

Es decir, estos últimos fenómenos penetraron el centro mismo de los intereses vitales del Departamento y de sus habitantes; no han sido asuntos marginales o desdeñables²⁰; por el contrario parecen ocultar y manifestar, al mismo tiempo, el enfrentamiento de grandes intereses endógenos y foráneos o de visiones y aspiraciones colectivas, a veces contradictorias, que escapan al poder del estado local o, incluso, nacional.

Conflicto armado en una perspectiva de coyuntura

Tal vez por lo anterior, las estrategias del estado para recuperar el control del territorio y la población civil han tenido tantas limitaciones; basta recordar dos antecedentes: durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990),

¹⁹ Se toma aquí la acepción de la palabra territorio como “inmutable en sus límites, una línea trazada por mutuo acuerdo o por la fuerza. (un) territorio (así) no tiene forzosamente la misma extensión a través de la historia. Pero en un momento dado representa un dato fijo. Se llama espacio una vez que se enfrenta a la sucesión histórica de las situaciones de ocupación efectiva por un pueblo” (Santos, 1990, 206).

²⁰ En otros Departamentos de la Orinoquia (Meta, Casanare) el conflicto armado se consideró un asunto marginal, por lo menos hasta 1996.

sobre Arauca, se concentraron buena parte de las operaciones de contrainsurgencia; éstas fueron seguidas, desde el extremo ilegal (acciones de los primeros grupos paramilitares), con la llamada “guerra sucia” que afectó particularmente a la Unión Patriótica y a sectores del Nuevo Liberalismo. En aquella época la subversión había lanzado un reto al estado que se materializaba, en una proporción significativa, a todo lo largo y ancho del Nororiente (incluido Arauca). Tiempo después se desarrolló sobre el mismo territorio parte sustancial de la “Estrategia Nacional Contra la Violencia”, puesta en marcha por el presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) al fracasar el proceso de diálogo con los insurgentes en México y Venezuela; esto sucede al tiempo que se promulga la Constitución de 1991 y las dos principales guerrillas (ELN y Farc) quedan al margen de una inclusión institucional. Con todo, entre 1992 y 1996, estos mismos grupos armados desarrollan una fuerte labor de despliegue territorial y social (producto de las definiciones en sus congresos y conferencias) que los llevará a constituirse en poderes paralelos al estado, con especial importancia, en Arauca. La penetración de los grupos paramilitares (1999) poco cambió esta situación hasta 2002, año en que el estado toma la iniciativa en el conflicto.

La población civil

En efecto, desde 2002 Arauca vive una situación particular de conflicto armado que guarda alguna relación con la declaratoria de “zona de rehabilitación y consolidación”(ver gráficas 1 y 2); antes de marzo de ese año, como se mencionó, era un territorio donde los grupos guerrilleros habían alcanzado un nivel significativo de consolidación de un proyecto de poder (territorial, político y financiero) que, como corolario, mostraba cierta subordinación de la clase política, representada por los partidos Liberal y Conservador y las ejecuciones de sucesivas administraciones públicas locales y departamentales (Peñate, 1999)²¹. La estrategia de seguridad de Uribe intentó hacer un corte

²¹ Como lo muestra la información elaborada por Cerac, antes del periodo 2002-2005, los niveles de enfrentamiento entre guerrillas y el estado en la zona del Sarare y en la frontera sobre el río Arauca, fueron significativos, si se les compara en un contexto regional (Orinoquia) y nacional; así, por ejemplo, en los alrededores de Saravena y Arauca ocurrieron entre 1997 y 2001, alrededor de 172 “eventos de conflicto”, frente a 290 en el periodo 2002-2005, la mayor parte de ellos por iniciativa de la guerrilla.

drástico de esta situación y adoptó medidas que a la postre resultarían controvertidas por analistas, políticos y la propia Corte Constitucional²². Algunas de estas medidas contemplaron las capturas masivas, la intervención de la regalías petroleras por el poder central, el nombramiento provisional de un ex-militar como Gobernador, el establecimiento de un complejo sistema de protección a la infraestructura petrolera y el aumento ostensiblemente de efectivos de la fuerza pública en el territorio²³.

Esta situación coincidió con la ruptura de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc. Sin embargo la respuesta de los grupos guerrilleros fue significativa²⁴ (ver tabla 1) y aunque en los años siguientes la situación parecía mejorar²⁵, las denuncias sobre violación a los derechos humanos y transgresiones del Derecho Internacional Humanitario no cesaron de repetirse e incluso se incrementaron²⁶.

Sin duda lo anterior denotaba una dificultad para distinguir y salvaguardar a la población civil de las acciones de los bandos enfrentados (ver gráfica 3)²⁷; esta

²² Esta institución echó a abajo el decreto que le dio vida a la “zona de rehabilitación y consolidación”.

²³ En 2005 la actividad petrolera aportaba cerca de 100.000 barriles diarios a la economía del país en cerca de 250 pozos activos y hacían presencia una empresa del estado (Ecopetrol) y por lo menos tres transnacionales (OXY, Repsol y Hocol). De tal magnitud eran los intereses que se conjugaban en Arauca que el Gobierno de los Estados Unidos destinó, en la época, un presupuesto cercano a los 100 millones de dólares para la seguridad petrolera.

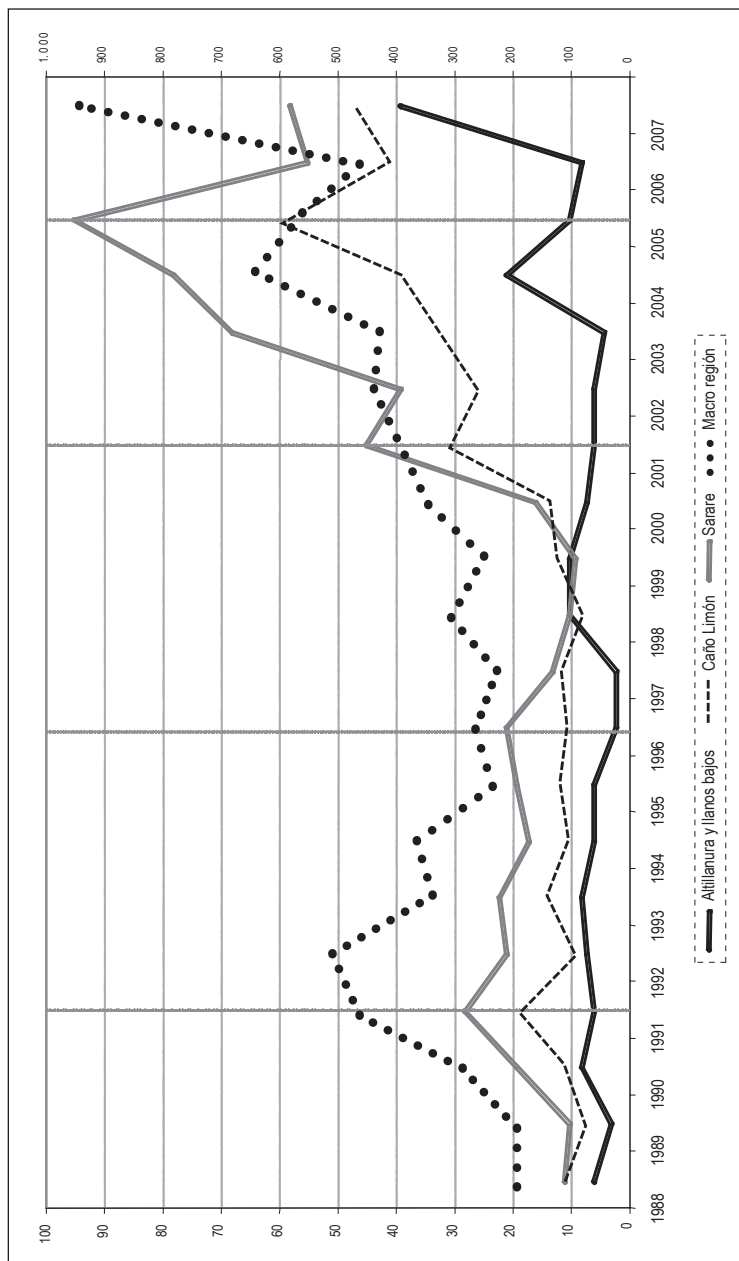
²⁴ Entre 2002 y 2004 se registraron 50 atentados contra la infraestructura petrolera y 345 atentados con explosivos (minas y bombas) atribuidos a estos grupos (Farc y ELN).

²⁵ Entre 2005 y 2006 se contabilizaron cinco atentados contra la infraestructura petrolera y 51 atentados con explosivos.

²⁶ Para mencionar apenas algunos datos sobre la delicada situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Arauca se puede decir que, en el periodo 2003-2006, se cometieron 1.302 homicidios de los cuales cerca de 744 (57%) fueron relacionados con motivaciones políticas o asociadas al conflicto armado. Se “contabilizaron” 8 masacres con 46 víctimas civiles y el asesinato selectivo de 12 maestros y 13 sindicalistas. Fueron asesinadas 13 personas, integrantes de las comunidades indígenas; dos periodistas y cuatro concejales municipales. Cerca de 20.466 personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares y pertenencias; otras 78 fueron retenidas o secuestradas. Igualmente, 60 civiles resultaron heridos y otros 10 murieron por minas antipersonal.

²⁷ En una revisión de prensa del año 2005, es frecuente encontrar noticias sobre asesinatos selectivos y masacres en Arauca y Casanare. En la zona limítrofe entre estos dos Departamentos (Tame, Puerto Rondón, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Sácama) parece concentrarse el enfrentamiento, primero, entre los grupos guerrilleros (Farc y ELN) y los paramilitares (Bloque Vencedores y Autodefensas de Casanare) y, luego, entre estos mismos grupos insurgentes; con todo, esta última guerra se extendió al centro de Arauca y abarcó también territorio de Arauquita, Saravena, Puerto Rondón, etc. (*El Tiempo*, 4 de enero de 2005, 1-3).

Gráfica 2
Eventos totales de conflicto



Fuente: Cerac

dificultad de percepción no solo fue propia de los grupos irregulares (guerrillas y paramilitares) sino que afectó también y de manera notoria a los organismos de seguridad del estado²⁸. Esta situación de limitación o negación de garantías y derechos humanos y civiles, aunada a la corrupción administrativa y a las dificultades económicas de los más pobres, conllevaron una crisis de apreciables repercusiones sociales y políticas en las zonas fronterizas, habida cuenta, por ejemplo, los desplazamientos de población colombiana a Venezuela²⁹ y la intensificación de las actividades de contrabando (combustible, bienes de consumo, etc.), el abigeato, la extorsión y el secuestro. Sin mencionar el incremento de las áreas sembradas de coca en Arauca³⁰ y las actividades de narcotráfico hacia los países vecinos.

Los efectos del conflicto sobre la población civil adquieren mayor relevancia política si se tiene en cuenta que, como arriba se anotó, en Arauca muchas organizaciones e instituciones sociales surgieron o se entronizaron con el proceso colonizador. Este hecho tiene características de relativa novedad y conserva particularidades que es necesario reconocer dentro de un contexto nacional. Así, el mapa de actores y organizaciones sociales es bastante complejo y muy variado en la expresión de los distintos intereses³¹. Se forjaron diferentes procesos organizativos ligados a formas de autogestión a través de

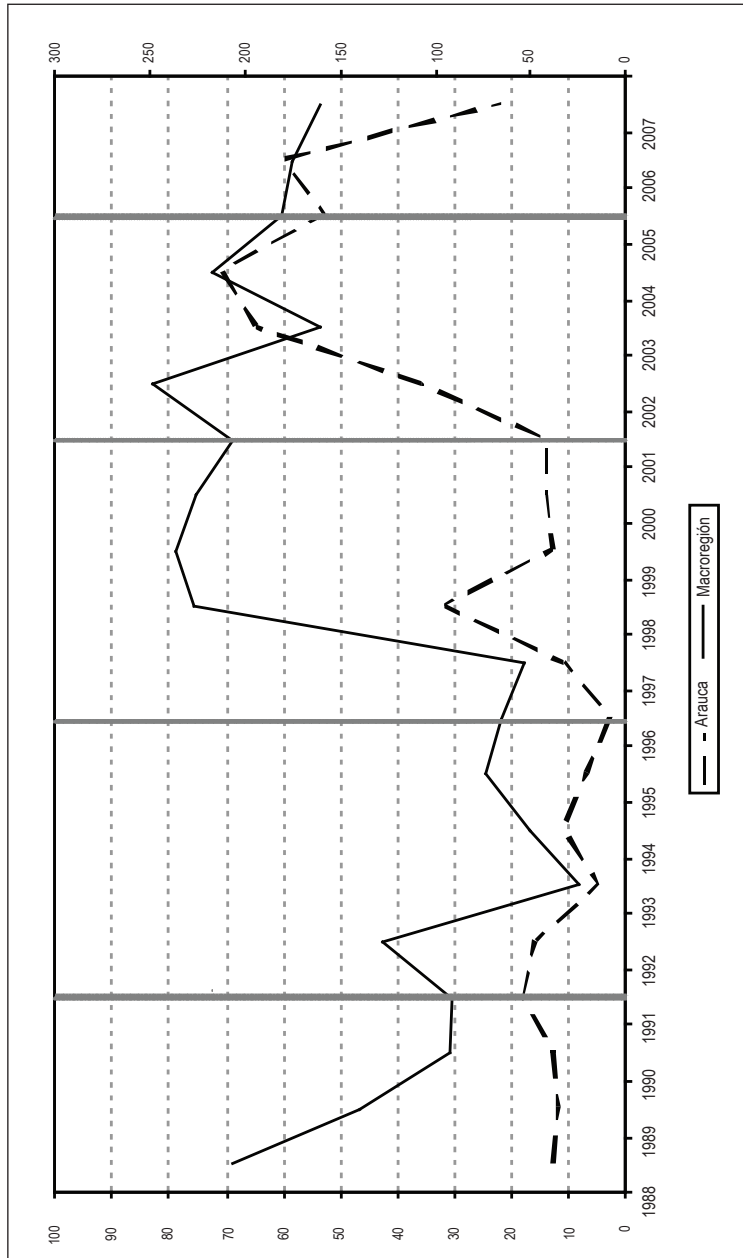
²⁸ Quizás el caso más sonado fue el asesinato de tres dirigentes sindicales en Saravena (agosto de 2004), por el cual la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos contra cuatro oficiales del Ejército y tres soldados profesionales.

²⁹ En este sentido fueron reveladoras las declaraciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos humanos para el caso Arauca (*Vanguardia Liberal*, 1 de junio de 2006, 2A).

³⁰ El área de cultivos de coca pasó de 978 hectáreas en 2000 a 1.883 ha. en 2005; con un incremento total, en seis años, de 192%.

³¹ Existe, por ejemplo, una red sindical agrupada en la CUT- Arauca y compuesta principalmente por los sindicatos petroleros (USO-Arauca), Sintracarnes, Sintraelectra, Asedar, Anthoc; también algunas organizaciones del sector agropecuario y rural como la Aduc-Arauca, ACA, Fensuagro, Anmuisc-Arauca; otras asociadas al sector cooperativo como Cooagrosarare, Cootransarare; igualmente las asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas como Ascaditar, Asou'wa. Al lado de estas organizaciones están también la Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal, la Asociación Juvenil y Estudiantil Regional (Asojer), la Asociación de Mujeres de Arauca (Amar), Amanecer de Mujeres por Arauca, el Comité permanente para la Defensa de los Derechos Humanos y el Colectivo de Abogados Joel Sierra. Finalmente, un papel destacado ha jugado la Empresa Comunitaria de Acueducto y Alcantarillado de Saravena, E.C.A.A.S, para muchos, empresa modelo de prestación de servicios, a cargo de la comunidad.

Gráfica 3
Civiles muertos en eventos de conflicto



Fuente: Cerac

organizaciones comunales, asociaciones de trabajos agrícolas, cooperativas de productores y posteriormente a formas de organización sindical, que dieron origen a un entramado social altamente cohesionado³².

El punto neurálgico de reflexión, solidaridad y movilización de las organizaciones sociales, desde 2002, ha sido la lucha por el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, amenazados y vulnerados, a su opinión, por todos los actores participantes en el conflicto. En este sentido, son muchas las acciones de promoción, protección y defensa de los mismos que han venido y vienen adelantando distintos organismos e instituciones, de carácter internacional, nacional, regional y local. A esto se agrega la preocupación por otros temas generadores de conflicto y desarraigo como las fumigaciones aéreas con glifosato. Es notorio también el énfasis reciente puesto por la red organizacional en los temas ambientales.

En conclusión, la encrucijada tendida por las percepciones y las acciones de los actores del conflicto sobre la naturaleza y el papel que cumplen las organizaciones de la sociedad civil ha llevado a que éstas asuman, lo que ellas mismas llaman, lógicas de “resistencia” para impedir su desmantelamiento y mantener sus formas de representación. Las mismas circunstancias presionan para que las organizaciones asuman posiciones de distanciamiento frente al estado y desmientan de manera explícita y permanente su posible vinculación o afinidad con los grupos guerrilleros. En otras palabras, las organizaciones sociales parecen avocadas a ganar un nuevo espacio político y a racionalizar sus reivindicaciones e intereses en discursos que las separen formalmente del conflicto; se niegan a enfrascarse en un juego de polarización (Tilly, 2007) y rehúsan aceptar las fronteras sociales (nosotros-ellos) que los separarían de supuestos adversarios dentro de la institucionalidad oficial (organismos de seguridad).

³² Son organizaciones campesinas, sindicales, étnicas, de mujeres, ambientales, de desarrollo comunitario. Su categorización y relación con otros movimientos sociales o su historia de movilizaciones es una historia por documentar.

El estado departamental

Hasta 2007 se observó una aparente “recomposición” de la clase política como efecto del conflicto, que se manifestó en un mayor grado de obediencia a las directrices del estado central. También tomaron impulso los partidos de la coalición de gobierno como una forma de afianzar la política de Seguridad Democrática. De este intento fueron destacables algunos resultados electorales: en marzo de 2006 salieron elegidos dos candidatos a la Cámara de Representantes por Arauca, uno del Partido Convergencia Ciudadana y otro por Cambio Radical. En opinión de estos sectores políticos, la presencia y acciones de las Fuerzas Armadas tenían un papel clave en la recuperación del territorio para el estado; así, por ejemplo, éstas cumplieron un papel de control y garantes en la realización de campañas políticas y elecciones desde 2002. Con todo, aún en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006, los candidatos de los siete municipios del Departamento afrontaron amenazas de las Farc y del ELN.

En ciertos ámbitos de opinión regional se tenía la impresión de que la vida política institucional en los municipios había estado signada por la baja participación ciudadana en asuntos de gobierno y las administraciones habían estado de espaldas frente a los gobernados. Esto era perceptible en las discusiones que se entablaban alrededor del efecto de los recursos de las regalías en el desarrollo y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; incluso algunos afirmaban que el petróleo se había convertido en una “maldición” dado que estimulaba el crecimiento desordenado de los municipios, los conflictos por la tierra, la corrupción administrativa, el deterioro del medio. Como se mencionó, el destino privilegiado de las regalías había sido la construcción de obras civiles y vías de comunicación, en menoscabo de inversiones clave como la diversificación productiva, la educación y la salud pública.

Era aceptado que el escenario político de los municipios se caracterizaba por el desgüeño administrativo, la falta de compromiso de los gobiernos locales con sus comunidades y la debilidad en la participación de éstas en asuntos públicos

y políticos. La presencia de la guerrilla y su promoción del poder popular en nada habían cambiado esta realidad. Así, la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática, en 2002, por su excesivo énfasis en la protección de la infraestructura, la economía petrolera y el afianzamiento electoral del Uribismo, develó aún más esta situación y mostró que la recuperación del territorio y la confianza de la población requerían de un tratamiento más cuidadoso, basado en la inversión de carácter social y el acercamiento a sectores influyen en el contexto económico regional. A la cabeza de esta tarea se puso el gobernador Julio Acosta³³, elegido en 2004, a nombre de Cambio Radical.

De ahí la aparente importancia concedida por este Gobernador al tema de la inversión de recursos bajo el régimen de la Ley de Regalías y el afán de mostrar con frecuencia balances, al menos formales, de su gestión. En opinión de la coalición uribista esto redundaba en la recuperación de la institucionalidad en este territorio y fortalecía la política de Seguridad Democrática. Llama la atención que esta administración departamental (2004-2007) pretendiera basar su estrategia de fortalecimiento en la “inversión social” y junto con el Gobierno Nacional impulsaran programas de reactivación de mercados regionales, crecimiento y reconversión productiva, con especial énfasis en zonas rurales afectadas por la presencia de cultivos de coca y grupos guerrilleros.

Con todo, la línea de desarrollo regional propuesta por el Gobernador no difirió en mucho de lo expuesto por sus antecesores o por organismos de planificación regional en los 20 años anteriores, que consideraban la inversión en obras de infraestructura como el eje de cualquier estrategia a largo plazo. Así mismo este Plan de Desarrollo de Arauca se basó en el impulso a proyectos de desarrollo económico sostenible en dos frentes nada novedosos: impulso a la ganadería competitiva y a la agricultura comercial y agroindustrial³⁴.

³³ Resulta paradójico que este político, de origen liberal, fuera señalado, durante su mandato como Alcalde de Arauca (1988-1990), de promover la construcción de obras suntuarias y desproporcionadas (verdaderos elefantes blancos). Además, se decía, Acosta había sido víctima, desde 1990, de ocho atentados contra su vida, atribuidos todos a la guerrilla.

³⁴ Otros frentes del Plan son el “ecoturismo” y la lucha contra el contrabando.

En noviembre de 2006, Acosta se manifestaba satisfecho de entregar un balance con superávit de la Gobernación, de lograr una importante inversión social y de poder garantizar la seguridad en el tránsito por las principales vías del Departamento, algo que recalaba, era imposible apenas dos años antes por las acciones de la guerrilla. Todo lo cual evidenciaba, según él, un manejo más transparente de los recursos petroleros. En un tono similar y por la misma época el Alcalde de Arauca respondió a lo que consideraba eran retos de la administración de la capital. Por este camino parecería que apenas en ese momento en el Departamento, los mandatarios descubrían los beneficios de formular planes de gobierno y aplicar a ellos las evaluaciones técnicas; en contraste, asociaban la corrupción y el desvío de recursos públicos a la guerrilla con la ausencia de normas y controles técnicos. Para ellos, un antídoto frente a la influencia de la subversión era el fortalecimiento de la tecnocracia en todo Arauca.

Las Fuerzas Armadas

La presencia de las Fuerzas Armadas es ostensible en el territorio del Arauca³⁵; es posible ver a sus integrantes en los aeropuertos, sobre la troncal del piedemonte, en la vía que conduce de Arauca a Saravena, en Caño Limón, en la transversal Tame-Arauca, en Puerto Rondón, en Cravo Norte, en la vía que conduce a Santander, a la altura de Cubará y Gibraltar, a lo largo de la frontera sobre el río Arauca. En los principales municipios existen bases militares importantes, en los epicentros de la explotación petrolera (OXY y Repsol) se mantienen estrictas medidas de seguridad y el oleoducto Caño Limón-Covenas es custodiado y monitoreado las 24 horas del día. En otras palabras, por la presencia de esta institución se palpa en la vida cotidiana la ejecución de la política de Seguridad Democrática; tanto o más que en otros departamentos como Meta o Caquetá.

³⁵ Este Departamento hace parte de la Segunda División del Ejército, y tienen allí funciones la Brigada 18 y Móvil Número 5, además del Comando Operativo 18. En los primeros dos años del mandato Uribe el pie de fuerza se incrementó de 5.766 a 7.839 efectivos. De este total, 3.000 (60%) se dedican a la protección de los campos petroleros, los 178 kilómetros de oleoducto y las 320 torres de energía eléctrica.

En estas circunstancias los enfrentamientos entre la fuerza pública y los frentes, compañías y columnas móviles de los grupos guerrilleros son frecuentes, especialmente, en zonas rurales de los municipios de Tame, Arauquita, Saravena, Arauca y Fortul, sobre el piedemonte y en las sabanas orientales. Hasta 2005 se habían contabilizado más de 65 combates³⁶. Se tenían, entonces, pruebas empíricas y se apreciaba de forma directa que el conflicto no era un fenómeno marginal ni en lo espacial ni en lo demográfico, menos en lo económico debido a que en los centros urbanos o en las cercanías de las explotaciones petroleras y en las zonas productoras de coca se habían registrado noticias de combates o se había detectado la presión o la presencia directa de milicias o estructuras más visibles de los grupos guerrilleros y de destacamentos del Ejército o la Policía. Tan delicada era esta situación de conflicto que, en abril de 2005, algunos representantes políticos pidieron al presidente Uribe revisar su política de seguridad para Arauca, luego de fuertes golpes propinados por la guerrilla a las Fuerzas Militares³⁷.

Con todo, es necesario resaltar que los desencuentros entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil persistían. En opinión de las organizaciones defensoras de derechos humanos, este plan de seguridad había significado la persecución y señalamiento a habitantes del área del oleoducto, en especial pequeños productores campesinos, cuando no la expulsión de sus tierras, la privatización de espacios públicos y el montaje de un sistema de medidas que vulneran la

³⁶ En el periodo 2002-2005 se presentaron 49 combates entre la fuerza pública y la guerrilla (Farc y ELN) en el sector del piedemonte (Saravena, Fortul y Tame), 13 en Arauquita y Arauca y solo tres en la zona limítrofe entre los departamentos de Arauca y Casanare. Entre guerrilla y paramilitares se registraron seis combates en el piedemonte, una entre Arauca y Arauquita y dos en la zona limítrofe entre los departamentos de Arauca y Casanare. En contraste, durante el mismo periodo se tiene noticia de un (1) enfrentamiento entre las Fuerzas Militares y los paramilitares del Bloque Vencedores y las Autodefensas Campesinas de Casanare.

³⁷ La actividad de la Segunda División del Ejército en Arauca, con las Brigadas 18 y Móvil 5, había sido intensa en su persecución a los grupos guerrilleros. Así, en febrero de 2005 se tuvo noticia de la ejecución de la “Operación Ballesta” y de sus primeros resultados en términos de combates, incautación de armas y recuperación de territorio. Con todo, esta operación de grandes proporciones mostró también la fortaleza que aún conservaban las guerrillas; los campos minados, las “casas bombas”, el tipo de armamento utilizado, las emboscadas, la voladura de torres de energía, el número de insurgentes y la resistencia que ofrecían evidenciaron esta situación. Aunque la misma operación se diseñó para perseguir al Bloque Vencedores de las autodefensas, los informes del Ejército a la opinión pública no dan cuenta de resultados concretos sobre este grupo.

libertad de tránsito de los pobladores por las carreteras de Arauca. Incluso iban más allá y señalaban que el incremento de la presencia de fuerza pública estaba acompañado de la actuación libre de grupos paramilitares que asesinaban y pedían la salida de líderes sociales bajo amenazas de muerte (*Voz*, 22 de febrero de 2005, 8).

En esta perspectiva existía un “frente social” en esta política de seguridad que consistía en debilitar a las organizaciones que representan los intereses de los colonos, campesinos, sindicalistas, indígenas y se habían declarado en abierta oposición al gobierno de Álvaro Uribe. Al mismo tiempo se estaba dando espacio y fortaleciendo ciertos programas diseñados para consolidar la “presencia” del estado en zonas de conflicto (Familias en Acción, Guardabosques, etc.); esto mismo estaba complementado con la subordinación, un tanto coercitiva, de organizaciones sociales, el impulso electoral y el levantamiento de gobiernos pertenecientes a la coalición uribista.

Como se mencionó, pese a las ofensivas de las Fuerzas Militares la guerrilla parecía tener capacidad de respuesta y mantenían control territorial en algunos puntos de Arauca. Esto fue cierto por lo menos hasta 2006. En aspectos referidos a la política y el diálogo social, los planes de seguridad del Gobierno Nacional mostraban serias limitaciones y la fortaleza de la guerrilla era atribuida con sorna, por los comandantes del Ejército, al apoyo dado por las organizaciones sociales y la población a la subversión. En consecuencia, ciertas dimensiones de la comunicación positiva entre la sociedad y el estado estaban pasando por un mal momento³⁸, existía un distanciamiento y hasta desconfianza en temas sensibles como preservación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Sin duda era ambiente que tendía a la polarización, muy a pesar del discurso gobiernista de la seguridad.

³⁸ Cabe resaltar que la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática en Arauca tuvo como base una fuerte coordinación entre organismos del estado y algunos sectores sociales y económicos (ganaderos, transportadores, comerciantes) y, obviamente, los gobiernos locales. Como lo proponía esta política, la idea era crear “confianza” entre el gobierno y la población civil para que ésta “denunciara a los grupos terroristas” y conformara “redes de cooperantes”.

Sin temor a exagerar se puede decir que esta situación de distanciamiento y desconfianza entre la sociedad y el estado todavía se mantiene en Arauca, a pesar de los avances de control territorial de las Fuerzas Armadas durante 2006 y 2007. Las dificultades vividas por la población civil a lo largo de años anteriores a causa del conflicto, sin duda, han contribuido a este malestar que se manifiesta de diversas y antagónicas conductas individuales y colectivas de retraimiento, pasividad, organización o denuncia, de apoyo al estado o de búsqueda de soluciones parciales y casuísticas. Esta sucesión de hechos sociales no escapan a las percepciones de los gobiernos locales sin que se pongan en marcha alternativas democráticas al respecto.

Es claro que en Arauca ha tenido lugar un pulso militar entre el estado y la guerrilla de gran importancia para la suerte de la política de Seguridad Democrática y los objetivos tácticos y estratégicos de los grupos guerrilleros, esto queda en evidencia en hechos como el paro armado de octubre de 2005 que llevaron a un ajuste de aspectos muy particulares de la misma y referidos al territorio fronterizo y a las características del conflicto armado en Arauca³⁹.

Los grupos paramilitares

Para finalizar cabe decir algo sobre este fenómeno. Hoy se dice que estos grupos paramilitares ingresaron “tarde” al territorio de Arauca y lo hicieron desde Casanare (Hato Corozal y Paz de Ariporo) y la zona limítrofe entre Meta y Vichada (Puerto Gaitán, Cumaribo); desde allí realizaron las primeras incursiones en los años 1999, 2000 y 2001 logrando cierto establecimiento en las zonas urbanas de Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte. Las primeras acciones de estos grupos consistieron en el asesinato de líderes agrarios, sindicales, políticos y periodistas, en lo que no eran, con propiedad, “operativos contrainsurgentes”. Sin duda en este breve posicionamiento jugó un papel cla-

³⁹ Durante 23 días las Farc mantuvieron paralizada la economía del Departamento y realizaron acciones bélicas contra la fuerza pública. Distintos organismos del estado actuaron con urgencia para contrarrestar los efectos de las acciones de una guerrilla; sin embargo fue un “decreto” del Frente 10 de las Farc lo que permitió el levantamiento del paro y el “retorno a la normalidad” de la economía de Arauca.

ve las relaciones sociales y económicas de estos municipios con sectores que en Casanare y Meta fundaron otros grupos paramilitares (las Autodefensas Campesinas de Casanare y las Autodefensas de Meta y Vichada) en los años noventa. Con todo, es 2003 el año en el que con mayor fuerza se sienten las acciones de los paramilitares contra la población civil y los grupos guerrilleros en Arauca (ver gráficas 2 y 3)⁴⁰. El Bloque Vencedores de Arauca, dirigido por los hermanos Víctor Manuel y Miguel Ángel Mejía Múnera, reconocidos narcotraficantes, se desmoviliza en diciembre de 2005, en la vereda Puerto Gaitán de Tame.

Se afirma, también, que el paramilitarismo entró a Arauca prohijado por los destacamentos militares oficiales, lo cual facilitó la implantación de las primeras estructuras a cargo del Bloque Centauros, pero durante los años 2001 y 2002 se produjo la operación de compra-venta de las llamadas “franquicias” que dio origen a la conformación, por parte de los hermanos Mejía Múnera, del Bloque Vencedores de Arauca. Como se sabe, el Bloque Centauros, o mejor su marca, fue adquirida, también a los hermanos Castaño Gil, por Miguel Arroyabe, quien se convirtió en su jefe y propietario indiscutible y se expandió por todo el Meta y parte del Casanare, dando inicio a la guerra intraparamilitar entre éste y las fuerzas de alias Martín Llanos, amo y señor, hasta entonces, de las Autodefensas Campesinas del Casanare (González, 2007).

Cabe advertir que la presencia paramilitar en Arauca fue limitada y su afianzamiento fue rápidamente contrarrestado por la reacción de la guerrilla en zonas neurálgicas del territorio y su desmovilización contribuyó a cerrar, de alguna forma, un ciclo de violencia. Como fuere, el año de la desmovilización del Bloque Vencedores (2005) fue también el momento del arranque del enfrentamiento con las Farc y el ELN, justamente en los alrededores de Tame.

⁴⁰ Existen evidencia empírica para afirmar que civiles eran las víctimas preferidas de los paramilitares en Arauca. De acuerdo con el análisis de prensa, entre 2002 y 2005, estos grupos fueron responsables de 57 acciones en su zona de influencia en Arauca; en contraste con 11, en el periodo 1997-2001.

El conflicto armado hoy

El discurso oficial proclama el triunfo de la política de Seguridad Democrática y el retorno de la tranquilidad y prosperidad a Arauca, por lo menos desde finales de 2005. Fue interés del gobernador Acosta Bernal mostrar los cambios que su administración introdujo con apoyo del gobierno del presidente Uribe, aún en los momentos más críticos. Llama la atención que el 20 de diciembre de ese mismo año, Acosta sufriera un grave atentado que por poco le cuesta la vida, tras lo cual denunció la existencia de un “complot de política y guerrilla” contra su vida. Por su parte, el presidente Uribe se comprometió a incrementar, aún más, el pie de fuerza en Arauca.

Aún así el año 2007 se abrió en un clima de optimismo entre la clase política y las Fuerzas Militares de Arauca. Según la información oficial, el año inmediatamente anterior los homicidios se redujeron en 35%, los atentados terroristas bajaron 47%, el secuestro extorsivo cayó 12%, decrecieron los cultivos de coca⁴¹ y el estado aumentó el control territorial. Sin duda un balance positivo para la política de Seguridad Democrática. Con todo, la prensa daba cuenta, también, de importantes acciones de la guerrilla y de combates contra el Ejército en enero de 2007; sin contar con los pronunciamientos y las acciones de las entidades de derechos humanos contra el asesinato de civiles a manos de las “Águilas Negras” y los “falsos positivos” del Ejército en zonas rurales de Saravena y Arauquita. Además comenzaba un año electoral y se escuchaban en algunos municipios (Fortul y Arauquita) denuncias sobre intimidaciones a los eventuales votantes, provenientes de los grupos guerrilleros. En este mismo contexto creaba confianza en el Ejército la muerte en combate o la captura de importantes mandos de frentes del ELN y las Farc en todo el oriente del país.

⁴¹ Apenas un detalle: según estos informes, se destruyeron 362 hectáreas de coca mediante el sistema de erradicación manual, 60% más que en 2005.

En el plano político, el primer trimestre de 2007 estuvo salpicado por debates y rumores sobre las elecciones en Arauca. Cabe resaltar la inquietud que despertó el supuesto apoyo del presidente Chávez a ciertos precandidatos a la Gobernación y ciertas alcaldías de Arauca con la intención de tener “amigos” en puestos de mando civil. Esto se dijo, por ejemplo, de Edgar Matus y Esperanza Sandoval, pertenecientes al grupo político que encabezara el asesinato congresista Alfredo Colmenares⁴². Algunas fuentes incluso afirmaron que el ELN y las Farc estarían detrás de algunas campañas. Mientras tanto sucedían amenazas y asesinatos de candidatos de diversas corriente ideológicas. Se prolongaba así la violencia política y la influencia del conflicto en las elecciones, con el ingrediente, inédito en el pasado reciente, de involucrar el supuesto apoyo de sectores sociales e institucionales de Venezuela.

En abril de 2007, la situación de conflicto en algunas zonas de Arauca despertaba preocupación entre las organizaciones sociales. Por una parte ocurrían combates entre las Farc y el ELN⁴³; por otra, las Fuerzas Militares adelantaban operativos contra los insurgentes en los cuales resultaba afectada la población civil⁴⁴. En mayo la violencia parecía desbordar los efectos sobre la población civil. Mientras tanto el gobernador Julio Acosta Bernal se defendía de nuevas acusaciones ante la Fiscalía sobre nexos suyos con el paramilitarismo⁴⁵.

Poco más tarde, en agosto, las Farc decretaron un nuevo paro armado que no tuvo difusión en los medios pero afectó la comunicación entre Arauca y Norte de Santander por una semana. Llegado septiembre, el aclamado mejoramiento de la “situación de orden público” no convencía a las organizaciones de derechos humanos para asumir un lenguaje menos enfático en sus denuncias. Este clima de violencia y conflicto armado se vivía en vísperas de las elecciones.

⁴² Tanto Matus como Sandoval, radicados en Venezuela, negaron el supuesto apoyo de Chávez y dijeron temer por sus vidas.

⁴³ A estas alturas se hablaba de más de 300 muertos dentro de esta disputa.

⁴⁴ En particular, los primeros combates (Farc-ELN) provocaban una emergencia humanitaria en Tame.

⁴⁵ Se decía que los Mellizos Mejía Múnera, dueños del Bloque Vencedores de Arauca, habían comprado para Acosta la franquicia de Cambio Radical y la Gobernación de Arauca.

nes municipales y departamentales de octubre. En efecto, éste fue un mes de intenso forcejeo y acusaciones entre los ocho candidatos a la Gobernación de Arauca⁴⁶.

Al final, el triunfo fue para el candidato de Cambio Radical, Freddy Forero, amigo y aliado del Gobernador saliente⁴⁷. Otro hecho significativo en la coyuntura que siguió a las elecciones fueron los golpes propinados por las Fuerzas Armadas a las guerrillas en Arauca, en lo que parecía ser la consolidación de la toma de iniciativa de las primeras sobre las segundas. Así mismo, las últimas campañas políticas y elecciones en el Departamento (2003, 2006 y 2007) han estado acompañadas, de una parte, de numerosas amenazas y atentados a los candidatos, en especial de la coalición uribista y, de otra, detenciones masivas y judicialización de líderes y candidatos de izquierda. A esto se añadiría los asesinatos de funcionarios públicos y dirigentes políticos en algunos municipios.

El balance final de los resultados de la política de Seguridad Democrática en Arauca está por realizarse, pero un hecho es incontrovertible: durante 2007 los indicadores adaptados para medir la violencia y el conflicto armado mostraban variaciones ascendentes; el atentado contra el Alcalde Electo de Arauquita, Francisco Vargas, en enero de 2008, fue apenas una muestra. También lo reconoce el Observatorio de la Vicepresidencia⁴⁸: la cifra de homicidios creció 79%, al pasar de 72 en 2006 a 129 en 2007; el secuestro se incrementó 50%, en 2006 se conocieron seis casos, en 2007 fueron reportados nueve; el número de personas desplazadas aumentó de 2.069 a 2.672 en el mismo periodo, lo que representa una variación de 29%, y los eventos por minas antipersona subieron de 34 a 55, o, lo que es igual, mostraron un incremento

⁴⁶ Los partidos políticos y los candidatos a la Gobernación fueron: Freddy Forero de Cambio Radical, Adalberto Jaimes del Partido Liberal, Albeiro Vanegas del Partido de la U, Edgar Ortiz del Polo Democrático, Nuby Sandoval de Apertura Liberal, Luis Ávila de Partido Verde, Alirio Arango de Colombia Viva y Jesús Salazar del Movimiento Afrocolombiano; la mayor parte pertenecientes a la coalición uribista.

⁴⁷ Freddy Forero obtuvo el 38,94% de los votos válidos para la Gobernación; le siguió Adalberto Jaimes con el 21,67%. La abstención alcanzó 45,6% del potencial electoral (131.647 personas).

⁴⁸ Cabe resaltar que esta fuente hace comparaciones de los incrementos por semestres, en este caso 2006 y 2007 incluye apenas datos entre enero y junio.

de 62%. Salta a la vista que durante 2007, Tame, Saravena y Fortul fueron los municipios más golpeados por la violencia y el conflicto⁴⁹.

En el último año (enero 2008-2009) se conoció un relativo incremento en los indicadores de violencia. Como lo señala el Observatorio de la Vicepresidencia, entre enero y junio de 2008, se produjo un incremento del 19% en los homicidios⁵⁰, entre éstos algunos indígenas y sindicalistas. Otros indicadores parecían mejorar, el desplazamiento y el secuestro descendían. Sin embargo, las acciones violentas y la guerra se recrudecen en mayo y se mantienen con intermitencia en septiembre, octubre y diciembre. Así mismo, los escándalos por la vinculación de la clase política con el paramilitarismo y la malversación de los recursos parecían desmentir lo sostenido por la administración de Julio Acosta. Se rumoraba también que las guerrillas comenzaban un proceso de reorganización interna y relocalización territorial.

En enero de 2009, se denuncian nuevas “ejecuciones extrajudiciales” a manos de desconocidos y se conocen nuevos detalles de los vínculos del ex-gobernador Julio Acosta con distintas redes paramilitares; asunto que no resulta del todo ajeno a la destitución del, hasta ese momento, gobernador Freddy Forero, también de Cambio Radical, por inhabilidades para ejercer el cargo⁵¹. Las guerrillas, por su parte mantenían las amenazas contra los gobiernos locales. Esta cadena de hechos señalaba la tendencia violenta y el amago de crisis política que se insinuaría durante el primer trimestre.

Consideraciones finales

Se puso a prueba aquí un análisis que relacionó, en dos dimensiones (una histórica y otra coyuntural), algunas variables: territorio, conflicto armado,

⁴⁹ Este deterioro tiene una relación importante con los enfrentamientos entre el ELN y las Farc, ocurridos en el piedemonte y en la zona fronteriza del río Arauca. También las llamadas bandas emergentes, nuevas o rearmadas estaban detrás de algunos asesinatos de líderes comunitarios e integrantes y activistas de organizaciones sociales o de derechos humanos.

⁵⁰ Como se mencionó este incremento se relaciona con el mismo periodo de 2007.

⁵¹ El Consejo de Estado anuló su elección el 23 de octubre de 2008.

violencia política y presencia diferenciada de estado, en el interior de Arauca. La dimensión histórica informó sobre un trabajo de reconstrucción de la dinámica de retroalimentación de dichas variables en cerca de veinte años (1988-2008) y destacó algunas conclusiones de alcance intermedio (entre lo empírico y lo teórico); la segunda (coyuntura) acudió a la descripción cronológica de una serie de hechos decididamente empíricos y cargados de valoraciones (según cada actor). Presentar ambas dimensiones y otorgar un peso mayor (en extensión e información) era, sin embargo, necesario en un ejercicio de sistematización y relacionamiento para sustentar lo que sigue:

- El territorio y su construcción social (espacialidad) no ha sido solo telón de fondo para la violencia y el conflicto o para la presencia y actuación del estado; sin duda sucede algo muy distinto: territorio, sociedad y política se condicionan y se moldean mutuamente.
- En Arauca el estado marchó a la zaga del poblamiento y los procesos de acumulación de capital, su perfil coercitivo sobresalió sobre su capacidad para regular conflictos; por esta razón su presencia ha sido más notoria en la capital (Arauca), en Caño Limón o sobre el piedemonte (Saravena, Fortul, Tame)⁵². Esta tendencia se mantiene aún hoy; no obstante el esfuerzo hecho por el gobierno central por extender su control a todo el territorio. En consecuencia capacidad de control sobre población y territorio bajo reglas de juego democráticas continúan siendo factores decisivos en el Departamento.
- A nivel social son numerosos y variados los cuestionamientos sobre la legitimidad de las actuaciones del estado; la lejanía entre gobernados y gobierno ha sido base para la organización de grupos guerrilleros (especialistas en violencia, en el lenguaje de Tilly) y el mantenimiento de organizaciones sociales con profundo retraimiento institucional (identidades centradas en sí mismas). Éste ha sido un escenario propicio para la actuación de agentes que fomentan distintas formas de violencia política.

⁵² Esto es, sobre lo que se denominan aquí las subregiones de Caño Limón y Sarare, las dotadas con recursos naturales y población.

- Las agrupaciones partidistas locales y regionales muestran cierta “fragilidad” que, sin embargo, el estado central y, en especial, los últimos gobiernos (Pastrana, Uribe) han intentado solventar articulando los procesos electorales y los planes de las administraciones locales y departamentales a grandes directivas nacionales. Aún así, estas instancias de gobierno y aquéllas agrupaciones adquirieron cierta dinámica que las vinculó, incluso antes, al conflicto y a la ilegalidad como formas de sobrevivir y aspirar a negociar con el mismo estado central reivindicaciones o intereses propios.
- La guerrilla tiene raíces muy profundas en la historia de Arauca, en su configuración misma como espacio de frontera, que conviene no despreciar (en lenguaje de Lasalle, son factores reales de poder); los distintos planes contrainsurgentes han reconocido este poder y sería deseable ensayar propuestas de negociación para detener la emergencia humanitaria desatada por la violencia política y el conflicto armado. Este tema tiene dimensiones de seguridad distintos a los enfatizados por el actual gobierno y se relaciona con la política internacional (Colombia-Venezuela) en una zona de frontera.
- A manera de hipótesis se sostiene que el conflicto armado y la violencia política son fenómenos centrales de la sociedad araucana; también que las principales víctimas han sido civiles y que las incursiones paramilitares al lado de las operaciones contrainsurgentes, primero, y los enfrentamientos entre las Farc y el ELN, después, son los hechos de mayor relevancia sobre este particular. En particular, los últimos siete años han sido decisivos para la reactivación o la edificación de fronteras entre amigos-enemigos (Tilly, 2007); así por ejemplo sectores de los partidos que realizaron acuerdos con la guerrilla hoy son activos partidarios de su derrota; las incursiones paramilitares propiciaron alianzas entre guerrillas, desaparecidos aquéllos, facciones guerrilleras han buscado pactos temporales con sectores del Ejército y bandas de traficantes de droga y contrabandistas.
- También se ponen en evidencia las responsabilidades, activas o pasivas, de las Fuerzas Militares y del estado, en su conjunto, en la escalada tanto del conflicto armado como de la violencia política, a su vez reedición de otras pasadas, debido a cierto sesgo coercitivo y a las insuficiencias institucionales y participativas de la política de Seguridad

Democrática. En efecto, esta política no ha sido entendida como un laboratorio de paz⁵³.

- El enfrentamiento entre las Farc y el ELN tiene como puntos de partida los *distintos modelos de organización social y económica* que promueven estas organizaciones dentro de algunos núcleos de población⁵⁴ y la lucha por el poder político y el manejo de recursos económicos en los municipios y en el Departamento. El grado que ha alcanzado dicho enfrentamiento muestra la relativa influencia que mantienen las guerrillas dentro de la población y su peso dentro de los balances de poder político.
- La necesidad de construir una base empírica sobre la cual dar cuerpo a un análisis de tipo sociológico sobre el conflicto y la violencia, que intente, además, incluir dentro de un marco relacional las motivaciones y los intereses de los actores, antes de cobijarlos con determinado enfoque teórico para hechos de largo duración.

Bibliografía

Carr, Edward, 1983, *¿Qué es historia?*, Barcelona, Ariel Historia.

Crisis Group, 2007, “Los nuevos grupos armados de Colombia”, en Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia. Informe Sobre América Latina. Policy Report*, número 20, 10 de mayo.

Deas, Malcolm y Gaitán, Fernando, 1995, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fonade/DNP.

⁵³ En efecto, dentro de ciertos círculos regionales, el Gobierno (Nacional y Departamental) ha presentado algunos proyectos de desarrollo productivo como parte de la política de Seguridad Ciudadana y como formas de superar la violencia y acimatar la paz.

⁵⁴ Un buen ejemplo de esto es la posición de las guerrillas frente a las plantaciones coca; si las Farc facilitan su establecimiento en las propiedades campesinas, el ELN las acepta a regañadientes.

Delgado M., Ovidio, 2001, “Espacio, territorio y ambiente”, en *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Red Espacio y Territorio.

González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo, 2003, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.

González, José, 1989, “Camino de oriente: aspectos de la colonización contemporánea del oriente colombiano”, en *Controversia*, número 151-152, Cinep, Bogotá.

-----, 1992. *Espacios de exclusión. El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Bogotá, Cinep.

-----, 2007, “Los paramilitares y el colapso estatal en Meta y Casanare”, en Romero, Mauricio, editor, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.

Habermas, Jürgen, 1986, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Kaldor, Mary, 2001, *Las nuevas guerras*, Barcelona, Tusquets Editores S.A.

Le Grand, Catherine, 1988, *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, Bogotá, Centro Editorial Universidad Nacional.

Montenegro, Armando y Posada Carlos E., 2001, *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Alfaomega y Cambio.

Münkler, Herfried, 2005, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Molano B., Alfredo, 1996, *Del Llano llano. Relatos y testimonios*, Bogotá, El Áncora Editores.

Peñate, Andrés, 1999, “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”, en *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Editorial Norma-Universidad de Los Andes.

Rubio, Mauricio, 1998, *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, CEDE. Uniandes.

Santos, Milton, 1990, *Por una geografía nueva*, Madrid, Espasa Calpe.

Schmitt, Carl, 1972, *Legalidad y legitimidad*, Madrid, Editorial Aguilar.

Tilly, Charles, 1992. *Coerción, capital y los estados Europeos 990-1990*. Alianza Editorial S.A., Madrid.

-----, 2007, *Violencia colectiva*, Barcelona, Hacer Editorial.

Documentos e informes

Cerac, *Base de datos sobre conflicto*.

Cinep, *Archivo de prensa*, (2002-2008).

Entrevistas con habitantes de Arauca (diciembre de 2007; abril y mayo de 2008).

Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República, 2007, *Diagnóstico departamental de Arauca*, disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co>

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

La tensa interacción entre las territorialidades y el conflicto armado, Urabá 1960-2004*

Marco interpretativo y empírico

Por Clara Inés Aramburo Siegert**

* Artículo recibido en marzo de 2009

Artículo aprobado en mayo de 2009

** Docente Universidad de Antioquia. Coordinadora del Grupo Estudios del Territorio adscrito al Instituto de Estudios Regionales e investigadora de Odecofi.

Introducción¹

Este artículo presenta las diversas territorialidades que coexisten en la región de Urabá para argumentar que ellas son fundamentales en la diferenciación de las formas de expresión, articulación y caracterización del conflicto armado en la región. Igualmente sustenta cómo aquellas territorialidades han sido producto de una dinámica histórica en la que han interactuado culturas, espacios, intereses hegemónicos de poder y concepciones excluyentes de desarrollo, conjunto de relaciones donde también han terciado los grupos insurgentes y paramilitares.

Debemos comenzar diciendo que la afluencia de migrantes a Urabá a mediados del siglo pasado originó un careo entre esos nuevos pobladores y los también nóveles insurgentes que por las mismas épocas se establecieron en Urabá, careo que continuó a lo largo del siglo y todavía persiste. Ese cara a cara ha sido muy desigual precisamente por la heterogeneidad de la región, caracterizada por su pluralidad cultural y por su diversidad espacial, pluralidades ambas que interactuaron de muy ricas y variadas maneras y que entablaron una relación particular con los actores armados. La primera de estas plura-

¹ Este artículo es producto de un proyecto donde participaron los investigadores Daniel Valderrama y Diana Marcela Barajas.

lidades la representan cinco etnias indígenas (emberá chamí, emberá katio, waunana, tule, zenú), tres tipos de afrocolombianos (caribeños, atrateños y turbeños), un gran volumen de campesinos mestizos pobres provenientes del Sinú, de Antioquia y de otros lugares del interior llegados en los distintos procesos de población y una clase empresarial del interior del país, principalmente antioqueña. La segunda pluralidad de la región son los espacios geográficos de la Serranía Abibe, humedales y tierras bajas del Atrato, litoral, abanico aluvial y las sabanas, diferentes todos en las funciones que establece cada uno en la cadena ecosistémica, en la importancia diferencial que tienen para los distintos intereses económicos y en la desigual utilización que hacen de ellos los grupos armados para desarrollar sus múltiples estrategias militares².

En el proceso de poblamiento se creó una trama de relaciones de poder mediante un forcejeo de interés múltiples y diferencias en las aspiraciones y atribuciones para controlar la región, red de poder en la que se entretrejieron y superpusieron esas múltiples culturas, espacios, poderes y actores armados, dando como producto distintas territorialidades en la misma región. Interesa mostrar qué intereses y poderes fueron configurando esa trama de relaciones, qué territorialidades resultaron de ese forcejeo permanente en una región en conflicto y, cómo diferencialmente se expresa, articula y caracteriza el conflicto armado en Urabá dependiendo de esas particulares territorialidades.

El artículo tiene dos partes complementarias. La primera expone un marco interpretativo analítico que busca integrar los diferentes espacios y tiempos del conflicto en la región y sus distintas interacciones. En él se especifican los cambios entre los diferentes componentes involucrados en la producción de las territorialidades (culturas, pobladores, actores armados, poderes). La segunda parte hace uso de dicho marco para abordar las realidades empíricas y responder por las tensiones entre las territorialidades y el conflicto arma-

² En la logística de la guerra los actores armados usualmente utilizan las zonas selváticas para esconderse, la serranía para descansar y refugiarse, los litorales para transportar drogas, armas y pertrechos, el abanico aluvial —cje bananero— para sus actividades de chantaje y extorsión.

do especificando en qué medida las nacientes configuraciones territoriales de los procesos de poblamiento fueron vinculadas con las causas de los grupos guerrilleros y luego, cómo las estrategias del paramilitarismo rompieron con los tejidos de aquellas territorialidades buscando estructurar la región a su conveniencia y amaño.

Ejes y contenidos de una interpretación

Para responder cómo interactúan diferencialmente territorialidades y conflicto armado se proponen cinco preguntas, cuatro hitos temporales en la historia regional, un esquema de interpretación con tres hipótesis de trabajo y la elección de las fuentes primarias y secundarias de mayor pertinencia para el logro de los objetivos de la investigación

Las preguntas

Las cinco preguntas cuestionan los tipos de interacción existentes entre las territorialidades y el conflicto aunque el artículo solo dará cuenta de las dos primeras a pesar de mencionar algo de las siguientes. Éstas son:

- ¿De qué están “hechas” teórica y empíricamente las territorialidades que interactúan con el conflicto armado en Urabá?
- ¿Cuáles son, cómo funcionan y de qué manera afectan a las territorialidades las estrategias de control territorial de los grupos armados?
- ¿Cómo conectó a la región la dinámica de la guerra con otras instancias subnacionales y supranacionales distintas a las del comercio agroindustrial y de qué manera esto influyó en el cambio de su configuración?
- ¿Qué cambios propició la dinámica de la guerra en las diversas territorialidades?
- ¿Cómo cada territorialidad articuló aquellos cambios a sus propias experiencias, se re-territorializó y construyó terceros espacios?

Las temporalidades

Cuatro marcas acentúan los cambios más importantes en las situaciones del conflicto en la historia regional señalando que, a pesar de las diferencias, los efectos de una situación previa se superponen y coexisten con una nueva forma de conflicto. La primera de las temporalidades propuesta engloba las décadas de 1960 a 1980 cuando se pobló y estructuró la región con hordas colonizadoras multiculturales campesinas, grupos insurgentes y agroindustriales del banano, todos ellos con iniciativas económicas y políticas diferentes. La segunda fase la demarca la llegada del paramilitarismo a principios de la década de 1990 con las consecuencias de sus estrategias de expansión sobre las configuraciones territoriales precedentes al proponerse revertir los efectos de la guerrilla sobre el modelo de desarrollo capitalista, sacarla de la región y ejercer las funciones de un Estado considerado inexistente o débil. La siguiente temporalidad comienza en 1996 cuando por decisión de los gobernantes locales y de los gobiernos departamentales de Antioquia, Chocó y Córdoba, se decidió llevar el conflicto regional al escenario internacional, hecho que derivó en una sucesión de visitas, intercambios y compromisos que terminaron por incorporar una nueva visión internacional a nuestra violencia al señalársela y comprenderse como “conflicto interno”. La última fase la abrió la primera desmovilización paramilitar a fines del 2004, acto cuyas consecuencias siguen en despliegue a lo largo y ancho de la región. Detrás de la posdesmovilización se ha sucedido una oscura recomposición de actores armados en calidad de desmovilizados reincidentes, desmovilizados en nuevos grupos armados delincuenciales o paramilitares persistentes. De la clase que fueran, todos han redoblado la actividad del narcotráfico en la región de Urabá.

Las hipótesis

La lectura transversal entre las temporalidades y las respuestas a las cinco preguntas fue posible con la formulación de tres hipótesis de trabajo para rastrear con ellas la transformación de la experiencia humana en el conflicto y mostrar cómo se producen nuevas territorialidades durante los años de guerra.

La primera de las hipótesis es que el conflicto cambió en los pobladores la manera de pensarse y designarse, es decir, reconfiguró las concepciones fundamentales sobre el ser y el estar en el territorio, concepciones personificadas en los cambios sufridos entre ser colono y volverse campesino, luego paria, más tarde pasar a denominarse víctima y, algunas veces, lograr ser víctima por apropiación subjetiva y por construcción política. Es decir, ser colonizador paisa, chilapo, sabanero o negro significó una forma distintiva en la tarea colonizadora y tener un lugar específico de enunciación en la experiencia colectiva. De ese proceso de intereses múltiples se sirvió la guerrilla para desarrollar su propio proyecto revolucionario, acomodándose a su amaño a las causas de los demás y desarrollando un proyecto de carácter societal³. Fue por ese carácter societal que la arremetida de la nueva fuerza paramilitar a finales de los años ochenta implicó la cuasi generalización del desalojo y la muerte de colonos y campesinos por toda la región, señalados como objetivo militar y convertidos en parias y desplazados.

Una vez los mandatarios regionales y locales decidieron llevar el conflicto a la esfera internacional, las organizaciones internacionales avistaron la región y vinieron a ella provistas de herramientas legales de carácter internacional como el DIH. Con éste se rotuló y diagnosticó como guerra interna la situación de la región, se introdujo el concepto de población civil para nombrar a los no combatientes y se señaló como víctimas a aquellos que sufrieran los rigores de la guerra. Transformar en víctimas a aquellos parias y desplazados según denominación de la justicia internacional, significó el comienzo de una nueva fase en la forma de asumir y vivir la guerra, de relacionarse con la justicia ordinaria del Estado y de estar en la región, ahora bajo la protección de organismos internacionales y al amparo de programas humanitarios. No obstante, ser víctima por denominación estaba lejos de garantizar que ellas

³ Ver Uribe (1992). Fue por esa presencia extendida de la guerrilla por toda la región y por su carácter societal, que la arremetida paramilitar de finales de los ochenta se hizo sobre todos los rincones y pobladores de la región al convertirlos en objetivo militar. La embestida paramilitar de esta fuerza armada foránea sin arraigo social ni territorial –en un principio– implicó la cuasi generalización del desalojo y la muerte, y trocó la condición de los campesinos y colonos –convertidos en objetivo militar– en parias y desplazados.

se apropiaran subjetivamente de su condición sin lo cual era imposible desencadenar procesos políticos. Finalmente, y según las experiencias diferentes de las territorialidades, hubo un autorreconocimiento como víctima indígena, negra o campesina que además de superar tal condición victimizada, produjo una nueva forma política de estar en la región, forma necesaria para construir los nuevos lugares de enunciación dentro de la red de poder y para interactuar mediante propuestas políticas de autonomía con la dinámica del conflicto.

La segunda hipótesis plantea la articulación entre agresores, víctimas y testigos para recalcar que las situaciones de conflicto no son bipolares (solo víctimas y victimarios) sino que en ellas también participan contextos, instituciones y demás pobladores. Esta hipótesis fue sugerida por la propuesta interpretativa sobre la violencia de David Riches a la que algunos comentaristas suyos denominan “triángulo de la guerra”⁴ por incluir a los testigos y observadores en el tercer ángulo del triángulo. Este triángulo permite 1) reunir analíticamente a los implicados dándole lugar a las agencias internacionales, entes supraestatales, Estado, pobladores no directamente afectados pero testigos indirectos u observadores⁵; 2) ampliar la guerra más allá de los efectos directos al instalarla en la experiencia cotidiana de organizaciones, instituciones, comunidades⁶ y familias, sometidas a transformar su composición, organización, reivindicaciones y concepciones en función de las demandas por la paz; y, 3) comprender que en la interacción se definen los términos de la justicia transicional y se discuten los términos e intensidades del perdón y del castigo. Los lados del triángulo estarían metafóricamente dibujados con las acciones que ejercen los

⁴ Andrew Strathern y Pamela J. Stewart resaltan esta contribución de David Riches al tema de la violencia. Ellos lo han llamado el triángulo de Riches o triángulo de la violencia (Strathern and Stewart, 2006).

⁵ Se considera testigo, aquel que presencia acciones directas de violencia y puede refrendar la ocurrencia de los hechos; observador, aquel que no necesariamente presencia aquellos actos pero da fe de las consecuencias sobre la vida cotidiana de las víctimas. Este observador puede ser a su vez víctima como ocurre con los pobladores que padecen los rigores indirectos del contexto de guerra y observador-defensor de las víctimas cuando asume el rol de protección como lo hacen funcionarios del Estado, de agencias internacionales o de ONG, entre otros organismos.

⁶ Nos referimos a las reivindicaciones de determinadas organizaciones (de mujeres, sindical, de asambleas municipales) que aunque pelean otras luchas sectoriales, gremiales, territoriales, han incorporado a sus reivindicaciones, luchas en defensa de la paz y de la vida por padecer los efectos de la guerra sin ser víctima directa de ella.

sujetos apostados en los ángulos (agresores, víctimas y testigos), es decir, las acciones armadas, la utilización de normas internacionales de los organismos supraestatales, la legislación nacional para atención de las víctimas, los programas de apoyo humanitario, la acción de organizaciones e instituciones de viejo y nuevo tipo transformadas por la guerra, entre otras prácticas insospechadas surgidas en contextos de conflicto.

La tercera hipótesis es que en las distintas fases político-militares del conflicto se ha contado con una legislación para defender a los afectados, una justicia que adquiere distintos nombres y diversas modalidades entre las que se cuentan la justicia ordinaria, la internacional, la indígena, la transicional, la comercial. Todas esas formas de justicia han buscado afanosamente sancionar a los responsables con nociones variables sobre el bien y el mal pero ninguna ha sido capaz de vencer la impunidad. Vale resaltar el peso de la justicia internacional dentro de esa gama de justicias, tanto por las interpelaciones que ella le hace a la incapacidad de la justicia estatal, como por las opciones que desplegó y que fueron recogidas por las comunidades indígenas, negras y por algunos campesinos desplazados que adaptaron la justicia internacional a sus formas tradicionales y consuetudinarias para sancionar y perdonar y, con ellos, hicieron más complejo y rico el panorama de la justicia en la región de Urabá⁷.

Las fuentes

Para entender la incursión de los actores paramilitares, la guerra de éstos con la guerrilla y los efectos sobre la población, se utilizó una variedad de fuentes secundarias sobre análisis político, estadísticas que cuantifican los efectos de las estrategias paramilitares de arrinconamiento de la guerrilla (eventos actores armados); ajusticiamiento a los considerados simpatizantes de la guerrilla (homicidios políticos); desplazamiento (datos desplazados); concentración de

⁷ Este tema se trata en un artículo en prensa titulado *Pluralidad de territorios y de justicias en la región de Urabá*.

la propiedad (índice de Gini) e inserción de la economía ilegal de los paramilitares narcotraficantes en la economía regional (datos Cámara de Comercio de Urabá). También se utilizaron la prensa y las entrevistas.

Para entender cómo la región cambió su configuración y se conectó de otra manera con instancias subnacionales y supranacionales, se utilizaron principalmente fuentes periodísticas⁸ para rastrear los orígenes en la región de las agencias de cooperación y los organismos supranacionales. Esta información se complementó con la consulta de información general sobre justicia internacional, justicia política, justicia transicional y con entrevistas a distintos actores sobre prácticas, programas y representaciones sobre la participación de los actores globales y las herramientas utilizadas por ellos para trabajar en medio del conflicto.

Para documentar e interpretar los cambios propiciados por la guerra en las diversas territorialidades se consultaron fuentes secundarias, prensa, web y entrevistas así como para reconstruir conceptualmente los temas de resistencia, adaptación, autonomía y colaboración. Con el trabajo de campo, mediante talleres grupales con comunidades negras, indígenas, desplazados, mujeres, asambleas constituyentes municipales y desmovilizados, se entendió empíricamente el sentido de las nuevas territorialidades y los terceros espacios. Finalmente, las transformaciones propiciadas por el conflicto sobre la estructura y la dinámica económica se investigaron con ayudas interpretativas de fuentes teóricas sobre desarrollo, fuentes secundarias sobre análisis regionales y una variedad de bases de datos y series estadísticas. Ellas permitieron hacer deducciones acerca de los cambios en la concentración de la propiedad de la tierra, en los entornos productivos rurales centrados en el factor tierra y en los entornos urbanos centrados en la actividad comercial. El marco interpretativo referido nos facultó para leer los datos empíricos que prosiguen.

⁸ Cinep. Archivo digital de prensa, 1995–2008

Las configuraciones territoriales del poblamiento

Para ocuparnos de qué territorialidades surgieron del proceso de poblamiento debemos aclarar qué se entiende por territorialidad, bajo qué contexto de Estado y región se configuró esa diversidad territorial y cómo se involucraron las guerrillas Farc y EPL en la configuración de la diversidad territorial de Urabá.

¿Qué son las territorialidades?

Lejos de ser objetos naturales, las territorialidades son realidades históricas materializadas por sus pobladores en formas determinadas de habitar y pensarse en un espacio después de lucharlo, de interactuar con pobladores de sus territorios y con pobladores de territorios ajenos, de marcar diferencias con aquellos con quienes se relacionan en una red de relaciones de poder. Las territorialidades son construcciones espacio-temporales producidas en esas redes de poder que asignan lugares diferentes a los grupos y los adscriben socialmente para diferenciarlas.

La concepción de territorialidad que suscribimos surgió de las reflexiones de los nuevos estudios socio-espaciales que mostraron la pertinencia para relacionar lo simbólico y lo material de la sociedad, la política, la cultura y el espacio, como también para unir los fragmentos dejados por paradigmas persistentes del siglo XIX en política, antropología y geografía que trabajaban separada y fragmentariamente. La invitación de la posmodernidad a deconstruir y sepultar los viejos paradigmas fue insuficiente para una nueva comprensión de las espacialidades y las territorialidades, terreno donde se desplegaron nuevas visiones de la antropología y la geografía de carácter “crítico” que alimentan el concepto de territorialidad. Los paradigmas interrogados y sepultados fueron:

- La noción decimonónica occidental tradicional de un Estado soberano que gobierna sobre un territorio determinado, delimitado y culturalmente homogéneo. Esto desvirtuó el proyecto de una Nación

con una misma cultura nacional en sus patrones de lengua, religión y raza que fundamentaba un Estado con soberanía sobre un territorio determinado, visión que negó por mucho tiempo el reconocimiento político de la multiculturalidad y forzó de muchas maneras la adopción de patrones uniformes so pena de excluir a quienes escaparan a este dominio.

- La vieja noción de una antropología tradicional que concebía las culturas como “naturales”, silvestres, en espacios homogéneos y en nichos inflexibles, es decir, cada cultura era una comunidad circunscrita a un espacio delimitado, con referentes cerrados y localizados, percepciones inmodificables, identidades monolíticas y poco predisuestas al cambio⁹. La nueva conceptualización dotaba a la cultura y al espacio de una historia propia, mostraba que en las luchas de poder se configuraban tales territorialidades y hacía evidente la capacidad de cambio, movilidad y construcción de las nuevas espacialidades.
- A la vieja geografía se le interrogaron dos postulados: el que pregona- ba el determinismo geográfico, es decir, que una misma geografía producía las mismas adaptaciones culturales al medio quitándole cualquier posibilidad a la cultura para producir sus propias adaptaciones, construir distintas relaciones y expresarse con formas y patrones disímiles, independientemente de los condicionamientos del medio geográfico; el otro postulado consideraba el espacio en sentido abstracto, contenedor de poblaciones y de culturas, desconectado de las interacciones y relaciones entre lo físico y lo cultural.

Aquí se prefiere un concepto de territorialidad que responda por la complejidad de una región multicultural y pluriétnica, que diferencie la interacción de esa heterogeneidad con el conflicto y que distinga los lugares que ocupan los distintos actores en una región en disputa. El concepto es útil porque 1) liga la diversidad de la cultura con circunstancias de lugar, modo y tiempo desde

⁹ A pesar de ser paradigmas muy viejos en el transcurso del desarrollo de la disciplina, éstos permanecen en el “inconciente colectivo antropológico” como lo discuten Akhil Gupta y James Ferguson en su artículo “Discipline and Practice: ‘The Field’ as Site, Method, and Location in Anthropology”.

donde hablan, piensan e interactúan los distintos pobladores desde sus particulares adscripciones culturales (desde su visión negra, indígena, chilapa, paisa, campesina, urbana o cualquier otra constituida como sujeto con proyecto específico y expresión cultural en una red de poder), 2) deja entender por qué y cómo se construyen nuevos espacios y proyectos de vida en medio del conflicto y 3) permite comprender los lugares que se ocupan dentro de un sistema de relaciones de poder al reconocer que la territorialidad existe no solo por la historia, la cultura o la particularidad con que fue construida por sus pobladores sino porque son socialmente reconocidas como una forma específica e incorporada en un sistema mayor y más complejo de relaciones.

Con estos cuatro elementos queremos mostrar:

- que existen diferencias en las formas de relación entre los pobladores de la región de Urabá,
- que la flexibilidad y renovación de las territorialidades obedece a su dinámica y continuidad de las luchas por sus proyectos y territorios,
- que la transformación en las formas sociales de reconocimiento dentro de un sistema de poder está relacionada con los cambios en las visiones y prácticas del poder hegemónico y subalterno¹⁰,
- que los espacios no son físicos sino mundos sociales y simbólicos poblados de movimientos, acciones y relaciones,
- que cada uno de los componentes de la heterogeneidad de Urabá no necesariamente ocupa un espacio continuo (los indígenas están regados por toda la región pero en el conflicto han reforzado la existencia de una territorialidad indígena supraétnica) pero sus procesos y

¹⁰ El reconocimiento es diferente dependiendo del ámbito de las relaciones, es decir, si se trata del contexto internacional, nacional, regional, subregional y local. Esto es fundamental para entender cómo dialogan, por ejemplo, las territorialidades indígenas con las instancias nacionales e internacionales en cuanto a sus autonomías territoriales reconocidas constitucionalmente; cómo los negros de los territorios colectivos del Atrato sustentaron sus retornos en la Ley 70 de 1993; cómo las comunidades de paz interactúan de forma parcial con el Estado nacional utilizando mecanismos de interlocución presentes en la Constitución al mismo tiempo que muestran posturas antiestatales y se protegen con disposiciones de protección internacionales, entre otros ejemplos.

proyectos político-culturales reúnen la aparente discontinuidad de una territorialidad dispersa en la región,

- que la heterogeneidad hay que entenderla en un sistema de significados donde adquiere coherencia y expresión¹¹.

Entender la forma diferenciada que asume la dinámica del conflicto en la región de Urabá, diversa por sus territorialidades, valida la siguiente pregunta de doble vía: ¿cómo inciden las prácticas y representaciones de las diversas territorialidades en el desarrollo del conflicto armado? y ¿cómo incide el conflicto armado en las relaciones y formas organizativas de las territorialidades?

A éstas las antecede la pregunta ¿cómo se gestaron las territorialidades en Urabá de la mano de los actores armados?, tema principal de este artículo.

Marco para la configuración de las territorialidades: la disputa por la región

La codicia por la región de Urabá ha hecho que la disputa sea parte fundamental en la configuración y reconfiguración de las territorialidades. Distintas interpretaciones académicas sobre Urabá coinciden en verla como una zona en disputa y le atribuyen a tal competencia las ventajas, riquezas y características *de* la región. Otras interpretaciones leen la disputa no tanto por la codicia de sus recursos y ventajas, sino por la avidez de obtener el poder del Estado socavándolo poco a poco *desde* la región. Sin embargo, disputar la soberanía del Estado desde la región es insuficiente para explicar la magnitud, intensidad y modalidad de acciones relacionadas con el conflicto, así que habría que aceptar que poseer las especiales características de la región para satisfacer los intereses particulares (rutas para armas, para transporte de drogas, para proyectos

¹¹ Por ejemplo, las discontinuidades y aparentes fragmentaciones de los territorios indígenas (hay siete etnias distintas ubicadas en espacios físicos distantes), de las zonas humanitarias (discontinuas) en territorios colectivos (continuos), o los campesinos disgregados por el territorio, algunos de ellos enfrascados en procesos de construcción de nuevas espacialidades. Estas fragmentaciones aparentes están tejidas, cosidas, por el proceso de luchas y la especificidad de los proyectos de cada uno de sus propios mundos.

económicos, para conexión con Centro América, etc.) y disponer de ventajas geoestratégicas, militares y de posicionamiento, refuerza las posibilidades de disputar la soberanía del Estado desde la región y lograr objetivos de mayor aliento en una guerra irregular, contrainsurgente o paramilitar.

¿Cómo entender la disputa por la soberanía? Interpretando al Estado como actor y al Estado como objeto de apropiación (Bajôit, 1992, 247). En el primer caso, se trata de entenderlo como la instancia de arbitraje para limitar los apetitos de las clases, controlar las fuerzas políticas y los grupos de presión; hacer uso de leyes y reglamentos para ejecutar decisiones, juzgar y reprimir conductas; intervenir para suplir las debilidades de los actores (sociales, económicos, políticos, culturales) y para lograr un buen funcionamiento de la sociedad. Como objeto de apropiación el Estado es disputado entre fuerzas que quieren tomar el control para apropiarse de sus prerrogativas (legislar, juzgar, reprimir y gobernar). Estas dos caras del Estado son parte fundamental en el conflicto que se libra en la región de Urabá.

Según el análisis clásico de Charles Tilly, la pelea por la soberanía del Estado parece obedecer a aquella lógica que se anuda alrededor de la guerra y del territorio donde la lucha por el territorio se convierte en una de las condiciones básicas por ser la base concreta de dominio para gestar una autoridad política. Acceder al espacio geográfico, que es esa base concreta de dominio y, por esta vía, a los recursos naturales y demográficos que contiene, implica una lucha constante hasta la eliminación de los competidores o hasta el logro de acuerdos que permitan una mínima gobernabilidad. Para salvaguardar la soberanía se requiere que el Estado ofrezca una idea de orden que opere simbólica y realmente en el territorio, concentre los recursos de coerción, unifique la fuerza, tenga una autoridad legítima para usarla y disponga de la ley como marco de acción.

Por ser incapaz de imponer este orden en Urabá, otros órdenes sociales y armados han orientado la acción social, difundido determinados criterios sobre la forma de relacionamiento, e impuesto jerarquías, autoridad y poder.

El orden construido por el Estado en la región fue básicamente militarista y represivo a juzgar por los hechos históricos relacionados con su presencia casi unilateral que comenzó con la Guerra de los Mil Días y se repitió en la Violencia del 48, las pacificaciones contra la guerrilla en distintos períodos, la militarización de los espacios sociales, laborales, económicos y políticos, la implantación de las alcaldías militares (década de los 70), las jefaturas militares entre 1988 y 1990 (período de mayor auge de las movilizaciones sociales)¹² y la declaración en varias ocasiones como zona especial de orden público. No ha ofrecido un aparato judicial capaz de impedir la arbitrariedad e impunidad ni de garantizar equidad e imparcialidad para castigar por igual los crímenes cometidos por las fuerzas en discordia y entre facciones políticas en la década de 1980, ni ha contado con tribunales, jueces y procedimientos legítimos para controlar el ejercicio de una política violenta¹³.

Ahí se ha originado en parte la mentalidad de resistencia hacia el Estado entre muchos de los pobladores, algunos de ellos viejos colonos que buscaron la región como refugio de otras violencias vividas en diferentes lugares del país donde el Estado había sido también partícipe. Para ninguno de ellos ha sido referente de conciliación sino, por el contrario, propiciador

¹² Después de vivir uno de los años más violentos en la historia regional, el gobierno de Virgilio Barco creó una Jefatura Militar en mayo de 1988 que duró hasta julio de 1990; con ella “concentró además del poder militar, las funciones de policía y el control de la administración pública, con jurisdicción en los municipios de Carepa, Turbo, Arboletes, Necoclí, Apartadó, Chigorodó, Mutatá, Murindó, Vigía del Fuerte, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Dabeiba”, es decir todos los municipios de Urabá además de Dabeiba, perteneciente a la región de Occidente. (Comisión Andina de Juristas, 1994, 72 y 73).

¹³ Entre muchos reclamos que hace la región, la Comisión Andina de Juristas reporta dos ejemplos de 1994 (p. 141-142): el Estado no logró que la Procuraduría cumpliera con la responsabilidad a su cargo de poner a funcionar el Comité Regional de Derechos Humanos creado en 1990, como tampoco que lo hiciera la Comisión permanente para la defensa de los derechos humanos. Los riesgos por la vida era lo que hacía que no asistieron los funcionarios. En lo concerniente a procesos penales, acusaciones por homicidios y masacres, quedaron, por lo general, en la impunidad, y algunos casos declarados en contra del Estado por la participación de miembros de la policía, no terminaron en castigos para los implicados. En resumen nunca hubo sanciones drásticas o pruebas contundentes para iniciar un proceso en contra de alguien, “...Se nota que en algunos casos en los cuales la existencia de pruebas ameritaba conclusiones drásticas frente a oficiales violadores, los resultados de las investigaciones no fueron tenidos en cuenta en la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, la Delegada para los Derechos Humanos o la Delegada para la Policía Nacional.

de guerras y enfrentamientos e incapaz de imponer un orden a la altura de la disputa de intereses por la región. En los procesos de colonización que prosiguen, veremos el juego de intereses en marcha que incentivaron tales corrientes y la implantación de los actores armados, casi siempre interpelados todos con este tono con el que se describió el Estado en esta región del país.

Cómo se gestaron las territorialidades? Diversidad cultural e insurgente

Oleadas colonizadoras

Urabá pasó de ser una zona indígena tule y embera de vieja data a multiplicar su composición cultural con la variedad de procesos de poblamiento: los cimarrones o manumitidos bajaron por el Atrato desde el siglo XVIII; la ruta de los negros caribeños fue trazada gracias al comercio que desde muy temprano en el siglo XIX establecieron entre el Caribe y Quibdó remontando el río Atrato; los primeros sinuanos entraron por el norte a finales también del siglo XIX en una colonización extractiva de madera y tagua para una compañía norteamericana. Esos procesos de poblamiento se acentuaron en el siglo XX: los sinuanos continuaron su ingreso por el norte esta vez en condición de colonos una vez fueron desalojados de sus tierras por el latifundio ganadero de la Córdoba de hoy desde las primeras décadas del siglo pasado; simultáneamente llegaron los primeros paisas por el sur, algunos fugados de la colonia penal de Antadó en Ituango (al occidente de Antioquia), otros como empleados en la carretera al mar que comenzó en la década de los treinta del siglo pasado y terminó en Turbo en 1957, otros como trabajadores del proyecto de caucho en Mutatá o paisas liberales buscando refugio en la violencia de los años cincuenta.

Las distintas oleadas colonizadoras se establecieron por sus respectivas rutas dejando territorios culturales muy marcados: el norte se reconocía como sinuano, las costas de sabor caribeño, el Atrato habitado básicamente por población negra e indígena embera de río, el sur mayoritariamente paisa, la serranía

de Abibe habitada por emberas de montaña, y los indígenas tule emplazados entre Turbo y Necoclí. Durante la violencia, y como lo hicieron algunos paisas por el sur, los indígenas zenúes también buscaron refugio al norte de la región y se ubicaron en los sitios que bautizaron con los nombres de El Volao, Canime y Varasanta.

La instalación de la agroindustria bananera a mediados de la década de 1960 irrumpió en esos procesos de poblamiento y multiplicó por cuatro el número de pobladores por la atracción que ejercía la instalación de la empresa según indica la comparación de los censos de 1964 y 1973. Con ella hubo cambios sustanciales en la valoración de cuáles eran las tierras fértiles, una fuerte presión por la tierra cultivable que desató un proceso de desalojos en el centro de la región (eje bananero), una consecuente diáspora hacia todos los flancos de Urabá y la activación de nuevos frentes de colonización hacia la serranía del Abibe (al oriente), hacia Barranquillita y Bajirá (al occidente y al suroccidente en dirección al Chocó), así como la presión de los colonos sobre las tierras de los indígenas al norte y al occidente de Urabá.

En ese proceso de “copamiento espacial”, comenzaron a transformarse aquellos territorios culturales más o menos homogéneos producidos por el asentamiento de las rutas colonizadoras, y a surgir espacios híbridos y complejos como el que se configuró en eje bananero (Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó) de características urbanas precarias, y en Bajirá, poblado rural de frontera, formado en los años setenta por colonos sinuanos, paisas y negros atrateños¹⁴. El norte también perdió el predominio sinuano con la llegada de ganaderos paisas procedentes de Córdoba y de comerciantes antioqueños que monopolizaron los negocios de toda la región, predominio que se perdería a comienzos de los años noventa con la llegada de los paramilitares cuando

¹⁴ Bajirá está hoy en disputa por los departamentos de Antioquia y Chocó. Es un asentamiento de frontera, importante por la ubicación, riqueza de sus tierras, conexión con el Atrato y proyectos de palma, entre otras motivaciones simbólicas, históricas y culturales que sustentan la disputa.

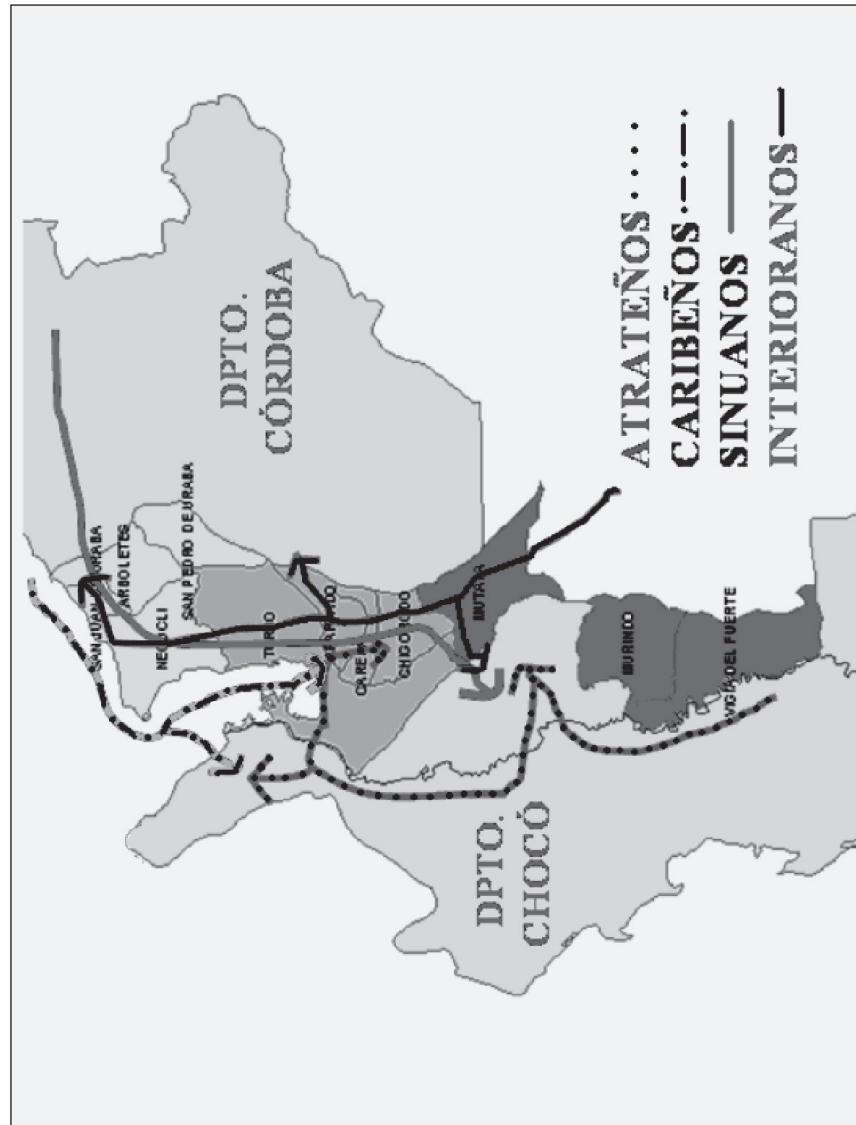
los Castaño llevaron población que los apoyara sin importar su procedencia (también se habla de paisanos de Amalfi y de los primeros integrantes de los ejércitos formados por ellos en el Magdalena Medio). El Atrato negro y los territorios ancestrales indígenas han conservado hasta ahora su predominio cultural aunque cada vez es más explícito el interés económico por estas tierras (agroindustria de la palma) que indica los cambios en las formas de control de estos espacios que son estratégicos también para el tráfico de armas y de drogas. El mapa siguiente muestra las rutas colonizadoras señaladas.

Esa peculiaridad belicosa de Urabá pudo surgir de la combinación entre esa variedad de procedencias socioculturales y las distintas situaciones de conflicto que llevaban consigo los pobladores a la región como, por ejemplo, ser campesinos expulsados de otras tierras buscando parcelas, liberales perseguidos buscando refugio, liberales desencantados convertidos en guerrillas liberales, así como insurgentes en formación que hicieron de las adversidades de los colonos sus causas agraristas en el período de su instalación en la región. La combinación de situaciones nos indica que la concepción de territorio está muy lejos de entenderse como ese espacio donde ejerce un Estado soberano porque son las formas de la cultura y las luchas sociales las que se territorializan. Para problematizar aún más la noción de territorio, veamos cómo la guerrilla se incorporó en la configuración de las territorialidades de la región.

Surgimiento regional de la guerrilla

Urabá también fue producto de un proyecto insurgente que pretendió imponer un orden alternativo en una zona escasamente integrada al corpus de la Nación, con baja inversión pública y escasa presencia institucional. Estas características y su variedad de riquezas la hicieron atractiva como zona de refugio y resistencia para desplazados de otras guerras y conflictos (Uribe, 1992) donde se formaron las guerrillas liberales de Camparrusia y de Juan José (al oriente de la región) que dieron origen al EPL y las Farc en la década de los

Mapa 1
Rutas colonizadoras



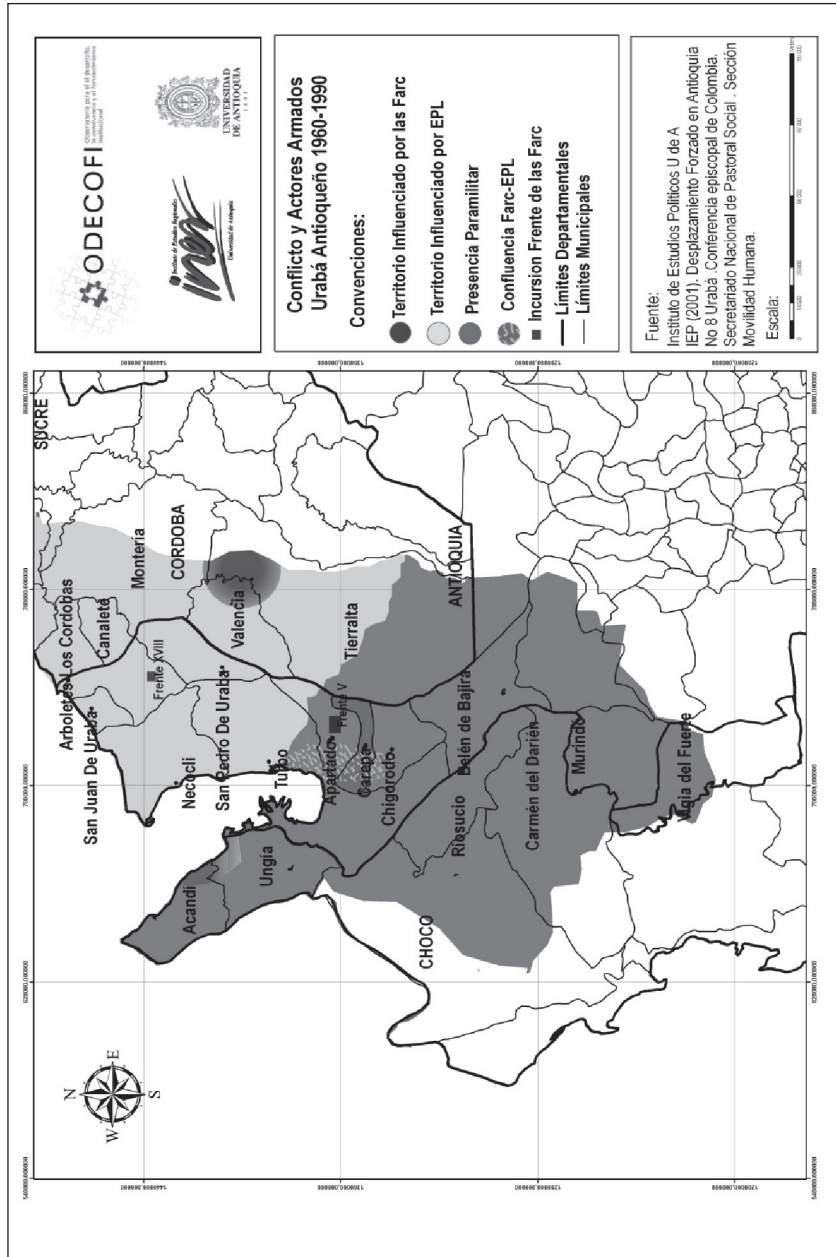
sesenta, los primeros hacia Córdoba y el Abibe y las segundas hacia el sur de la región, en Mutatá¹⁵.

Para acumular poder, las Farc y el EPL requerían bases sociales. Se insertaron con los nuevos pobladores con una propuesta agrarista durante los años más álgidos de afluencia de población. Procedieron a la distribución ordenada de invasiones de tierra urbana y rural (cada guerrilla tenía la suya), a definir derechos de explotación y posesión de recursos madereros y pesqueros, a dirimir conflictos entre vecinos, controlar la delincuencia menor y protegerse de ataques externos. Con la llegada del capital agroindustrial en los años sesenta, sumaron a sus objetivos agraristas la lucha en contra del capital, entablaron relaciones extorsivas con el empresariado agroindustrial y, en los años ochenta, se enfocaron hacia los centros urbanos del eje bananero infiltrándose en los sindicatos (el EPL con Sintagro y las Farc con Sintrabanano) para acumular poder, fortalecer sus bases de apoyo, manipular las relaciones obrero-patronales, influenciar la política partidista para controlar las administraciones locales e involucrarse en los movimientos sociales urbanos en demanda por servicios públicos y ciudadanos. Llegar a las zonas de alta productividad económica y de desarrollo empresarial fue un cambio de estrategia revolucionaria que, para Urabá, significó conectar la economía con la dinámica política por la vía más difícil, sangrienta y conflictiva.

En esa misma década de los ochenta, el V frente de las Farc llegó al Alto Sinú y a las zonas aledañas al San Jorge, región de predominio EPL. Allí creó las

¹⁵ En Urabá han hecho presencia principalmente tres movimientos guerrilleros: el EPL, el ELN y las Farc. El Ejército Popular de Liberación, EPL, surgió a mediados de la década de los sesenta al interior del Partido Comunista Marxista-Leninista con el objetivo de implantar su proyecto guerrillero de lucha armada en el campo comenzado por las partes altas de los ríos Sinú y San Jorge en el departamento de Córdoba, sede de antiguas guerrillas liberales y zona de refugio para rebeldes llegados desde diferentes partes del país. Las Farc hicieron su aparición en la región a finales de los sesenta apoyando las acciones de adoctrinamiento y colonización de tierras iniciado por el Partido Comunista en Mutatá y Murindó y haciendo demostraciones militares, secuestros, boleteo y extorsión a bananeros y ganaderos. En 1972 se registraron las primeras acciones formales de las Farc y en 1973 emergió el V frente. El ELN no logró afianzamiento territorial ni social pero igual que los demás fundamentó su trabajo político en el apoyo a las luchas campesinas por la tierra y a las bases sindicales en sus luchas obrero-patronales.

Mapa 2 Conflicto y actores armados - Urabá antioqueño, 1960-1990

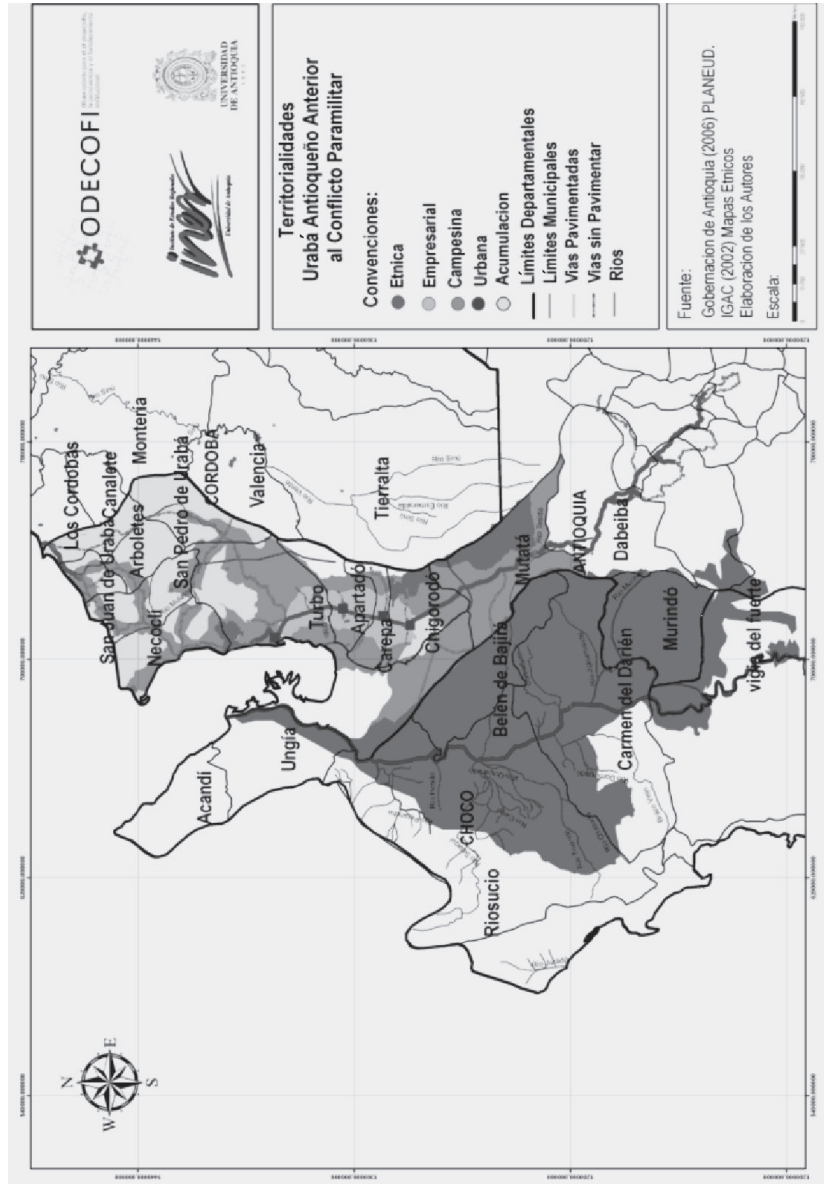


bases de dos nuevos frentes para incursionar en el Urabá chocoano, el Noroccidente antioqueño, el Bajo Cauca y al resto del departamento de Córdoba. Al descontento EPL por la incursión de las Farc en sus territorios tradicionales se sumó la lucha por la hegemonía dentro de los sindicatos de la región lo que contribuyó al enfrentamiento entre los dos grupos y la confrontación entre sindicatos. En el escenario de la lucha obrero-patronal confluyeron y se dirimieron luchas agrarias, armadas y políticas, lo que confundió el conflicto y enredó la comprensión de las confrontaciones y de quiénes las estaban librando. En 1987 las fuerzas insurgentes se sumaron a la puesta en marcha de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (Farc, EPL, ELN, M19, PRT y Quintín Lame) hasta que en 1989 el EPL expresó su deseo de buscar una salida política al conflicto armado por intermedio de la Coordinadora hasta llegar a su desmovilización en 1991 cuando surgió como fuerza política el grupo Esperanza, Paz y Libertad. Un año más tarde apareció el frente militar Bernardo Franco como fuerza disidente que, con las Farc, le hicieron la guerra a muerte a este nuevo grupo político.

Las guerrillas configuraron otras soberanías con un principio de orden y organización de la vida en común y normas implícitas y explícitas aceptadas o impuestas. Se trataba de órdenes autoritarios, sustentados en poderes armados y discrecionales para aplicar leyes y castigos a los infractores, órdenes que no reconocen otros derechos a los otorgados por ellos, que restringen la autonomía individual de pobladores sometidos e intimidados, que esconden sus intereses particulares en la simulación de intereses colectivos y actúan con prácticas cercanas a las formas tradicionales de compadrazgo más que a las de un Estado moderno. Ambas guerrillas se distribuyeron el territorio de Urabá creando límites político-militares claros, así: la zona norte influenciada por el EPL, la zona sur por las Farc mientras que el centro o eje bananero era la zona de confluencia (ver mapa 2).

Estas presencias territoriales guerrilleras tan definidas se superpusieron a las olas colonizadoras dando lugar a las territorialidades que se grafican en el mapa 3:

Mapa 3 Territorialidades Urabá antioqueño, 1960-1990



1. La *campesina*, habitada por colonos sinuanos, negros e interioranos que se asentaron en tierras del norte, la serranía del Abibe, el eje bananero y el occidente (Bajirá, Barranquillita, Lomas Aisladas, Cacarica). Ese proceso de colonización, que se incrementó en los años sesenta fue acompañado por grupos guerrilleros (Farc al sur, EPL al norte) que priorizaron las bases campesinas e hicieron suyas sus causas sociales para acopiar simpatías para sus proyectos revolucionarios¹⁶. Con el tiempo este acompañamiento se le transformó en una obligación al campesino que tenía que darle a la guerrilla apoyo logístico, facilitarle circulación, descanso, refugio y aprovisionamiento.
2. La *empresarial* constituida por la agroindustria del banano ubicada en uno de los espacios más fértiles de la región al que accedió después de desalojar a muchos campesinos asentados desde antes en sus parcelas de trabajo. A esta nueva territorialidad la definió una organización productiva bajo la modalidad de fincas privadas (hoy unas 420), instituciones de apoyo a la actividad empresarial y una nueva fuerza obrera nutrida de viejos campesinos y nuevos migrantes que luchó su espacio hasta consolidar los sindicatos en la década de los ochenta con la intermediación de la guerrilla¹⁷. Esta territorialidad interesó a las guerrillas cuando decidió incorporar los sindicatos a su proyecto político para socavar los intereses de los empresarios y para financiarse con extorsiones a los bananeros.
3. La *urbana* nacida del desarrollo de la agroindustria en el eje bananero donde se concentraron los trabajadores y migrantes en poblados espontáneos y sin ninguna planificación. Las legítimas demandas por

¹⁶ “En 1973, las Farc oficializan la creación del V Frente en San José de Apartadó, un acontecimiento relevante en lo político y lo militar por ser la resultante de un trabajo de politización que se venía adelantando por parte del Partido Comunista y por su ubicación estratégica cerca del piedemonte de la Serranía de Abibe, un punto de avanzada para la expansión hacia Turbo, Mutatá, Riosucio y hacia Peque e Ituango. Sin embargo, ésta parece haber sido una época de relativa tranquilidad alterada por las incursiones del ejército y acciones puntuales de las Farc. También por esta época el Ejército Popular de Liberación (EPL), otra agrupación recién conformada y surgida de una disidencia del Partido Comunista, intenta echar raíces entre la población campesina del norte de Urabá y en la frontera con Córdoba (alto Sinú y San Jorge)”, (Jaramillo, 2007).

¹⁷ Paradójicamente la guerrilla construyó por la fuerza, la institucionalidad laboral que no había en la región, caracterizada por estar por fuera de los cauces legales.

bienes y servicios constituyó un proceso colectivo que dio nacimiento a un nuevo sujeto en la región, el sujeto urbano, reivindicando derechos ante el Estado y ante el sector privado para mejorar la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad (García, 1996), causas aprovechadas por los intereses políticos de las guerrillas que buscaban apropiarse de los poderes locales y manipular a su favor las movilizaciones y marchas ciudadanas.

4. La *étnica* donde indígenas y negros han desarrollado sus particulares proyectos de vida nunca ponderados por las propuestas de desarrollo que ven sus territorios como reserva de recursos bajo la tutela de los grupos minoritarios. Esta territorialidad ha cobrado importancia en la medida en que el desarrollo se ha desplazado hacia los bordes de la región en búsqueda de ampliación de la agroindustria, que el narcotráfico ha conquistado rutas y espacios para los cultivos de coca, que la globalización ha hecho de estos territorios zonas estratégicas para el mercado (megaproyectos) y que para los ejércitos irregulares siguen siendo puntos clave de conexión entre la Serranía de Abibe y el andén pacífico para el tráfico de armas, de narcóticos y para sus estrategias de guerra¹⁸.

El resto fueron *territorios de acumulación*, tierras de extensión considerable amparadas en una ganadería reacia a modernizarse, mampara de dueños ausentes cuya intención era concentrar propiedades mantenidas desocupadas por temor al secuestro, chantaje y extorsión de la guerrilla. Esas propiedades se convirtieron con el tiempo en espacios de protección de los ejércitos paramilitares, rutas para transporte de coca o fincas poco productivas en espera de proyectos de oportunidad. Muchas de estas tierras del norte están rodeadas hoy de campesinos en alquiler o pequeños propietarios que fueron antiguos invasores auspiciados por el EPL que aceptaron la presencia paramilitar para

¹⁸ Las territorialidades indígenas (emberá katio y emberá chamí) están ubicadas en la Serranía del Abibe y en las llanuras del Atrato, en Caimán Nuevo (tule) y en las Changas, el Volao y Varasanta (zenú), todas con proyectos territoriales.

protegerse de las Farc que en el pasado los había declarado enemigo político, disputa que veremos a continuación y parte de la explicación del robustecimiento del paramilitarismo en la región.

Cada una de estas territorialidades libró distintas luchas de poder amparadas en proyectos de defensa de lo que Agnew llama “sentido del lugar”. Los campesinos, que sufrieron procesos sucesivos de desalojo vía especulación con la tierra y expulsión para la expansión de la agroindustria respondieron con invasiones de tierras. Los empresarios trataron de hacer contrapeso a las guerrillas entablando duras batallas para conseguir apoyos partidistas que controlaran los poderes locales influenciados por las propuestas políticas alternativas de la guerrilla con la UP y Esperanza, Paz y Libertad al tiempo que hacían contrapeso al influjo guerrillero en los sindicatos de la región. Los pobladores urbanos, por su parte, hicieron marchas y movilizaciones reivindicando derechos urbanos y ciudadanos y buscaron eco en la política partidista para mejorar su calidad de vida con planificación urbana, salubridad pública y derecho a la ciudad.

Lucha entre guerrillas por los poderes locales

Los sucesos políticos de la década de 1980 crearon una confusión en la política partidista y un ambiente de amenaza en los equilibrios de poder con la apertura política, la descentralización municipal y la elección popular de alcaldes al ser plausible para las guerrillas disputarse el control de los poderes locales. Esta posibilidad disparó la búsqueda de adeptos y polarizó las divergencias ideológicas entre ambas guerrillas, polarización que arreció con la desmovilización del EPL en 1991 después de un proceso de negociaciones de paz al que no se acogieron las Farc¹⁹. Una vez desmovilizado el EPL, las Farc coparon los espacios de aquellos al norte de la región (ver mapa 4) donde comenzaron una disputa territorial con los paramilitares cuya punta de lanza para la conquista

¹⁹ Para entrar en la complejidad del tema consultar Uribe (1992) y (2004), García (1996), Ramírez (1997) e Iner (2005).

Mapa 4 Conflicto y actores armados, Urabá 1990-1995



territorial fueron los municipios cordobeses de Valencia y Tierralta a principios de la década de los noventa como se aprecia en el mapa.

La disputa territorial quedó registrada en el número de asesinatos de militantes de Esperanza, Paz y Libertad, de la UP, de las Farc, de campesinos y sindicalistas de uno u otro bando a manos de guerrilleros, de paramilitares o de fuerzas del Estado (Ramírez, 1997, 100). Tal intensidad del conflicto atentó contra la estructuración de todas las territorialidades existentes en la región por los efectos que produjeron sobre ellas las estrategias de control paramilitar en todos los rincones de la región.

Los paramilitares y la reconfiguración de las territorialidades

Las estrategias de control paramilitar fueron desplegadas diferencialmente sobre todas las territorialidades de la región según las fuera requiriendo el desarrollo de sus planes bélicos. A veces eran estrategias de tipo militar y posicionamiento táctico, otras de sometimiento, o para apropiarse de recursos valiosos, controlar zonas estratégicas para futuros proyectos económicos o de infraestructura, entre otras motivaciones dirigidas a obtener y ejercer el dominio. La diferente presencia paramilitar en la región y las diferentes formas de relacionamiento con las territorialidades negra, indígena, empresarial, campesina o urbana, produjo historias propias en cada territorialidad así como antes se habían producido con la guerrilla. Aunque este tema merece un estudio a fondo, lo que interesa resaltar aquí son las estrategias múltiples y cuasi simultáneas que ejercieron los paramilitares por todos los flancos de la región para lograr el control. Las más evidentes fueron: 1) arrinconar a la guerrilla como lo revelan las acciones armadas (combates y eventos armados); 2) escarmentar y ajusticiar a los considerados simpatizantes de la guerrilla (homicidios políticos); 3) desplazar para controlar la lealtad de la población en el territorio (datos desplazamiento y repoblamiento), 4) desplazar para adueñarse de las tierras y concentrar la propiedad (cambios en el índice de Gini), 5) controlar los poderes locales mediante la manipulación de los candidatos y las elecciones.

nes, 6) insertarse en la economía regional según reporta el acelerado incremento de un sector terciario espúreo. Estas estrategias de control impactaron las territorialidades existentes y las formas de percibir y practicar las relaciones de obediencia, poder, lealtad y confianza.

Desde su llegada a principios de la década de 1990, los paramilitares tuvieron la intención de apoyar a la empresa y al Estado y cancelar el forcejeo entre los proyectos económico y revolucionario. Con sus estrategias, cambiaron las formas de coerción, defendieron a sangre y fuego el estatus quo y plantearon una lucha de autoritarismos entre bandos amigos y enemigos. Fue una disputa violenta por el control territorial, las organizaciones, la acción colectiva, las instituciones, el Estado, las rentas, la dinámica económica, los partidos, los poderes locales y los mismos sujetos. La intensa escalada paramilitar entre 1990 y 1998 tuvo como fin conquistar las zonas norte y centro de Urabá lo que significó un repliegue de la guerrilla hacia el occidente antioqueño, la costa del Chocó, la Serranía del Abibe y el Atrato, cambios en la geografía regional de la guerra como se muestra en los mapas 4, 5 y 6.

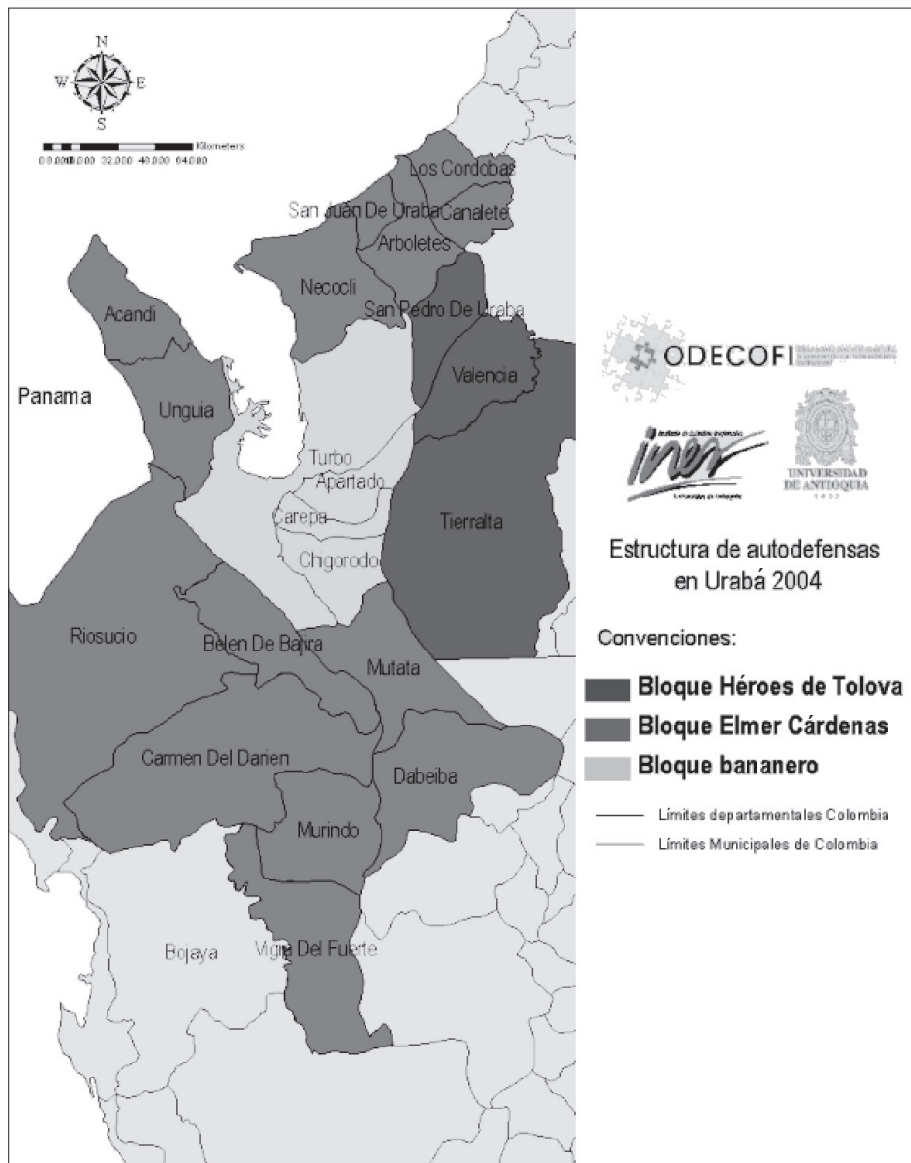
La presencia paramilitar quitó el derecho a disfrutar el territorio, ejercer un proyecto de pertenencia territorial con un desarrollo autónomo, ser respetados sin discriminación y con la libertad que dan los derechos constitucionales y legales (Villarraga, 2006). Al subyugar militarmente a los pobladores, las territorialidades de la región quedaron bajo la lógica bélica paramilitar, es decir, al servicio de nuevos campamentos rurales, encubiertos sistemas de vigilancia urbana y en general, esquemas de control territorial como muestra el mapa (6) de presencia de los bloques Bananero, Elmer Cárdenas y Héroes de Tolová que se traslaparon con todas las territorialidades regionales como una tenaza protectora de intereses económicos vigentes y por realizar.

En el posicionamiento paramilitar se destacó un interés económico explícito por las zonas aluviales de los ríos Sucio, León y Atrato sin importar a quiénes pertenecían o qué se sacrificaba de los proyectos campesino, negro o indígena.

Mapa 5 Conflicto y actores armados, Urabá 1996-1998



Mapa 6
Territorialidades de los tres bloques de autodefensa, Urabá 2003



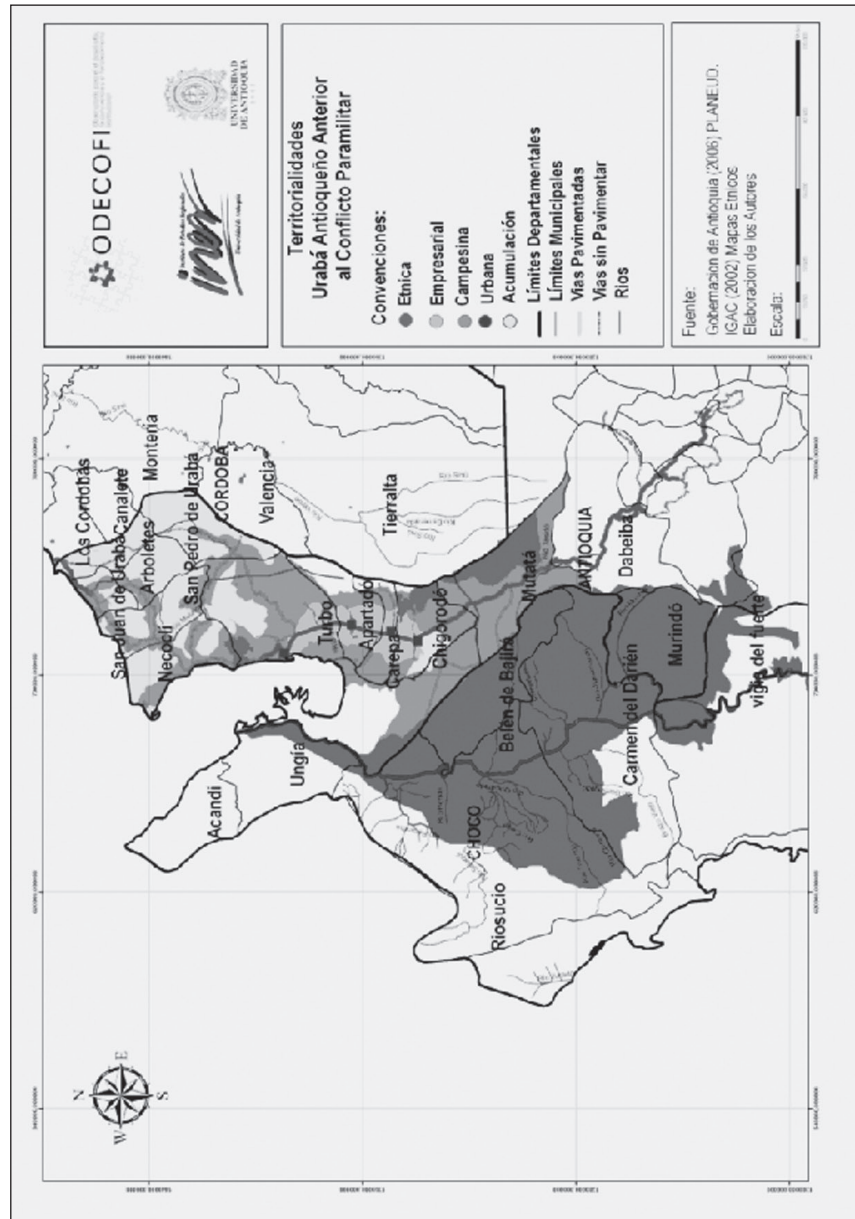
El gran territorio paramilitar se proyectaba desde Urabá hacia el Atrato, zonas de riquezas naturales, biodiversidad, ubicación geoestratégica, acceso a ambos océanos, agroindustria bananera, propuestas de ampliación y diversificación agroindustrial con palma y construcción de megaproyectos interoceánicos por la vía fluvial Atrato-Truandó²⁰. Los afectados se explican tal violencia por las motivaciones señaladas pero no por el interés que arguyen de que con su presencia se pretendía imponer en la región una ideología contraria a la insurgente.

Además de las áreas rurales, las cabeceras y centros urbanos también sufrieron un reordenamiento urbanístico, económico, institucional y social debido al control generalizado sobre todas las instancias, mientras que también se engrosaban los cascos urbanos, cada vez más empobrecidos por la recepción de los desplazados expulsados de sus parcelas por los paramilitares. Estos cascos también se convirtieron en bases de concentración y vigilancia. Los mapas 7 y 8 ilustran comparativamente, aunque no a escala, el fenómeno de reconfiguración de las territorialidades con ayuda de un mapa de éstas antes y después de la presencia paramilitar.

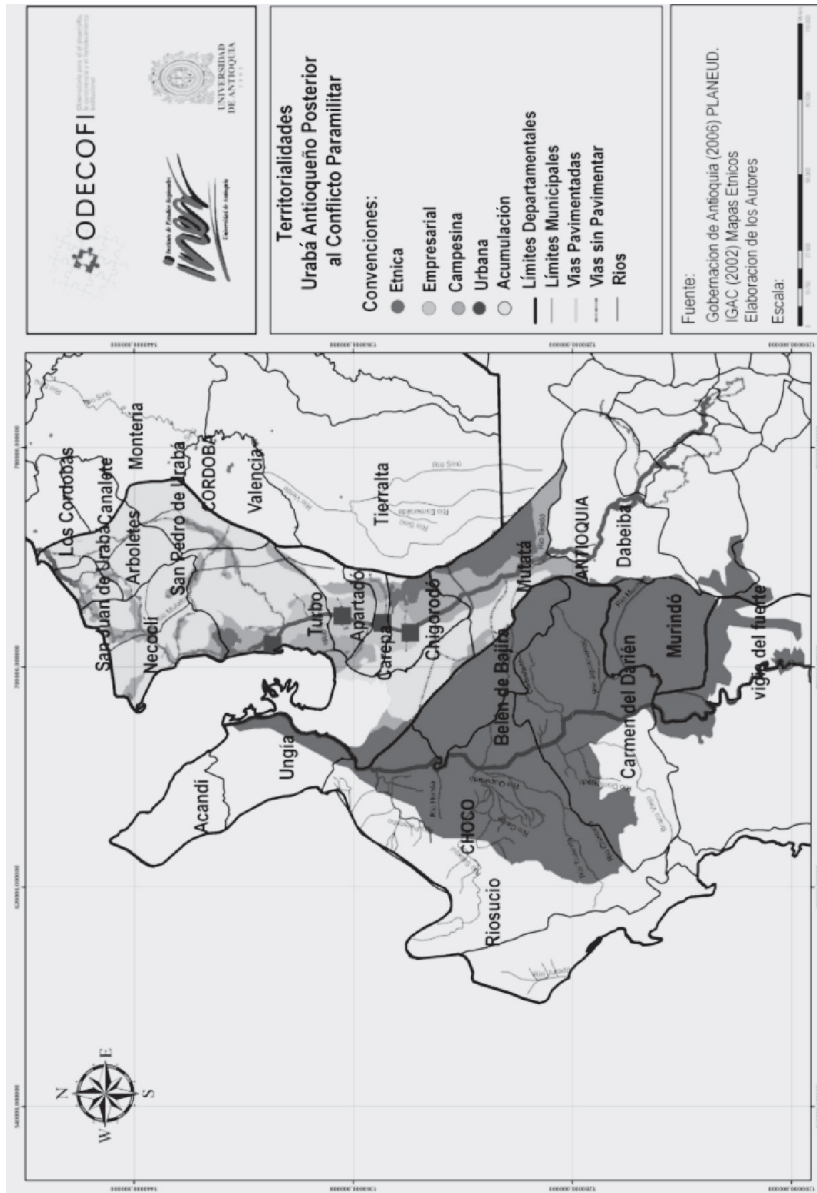
La reacción a estas estrategias de control y a sus efectos no es tema de este artículo pero hubo tantas respuestas sociales como territorialidades, expresando una vez más cómo cada territorialidad incorpora a su historia sus luchas pero también sus proyectos de futuro, en este caso, cómo sobrevivir en el conflicto si no es posible sobrevivirle. También por el conflicto se crearon en la región nuevas territorialidades no conocidas antes como las comunidades de paz y las zonas humanitarias. Ellas son ejemplo de nuevas formas de estar en el territorio con inclusión de cambios en las interacciones entre pobladores, instituciones nacionales, guerreros e, incluso, agentes y entidades supranacionales en la dinámica de un conflicto nacional con expresión regional.

²⁰ Según un estudio elaborado por Ecology and Environment Inc. e Hidromecánicas Ltda. para Invías, hay seis vías posibles de la Panamericana, todas atravesando las planicies del Atrato donde se ubican los territorios colectivos y resguardos indígenas.

Mapa 7 Territorialidades de Urabá antes de 1990



Mapa 8 Territorialidades de Urabá después de 1990



Anotaciones finales

Estas notas de cierre no se refieren expresamente a lo presentado en el artículo pero ellas iluminaron la comprensión de la transformación de pobladores y territorialidades en el conflicto y dan luces para profundizar en los temas que se proponen a continuación.

El artículo mostró cómo las espacialidades —en forma de territorialidades concretas— sufren cambios de manera permanente explicados por la dinámica socio-espacial en la que interviene un cúmulo de actores con intereses múltiples no siempre coincidentes, distintas formas de Estado en el espacio-tiempo, variedad de formas de representación de los pobladores sobre los actores armados y procesos sociales de grandes diferencias dentro de una misma región. Lo anterior respalda la inadmisibilidad de aceptar una sola manera de entender el conflicto lo que, además, nos privaría de reconocer las más variadas y novedosas soluciones de convivencia emanadas de las distintas territorialidades y las más arriesgadas posturas con respecto a las acciones del Estado y de los actores armados como lo demuestran las comunidades de paz y las zonas humanitarias, asuntos no tratados aquí.

Si bien se marcaron diferentes temporalidades para mostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se construyeron y reconfiguración las territorialidades haciendo uso de los procesos colonizadores, la inserción de la guerrilla y luego la disputa paramilitar, no se hizo énfasis en otra forma posible de periodizar la región basada en las respuestas sociales al conflicto. Paralelo al desarrollo de las acciones armadas y la disputa por el control de la región ha habido una sucesión de acciones susceptibles de periodizar surgidas de las distintas territorialidades que han buscado mediar y menguar el conflicto, es decir, metodológicamente es posible sacar temporalidades para el conflicto como también para la paz.

Poner el foco en el conflicto de una región como Urabá también ayudó a ver la interacción entre escalas espaciales. Simultáneamente participan de él entes del orden local (una alcaldía, una comunidad indígena o cualquier otro ente de esa escala), nacional e internacional con herramientas de cada uno que buscan

a su manera remediar y sanar a los pobladores. Por esa razón se encuentran formas de justicia del orden local, nacional, internacional así como la simultaneidad de formas y escalas del Estado local o impactos de los mercados globales en la dinámica de la región que a veces se ampara en el conflicto armado para disponer de los recursos del territorio.

Finalmente se resalta el poder del conflicto para transformar la forma de ser y de estar en el territorio al convertir en paria un antiguo campesino, luego hacerlo víctima por obra y gracia del DIH y luego hacerlo un sujeto político autónomo para enfrentarse con el conflicto en vez de un exiliado. El conflicto configuró nuevas maneras de ser en las territorialidades de la región gracias al haber definido nuestro conflicto como guerra interna, de reconocer a los desplazados como víctimas y de desencadenar la construcción subjetiva de los viejos pobladores ahora en calidad de víctimas de un conflicto en una variedad política de procesos sociales.

Bibliografía

Angarita, Pablo Emilio, coordinador, 1997, *¿Hacia donde va Colombia? Una mirada desde Antioquia. Violencia, derechos humanos y derecho internacional humanitario en Antioquia durante 1996*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación.

Bajôit, Guy, 1992, *Pour une sociologie relationnelle*, Paris, Presses Universitaires de France.

Barth, Fredrik, 1976, “Introducción”, en Barth, Fredrik, compilador, *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 9-49.

Botero Herrera, Fernando, 1990, *Urabá. Colonización, violencia y crisis del Estado*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.

Cinep, 1995-2008, “Archivo digital de prensa”, Base de datos en línea, Internet, consultas: enero–septiembre de 2008.

Comisión Andina de Juristas, 1994, *Urabá. Serie Informes regionales de Derechos Humanos*, Bogotá.

Comunidad de Paz de San José de Apartadó, 2003a, “Comunidades de paz. No a la justicia injusta”, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/apartado2.html>, fecha de consulta: mayo de 2008.

-----, 2003b, “Comunidades campesinas declaran su ruptura con el sistema de justicia colombiana”, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/apartado2.html>, fecha de consulta: mayo de 2008.

Das, Veena, 1987, “The Anthropology of Violence and the Speech of Victims Anthropology Today”, en *Anthropology Today*, Vol. 3, disponible en, <http://www.jstor.org/action/doAdvancedSearch?q0=The+Anthropology+of+Violence+and+the+Speech+&f0=ti&c0=AND&q1=&f1=all&c1=AND&q2=&f2=all&c2=AND&q3=&f3=all&wc=on&Search=Search&sd=&ed=&la=&jo>, fecha de consulta: septiembre de 2008.

Departamento Administrativo de Planeación (DAP), 2002, “Perfiles subregionales de Antioquia, Urabá”, disponible en http://planeacion.gobant.gov.co/perfiles_subregionales/menu.html, fecha de consulta: enero de 2008.

García, Clara Inés, 1996, *Urabá. Región actores y conflictos*, Bogotá, Cerec.

Gupta, Akhil y Ferguson, James, 1997, *Discipline and Practice: “The Field” as Site, Method, and Location in Anthropology*, disponible en: http://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=guJ_rOqn_DgC&oi=fnd&pg=PA7&dq=Discipline+and+practice&ots=Nr3QVYKCVs&sig=vLq0iLLIui4iuSLa3ih9tW8bx_s#PPA6-IA1,M1, fecha de consulta: junio de 2007.

Instituto de Estudios Regionales (Iner), 2005, *Urabá, Desarrollo Regional: una tarea común*, Medellín, Universidad de Antioquia.

Jaramillo, Ana María, 2007, Informe final sobre Urabá, Documento magnético, Medellín, Corporación Región.

Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos, 2006, “Dinámica reciente de la confrontación armada en el Urabá antioqueño”, disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/uraba.pdf, fecha de consulta: septiembre de 2006.

Oppenheim, Felix E. “Justicia”, en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Segunda edición en español, pp. 846-852

Organización Indígena de Antioquia (OIA), 1996, “Declaración de los Cabildos Indígenas y de la Organización Indígena de Antioquia: los indígenas de Antioquia somos neutrales frente al conflicto armado, pero no indiferentes ante la muerte”, Medellín.

Ramírez Tobón, William, 1997, *Urabá. Los inciertos confines de una crisis*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Planeta.

Romero, Mauricio, 2003, *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*, Bogotá, Editorial Planeta Colombia.

-----, 2004, “Los trabajadores bananeros de Urabá: ¿de súbditos a ciudadanos?”, en Santos, Boaventura de Sousa, y García Villegas, Mauricio, editores, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio, 2004, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Schröder, Ingo W. and Schmidt, Bettina E., 2001, “Violent imaginaries and violent practices” en Schmidt, Bettina E., and Schröder, Ingo W., editors, *Anthropology of Violence and Conflict*, London, Routledge.

Strathern, Andrew and Pamela J. Stewart. Introduction: Terror, the Imagination, and Cosmology. In: Terror and Violence. Imagination and the Unimaginable. Pluto Press, London, 2006. Edited by Andrew Strathern, Pamela J. Stewart y Neil L. Whitehead. 250 p

Torres, Ana Clara, 2008, “Comentarios al panel territorio y conflicto” en *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Cinep/Odecofi.

Universidad Nacional sede Medellín e Instituto de Estudios Regionales (Iner), 2000, *Plan de Ordenamiento Territorial de la zona centro de Urabá. Diagnósticos integrados subregionales. Zona centro*, Medellín.

Uribe de H., María Teresa, 1992, “Urabá, ¿Región o Territorio? Un Análisis en el Contexto de la Política, Historia y la Etnicidad”, Medellín, Iner/Corpouraba.

-----, 2004, “Emancipación social en un contexto de guerra prolongada. El caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”, en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio, editores, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Vega Medina, Gerardo, 2000, *Urabá: Pacto para la Inversión y el Desarrollo del Urabá Centro. Hacia un Objetivo Común*, Medellín.

Villarraga Sarmiento, Álvaro, 2006, “Comunidades de paz y zonas humanitarias, una experiencia de resistencia civil”, 4 de septiembre, Indepaz, disponible en http://www.indepaz.org.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=170, fecha de consulta: 10 de marzo de 2008.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado*

Por Teófilo Vásquez**

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en junio de 2009.

** Sociólogo, investigador del Cinep.

Introducción

Las explicaciones recientes sobre los conflictos armados contemporáneos insisten, con diversos matices, en la estrecha relación de las guerras internas y los recursos. Especialmente en aquellos países cuyos ingresos dependen de la exportación de bienes primarios, donde la “depredación” de estas rentas se convierte en la condición de posibilidad y permanencia de los grupos armados (Collier, 2001). Para estas argumentaciones las guerras actuales son una disputa armada por el control de recursos naturales y sus rentas, lo que implica que, ahora, la guerra es la economía por otros medios (Kaldor, 2001; Münkler, 2005; Elwert, 2003; Kalulambi, 2003 y Richani, 2003a y 2003).

En ese sentido se resalta la relación entre las guerras contemporáneas y los procesos de globalización de las economías, tanto legales como ilegales, ya que la globalización permitió el paso de una economía cerrada de guerra, en la cual los actores se disputaban una producción agraria de subsistencia, a una economía abierta de guerra, donde los grupos armados pugnan por el acceso a los mercados globalizados (Kaldor, 2001 y Münkler, 2005).

Sin embargo, ese “giro económico” deja de lado los arreglos políticos y el papel del Estado en las relaciones que se establecen entre estas economías y los grupos armados (Gutiérrez y Barón, 2008). Y aún más: su énfasis sincrónico desconoce que el entramado del narcotráfico y el conflicto armado tiene un trasfondo histórico: el problema agrario todavía no resuelto.

De nuestra parte, insistimos en que la relación actual entre coca y conflicto debe ser explicada teniendo en cuenta los antecedentes históricos del problema agrario, y plantearse que el narcotráfico no es solamente la “causa eficiente de la guerra” sino una nueva etapa del modelo agromonoexportador. Para sugerir que la cocalización de varias economías regionales ha tenido en Colombia –guardadas las proporciones– implicaciones similares a las que tuvo el café en su momento, pero con una enorme diferencia: este segundo despegue de la economía agroexportadora se ha realizado con base en un cultivo declarado proscrito a escala internacional.

Igualmente, se trata de interpelar a la explicación según la cual el proceso de inserción de los grupos armados en la economía de las drogas les ha permitido, simple y llanamente, la obtención de mayores recursos y por ende el crecimiento numérico de sus ejércitos y el perfeccionamiento sustancial de su infraestructura militar. Ya que, al lado de ese objetivo, siguen jugando los “deseos” y los “modelos” de sociedad que los grupos armados quieren imponer a la sociedad colombiana en el orden cultural y político.

Hay que constatar que existe un proceso desigual y diferenciado de inserción de los grupos armados en las diferentes etapas de la cadena productiva (cultivo, producción y comercialización) de las economías regionales de la coca.

De igual manera, hay que mostrar que las relaciones económicas y sociales concretas establecidas en las regiones cocaleras tienen una estructura social diferenciada y desigual en la distribución de sus beneficios.

El problema agrario, las transformaciones del mundo campesino y la violencia política

Este aparte no pretende elaborar un exhaustivo estado del arte sobre la relación entre violencia y problema agrario¹. Solo resaltar los problemas claves de la relación entre la cuestión agraria y los actores armados, para sugerir que existe una estrecha relación entre la inserción de los actores armados y las estructuras sociales agrarias, y enfatizar de manera especial, aunque no exclusiva, en “el problema clásico de la oposición entre agricultura campesina y agricultura capitalista” (Zamosc, 1992, 36) y sus expresiones en el ámbito político. Precisamente en esa dirección cabe tener en cuenta que la forma en que una sociedad resuelva el problema campesino tendrá consecuencias en las instituciones políticas que esa sociedad adopte (Moore, 1973, 10).

En ese sentido, queremos subrayar la interacción entre determinadas estructuras sociales agrarias regionales y la proclividad que ofrecen para la articulación o inserción en sus tensiones, en los fines e intereses políticos, sociales y económicos de los actores armados que operan en Colombia (González, Vásquez y Bolívar, 2003)².

Es sabido que una de las características del sector agrario colombiano es su estructura dual o bimodal, es decir, la presencia simultánea de la agricultura comercial con la agricultura campesina (Zamosc, 1992, 46-50, 56, 63; Machado, 1998, 12, 46, 168 y 2002, 37-44; Bejarano, 1998, 49, 59-65³; Jaramillo, 2002, 11, 40-42, 52). Esta característica reduce la presencia y la posición de la clase media en el campo, cosa que se acentuó en el periodo 1984-1996 (Machado, 1998, p. 64, 69, 187 y 2002, p. 38, 40), e impone además “severas restricciones

¹ Bejarano anota que los estudios económicos del tema agrario están debilitados, ya que la atención se concentra en aspectos macroeconómicos y de coyuntura (1998, viii). En el libro de referencia el autor se ocupa de la definición y delimitación conceptual del problema agrario (Bejarano, 1998, 47-87).

² Aspectos en los cuales también enfatiza Cristóbal Kay (2003), en un artículo sobre la estructura agraria y la violencia en América Latina, donde compara los casos de Chile, Perú, Colombia, Brasil y México.

³ En este texto se realiza una presentación conceptual sobre lo que este autor denomina “la estrategia bimodal y la vías de desarrollo de la agricultura” (Bejarano, 1998, 59-65).

al desarrollo de fuertes mercados rurales para los productos de las industrias nacionales” (Bejarano, 1998, 49). Tal dualidad nos permitió establecer una relación entre dicha estructura y los orígenes, trayectorias y condiciones de expansión de los actores armados, al indicar que el actual conflicto del país es la expresión armada de los intentos de imposición de uno de los dos bandos de la denominada estructura dual (González, Vásquez y Bolívar, 2003, 64-71).

Para desarrollar este argumento es necesario analizar las consecuencias políticas que han tenido los cambios operados en el sector rural colombiano y en particular su relación con la consolidación y expansión de los actores armados. O, desde otra perspectiva, verificar que el conflicto armado es la expresión más aguda de la cuestión agraria, interpretada como crisis de las relaciones entre la sociedad mayor y la sociedad rural, así como de unas instituciones estatales calificadas como inadecuadas, poco sólidas e inflexibles⁴. Se considera que estos factores impiden un desarrollo sostenible, la creación de reglas del juego y de políticas de largo alcance que faciliten el desarrollo de los mercados y una sociedad rural más equitativa e incluyente (Machado, 1998, 21-22, 29, 31; Machado y Samacá, 2000. 49-300)⁵. Lo cual terminó por establecer un diferencial de representación política muy grande, no solo en el seno de la sociedad rural sino igualmente en la relación de ésta con la sociedad mayor, que se constituye en un obstáculo para el desarrollo (Machado, 2002, 36-37,41).

En los años ochenta y noventa, ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, se impone el patrón orientado a enfatizar las exportaciones, disminuir la función del Estado en la promoción del desarrollo y exaltar el papel del sector privado. Esto tuvo efectos contradictorios en la agricultura colombiana, de los cuales resaltamos algunos. De un lado, la eliminación de las medidas tributarias y la adopción de un régimen neutral en el campo macroeconómico significaron el fin del papel secundario que desempeñaba la

⁴ O bien muy flexibles, por la adecuación que de éstas realizan los poderes locales políticos y armados.

⁵ En este libro se realiza examen detallado de las instituciones públicas y privadas del sector agrario y sus transformaciones recientes.

agricultura en el esquema anterior. Sin embargo, la eliminación de los factores y las medidas que restringían el mercado no se tradujo en los beneficios que se esperaban para el sector agrícola exportador, debido a la disminución de los precios internacionales de los cultivos de exportación y especialmente a la apreciación de la tasa de cambio. El nuevo paradigma no tenía nada que decir ante graves problemas como la pobreza rural y el atraso tecnológico de la agricultura campesina. Y todavía peor: las operaciones de ajuste estructural y el déficit fiscal implicaron la reducción sustancial de los programas sociales y de desarrollo rural. Finalmente, se avanzó poco en la reducción de los costos ambientales de las actividades agrícolas (Jaramillo, 2002, 32-34).

Estas transformaciones acentuaron todavía más la estructura dual o bimodal que ha caracterizado el desarrollo rural colombiano (ibí., 52), que, como ya indicamos, resulta central para explicar las interacciones entre el problema agrario y el conflicto armado que soporta el país. Esto hace necesario profundizar en dicha caracterización.

En primer lugar, la desigualdad en la posesión de la tierra ha sido factor fundamental en la configuración de estos dos tipos de agricultura (Machado, 1998, 45-102): de un lado, la agricultura comercial, en la cual las fincas cuentan con grandes extensiones de tierras de buena calidad, utilizan tecnología moderna, contratan mano de obra y venden su producción en los mercados formales, y, del otro lado —si se quiere, opuesto—, están los pequeños propietarios, cuyas posesiones se sitúan en las zonas de ladera, en tierras de baja fertilidad, situadas por fuera o alejadas del sistema vial más integrado, que aplican tecnologías atrasadas y gran parte de cuya producción se utiliza para el consumo familiar o va a mercados informales del ámbito local (Jaramillo, 2002, 41; Machado, 1998, 91-93).

Esa estructura dual es, en gran parte, responsable de la pobreza rural del país (Machado, 1998, 188-192), que, si bien registra una situación moderada en comparación con otras naciones latinoamericanas, mantiene una distribución atípica de la pobreza rural-urbana: en 1992 la pobreza rural era 3,6 veces ma-

yor que aquella de las áreas urbanas, una proporción que supera la registrada en otros países de la región (Jaramillo, 2002, 42). Tal pauta bimodal, unida al desarrollo paralelo, implicó “una territorialización diferencial marcada por el predominio del campesinado en las montañas y del capitalismo agrario en las planicies” (Zamosc, 1992, 63).

Ella explica también las interacciones entre el ámbito político e institucional, el conflicto armado y el problema agrario, ya que “La mencionada tendencia regresiva en la distribución de la tierra no tiene otra explicación que la permanencia de la tierra como un activo de reserva de valor que anhela permanentemente la búsqueda de rentas institucionales, y el uso de la tierra como un activo de poder regional y local que genera dividendos políticos” (Machado, 1998, 82)⁶.

Las transformaciones de los años noventa

Fueron diversos los cambios que se verificaron en el sector agrario en la década de 1990. Queremos enfatizar en aquellos que tuvieron implicaciones más directas en las dinámicas del conflicto armado colombiano, ya que se busca establecer las relaciones que en ese decenio tuvo el proceso de apertura económica en la inserción de la economía del narcotráfico y su impacto en la consolidación del proyecto paramilitar y guerrillero.

En primer lugar, para comienzos de los años noventa, cuando aún no era tan determinante el peso del narcotráfico en el sector agrario, resultaba patente “El afianzamiento de una pauta de división del trabajo dentro de la cual el campesinado se especializa en alimentos para el mercado interno, y el capitalismo agrario en productos para la industria y exportación” (Zamosc, 1992, 46). Todavía se mantenía la estructura dual en relación con la propiedad, la tenencia de la tierra y la correspondiente distribución espacial y territorial de

⁶ Similar relación entre el poder político regional, la gran propiedad rural y su problemática interacción con los sistemas formal e informal es comentada brevemente por Ocampo (2004, 83).

esa estructura bimodal⁷. Y, finalmente, ya se advertía —a diferencia de lo que ocurría en las décadas pasadas— un proceso de diferenciación del campesinado (Zamosc, 1992, 46-47).

En segundo lugar, y como balance de la década, debe destacarse el contraste entre el leve aumento de la producción de los cultivos transitorios y permanentes, que en el periodo 1990-1997 crecieron solo en 1,5%, proporción que se compara con la de expansión de la producción pecuaria, que fue de 30,3% durante el mismo periodo (Jaramillo, 2002, 160; Fajardo, 2002, 11 y 2005, 75-79). Es decir, ocurría un proceso de ganaderización que, de la mano del proceso de emergencia de sectores vinculados al narcotráfico, implicó la aparición de una nueva etapa, que se ha denominado como *neolatifundismo o relativityndización* (Fajardo, 2002, 11-16). También se destaca el acelerado crecimiento de la producción de aceite del palma, que llevó a Colombia a convertirse en un país autosuficiente y exportador de ese producto desde 1993 (Jaramillo, 2002, 158).

En tercer lugar, se produjo un deterioro de los indicadores sociales, como el aumento de la tasa de desempleo rural, que pasó de 4,2% en 1991 a 6,5% en 1997, al lado de un mejor desempeño de indicadores como el de línea de pobreza y el NBI, ya que la primera disminuyó de 36% en 1988 a 26,2% en 1995 y el segundo de 37,4% en 1991 a 31,5% en 1995 (Jaramillo, 2002, 188-189; Fajardo, 2002, 16-17 y 2005, 78-79).

Finalmente, el cambio más directamente asociado al conflicto armado se relaciona con el auge del “narcotráfico” o de las economías regionales cocaleras y amapoleras, en la medida en que las cifras de 1995 “sitúan la coca como la quinta actividad agrícola de mayor valor, después de la ganadería, la avicultura, el café y la caña de azúcar” (Jaramillo, 2002, 193). Sin embargo, es todavía objeto de gran controversia el impacto del denominado narcotráfico sobre la economía en general, y en particular sobre el sector agrario. De un lado, se indica que el cultivo, la producción y la comercialización de la coca y la amapola

⁷ En este punto nos acogemos a la siguiente definición de Fajardo: “Tierra y territorio son dos conceptos íntimamente ligados. Por tierra se entiende la base física y productiva de un territorio. Por territorio se entiende el conjunto de relaciones y representaciones que se construyen a partir de la tierra” (Fajardo, 2002, 21).

implicaron para la economía agraria legal una competencia por insumos —como mano de obra y tierra—, mayores costos asociados a la violencia, menores incentivos a las actividades transables debido a una tasa de cambio más apreciada, y menor disponibilidad de recursos públicos como resultado de su desviación hacia la lucha antidrogas. De otro lado, se anota que, en la medida en que los cultivos y la producción de coca y amapola se ubicaron en regiones periféricas con respecto al modelo de desarrollo agrario realmente existente, dichas actividades no representaron una competencia importante por tierras para la agricultura convencional (Jaramillo, 2002, 194). Sin embargo, es necesario resaltar que el auge del cultivo y la producción de coca y amapola trajo consigo cambios y transformaciones en los sectores sociales que presuntamente son la “base social” de guerrilleros y paramilitares: en el primer caso, mejorando parcialmente las condiciones materiales de colonos y campesinos y estabilizando el proceso colonizador. O sea, ayudaron a la constitución de economías viables en la retaguardia. Y, en el segundo caso, porque produjo una sustitución o simbiosis entre terratenientes tradicionales y nuevos capos de la droga mediante la compra masiva de tierras, que favoreció la valorización de éstas y el fortalecimiento de la ganadería extensiva (Jaramillo, 2002, 195 y 197; Fajardo, 2002, 18).

Lo anterior permite explicar las relaciones entre el “narcotráfico”, los actores armados y sus respectivas mediaciones sociales, rebatiendo el argumento que reduce el actual conflicto armado a una disputa por recursos del narcotráfico para financiar la guerra. Por eso es necesario detenerse a examinar las trayectorias diferenciadas que pueden adquirir las relaciones entre la economía agraria, la política y los actores armados, ya que en muchos casos se trata de una lógica de captadores de rentas a ultranza, a la que se añadirían con posterioridad algunos motivos políticos en calidad de justificación, como es el caso de los paramilitares (Cubides, 2005, 225). Por el contrario, la ruta de la guerrilla es asimétrica: en un principio se trató de una justificación política que recientemente ha devenido en una lógica de captadores de rentas.

Un ejemplo evidente es la crisis de la economía cafetera en la década de los años noventa, que implicó que en las regiones mayormente instaladas en el desarrollo

económico e institucional se dieran condiciones favorables para la rápida inserción de los actores armados (Franco, 2006). Este caso de involución es más evidente en el occidente de Risaralda, en límites con el Chocó, en Caldas y el sur de Antioquia –enclavado en la cordillera Central–, cuyas importantes zonas de bosques se han convertido en la retaguardia de los grupos guerrilleros, especialmente de las Farc. O en el caso del Cesar, donde la apertura económica indiscriminada de principios de los años noventa afectó muchos procesos de consolidación de la economía agroindustrial que estaban siendo relativamente beneficiados por el Estado, con su política económica agraria de tipo proteccionista. En ese Departamento la crisis económica y la emergencia de los señores del narcotráfico terminaron por producir una fusión entre las elites tradicionales y las elites emergentes, que tuvo como resultado la consolidación paramilitar (Bernal, 2004a y 2004b), es decir, lo que actualmente se conoce como la “parapolítica”.

En síntesis, en el decenio de los noventa, ya en el contexto de la globalización, se aceleró el proceso de relativo reemplazo de las estructuras agrarias tradicionales por sistemas agroindustriales (Machado, 2002, 61-203) y por enclaves rurales basados en actividades económicas legales e ilegales, lo que propició la expansión de los grupos armados. Estos sistemas agroindustriales son definidos como “el conjunto de relaciones y procesos en el que se involucran los productores agropecuarios y sus agentes económicos y sociales, en el recorrido de sus productos desde la producción primaria hasta el consumidor final, incluyendo las relaciones de la agricultura con los proveedores de insumos, maquinaria, semillas, tecnología, servicios e información” (Machado, 2002, p. 217). En esa nueva etapa, todavía en conformación, pierden poder político y social los terratenientes y lo ganan los agroindustriales vinculados con el sector financiero y tecnológico (Machado, 2002, p. 221).

Transformaciones del mundo campesino y guerrillas

La relación entre las transformaciones del mundo campesino y las guerrillas debe enmarcarse dentro de una perspectiva comparativa con otras sociedades del Tercer Mundo, donde la mayoría de los análisis relacionan el desarrollo de

la modernización capitalista agrícola con los procesos de descampesinización, pero no solo en términos económicos sino también de los procesos políticos y sociales que se desatan de esta transición del desarrollo rural. En el caso de Colombia, esta transición y tensión entre la gran propiedad agrícola y ganadera, la economía campesina y la ampliación de la frontera agrícola por la vía de colonización, vista como una fórmula de “válvula de escape” de la presión sobre las tierras incluidas en el desarrollo nacional, se ha realizado a partir de diversas modalidades de violencia, que han terminado por convertirse en fenómenos crónicos. Esto tiene como expresión más nítida los ciclos de colonización-conflicto-colonización. Se trata, sin duda, de la controversia sobre “si la agricultura colombiana debe estar basada en la agricultura comercial o en pequeñas unidades campesinas, o si en el desarrollo de Colombia predomina la producción agrícola comercial o la campesina. En esta controversia se llega a sostener que la existencia de ciertas formas de producción, como la economía campesina, son un obstáculo a la modernización del país” (Mondragón y Valderrama, 1998, 67).

Por esto, la relación entre campesinado, cambio social, lucha armada y revolución ha ocupado buena parte de los esfuerzos de la bibliografía secundaria sobre el mundo agrario latinoamericano y colombiano. En las ciencias sociales colombianas, estas dinámicas de violencia, su relación con los procesos de colonización y los problemas del sector campesino son ya un tema reiterativo y prácticamente dado por sabido, aunque, como afirma Machado, “se especula mucho sobre las sociedades campesinas, la investigación socioeconómica sobre el sector está estancada y las cargas ideológicas del pasado todavía pesan en muchos actores y organizaciones” (Machado, 1998, 1994). Aún más, como anotan Salgado y Prada, el énfasis en el problema de las zonas de colonización, y su dinámica colonización-conflicto-colonización descuidan lo que pasa dentro de la frontera agrícola interna de las zonas ya integradas (Salgado y Prada, 2000, 123).

En ese sentido, como afirma Christian Gross, insistir nuevamente sobre la relación entre los campesinos de las zonas de colonización y los de las zonas

de ladera de las cordilleras con el conflicto armado puede tener el riesgo de reforzar la imagen unilateral del agro latinoamericano como lugar de todas las violencias (Gross, 2004, 107). Por otro lado, también conviene debatir la visión opuesta, la de un mundo rural marcado por valores comunitarios y habitado por una población campesina e indígena pobre pero tranquila. Se trata entonces de superar las dos concepciones opuestas, tanto las que presentan a los campesinos como víctimas como las que los identifican como actores que han optado voluntariamente, por convicción propia, por una alianza con los grupos armados (ibíd., 109).

En cambio, como lo muestra Gross en su estudio comparativo de algunas regiones de Colombia y Perú, la relación entre campesinado y opción armada ha sido disímil y heterogénea. En algunas regiones, como Guaviare (Colombia) y Huallaga (Perú), la guerrilla ha encontrado un grado de legitimidad mayor que el Estado, pero en otras el apoyo campesino ha sido más bien precario, lo que ha obligado a la guerrilla a emplear, no pocas veces, su fuerza contra los campesinos (ibíd., 149). En otras regiones, muy por el contrario de la pretendida alianza, los mismos campesinos prácticamente se han alzado contra la guerrilla y han decidido tomar las armas contra ella, como en los casos del Magdalena Medio o de las rondas campesinas del Perú (ibíd., 150; De Gregori, 1999). La distancia respecto a la guerrilla es todavía mayor “cuando se trata de comunidades campesinas sólidamente estructuradas o de poblaciones indígenas” (Gross, 2004, 151), como ocurre en las zonas andinas colombianas del norte de Cauca y Tierradentro.

Pasar por alto estas diferencias puede obedecer a que tal vez no tenemos en cuenta que, como señala Gross, si bien las guerrillas son en buena parte rurales, están lejos de ser siempre campesinas. Esto implica que, en últimas, ellas sean vistas siempre como un factor ajeno y externo a los campesinos de las regiones, donde “el manual revolucionario” les decía que deberían insertarse (ibíd., 150). Más bien se trata de detenerse con detalle en la tensión que se ha establecido entre las aspiraciones de incorporación política de la protesta campesina y su coincidencia con la geografía de la guerrilla, para explicar por

qué en la actualidad, tal como lo indicó Zamosc para comienzos de los años noventa, “Esta orientación incorporativa no podía ser politizada en el marco de un proyecto de revolución armada” (Zamosc, 1992, 61).

Las anteriores distancias señaladas —es decir, la relación entre campesinado, cambio social, lucha armada y revolución— hacen que en la Colombia contemporánea no podamos seguir reiterando la concepción clásica del *mundo campesino* y sus relaciones con la política y la economía. En muchos casos las economías campesinas han conformado sistemas abiertos en procesos de continuo cambio que han avanzado hacia el cosmopolitismo y hacia una intensificación de sus relaciones con los diferentes procesos de globalización (Machado, Prólogo; Salgado y Prada, 2000, 12). Para usar la metáfora de Salgado y Prada, se trata de la dificultad de explicar por qué los campesinos “no sobreviven sino que duran”, a pesar de las condiciones adversas de carácter económico existentes en el mundo contemporáneo, a las cuales, en Colombia, se les suman los altos niveles de violencia (Salgado y Prada, 2000, 17; Mondragón y Valderrama, 1998, 68-74).

Es decir, que actualmente en Colombia “predomina un campesinado integrado al mercado, que ha venido introduciendo intensos cambios en sus sistemas productivos para adaptarse a la creciente demanda de productos agropecuarios, tanto nacional (todo tipo de alimentos) como internacional (tabaco, café, marihuana, coca, amapola...). Es claro entonces que no tiene nada que ver con la preconcepción de un campesinado tradicional arcaico y refractario al cambio” (Varios autores, 2002, 28), sino de campesinos que han logrado resistir, debido precisamente a su particular composición, ya que, como afirma Lock para otros casos en el mundo, “Los modos de producción de pequeños agricultores disponen de una habilidad extraordinaria de adaptación, son muy resistentes frente a disrupciones y constituyen, por tanto, una reserva de sobrevivencia altamente elástica” (Lock, 2003, 3).

Lo anterior no ha hecho otra cosa que intensificarse y hacerse más veloz con la implantación de la coca y la amapola en las economías globales, que per-

mitió la aparición de un tipo de campesinado que se aleja de la descripción de la literatura clásica sobre el tema, que suponía una economía campesina en permanente crisis que apenas lograba sostenerse por encima del umbral de la supervivencia, o de la visión del colono pionero autosuficiente y por fuera de otras dimensiones económicas y sociales⁸. Ya que uno de los cambios fundamentales provocados por la introducción de la coca en un medio de campesinos colonos se relaciona con el hecho de que este cultivo se comporta más como una economía extractiva unida al gran capital, que como un cultivo colonizador (Domínguez, prólogo a Cubides, Mora y Jaramillo, 1986, XIII). La acelerada monetización, y sus consecuencias, así como los cambios en los hábitos de consumo y gasto, produjeron transformaciones en las identidades campesinas y en su relación con la política, y en especial con la agenda revolucionaria de la guerrilla. Cabe anotar que las importantes alteraciones provocadas por los procesos de globalización agenciados por las economías, tanto legales como ilegales, no obstan para que en muchas regiones cocaleras sigan todavía persistiendo relaciones económicas como la de los “medieros”, que son campesinos en una situación similar a la del arrendamiento de tipo precapitalista.

Este cambio de la situación se expresa también en la esfera política de las movilizaciones sociales, de la protesta campesina, que experimenta cambios en su repertorio de acciones y en sus interacciones con el conflicto armado.

Otra cosa es el repertorio activo y politizado de los años sesenta y setenta, en muchos casos orientado por las organizaciones políticas de izquierda y que tuvo dos etapas: en un primer momento, enmarcadas en las intenciones reformistas del gobierno de Lleras Restrepo, que buscaba socavar los intereses de los terratenientes y organizar a los campesinos como un mecanismo para “saltarse las redes clientelistas de ambos partidos y establecer un nexo directo entre Estado y campesinado” (Zamosc, 1992, 51), y luego, en un segundo

⁸ Un resumen ilustrativo de los enfoques conceptuales sobre el campesinado y el subdesarrollo se puede consultar en Mondragón y Valderrama (1998, 14-20).

momento, enfrentadas abiertamente a las políticas contra-reformistas de los gobiernos de Pastrana y López.

En el caso de la Anuc, sin duda la organización más representativa del periodo, estas movilizaciones culminarían lánguidamente, ya que, como sostiene Zamosc sobre la trayectoria de esta organización, “los campesinos se valieron del poder de clase que había cristalizado en esa organización para tratar de definir a su favor la vía de la evolución agraria en Colombia, y en ese intento fueron derrotados” (Zamosc, 1992, 53).

En síntesis, en esas dos décadas los derechos reclamados tenían que ver especialmente con el derecho a la tierra. Entonces el repertorio era competitivo, porque sus acciones pedían igualdad de derechos frente a los terratenientes, pero en los años setenta la lucha se tornó reactiva cuando el contrarreformismo revocó los derechos instituidos en los sesenta (Salgado y Prada, 2000). Para la década de 1970 cabe destacar que el auge de la movilización campesina contrastaba con la crisis de las guerrillas del ELN y el estancamiento de las Farc y el EPL (Zamosc, 1990, 339).

En los años ochenta, la geografía de la protesta campesina tiende a coincidir con la distribución espacial y territorial del conflicto armado, en la medida en que, “En relación con los escenarios, se ve claramente que las regiones más prósperas, los valles interandinos y la zona cafetera fueron los menos afectados por la protesta. La agitación se concentró en otras zonas andinas, la costa atlántica y áreas marginales y de colonización” (Zamosc, 1992, 57). En ese mismo decenio se establece definitivamente una estrecha relación entre la protesta campesina y las vicisitudes de la paz y la guerra: de un lado, ceden terreno las protestas por motivos económicos y comienzan a tener mayor peso las protestas y acciones contra la violencia y la represión oficial en el campo; pero también, en el contexto de las negociaciones con Betancur, “los insurgentes se esforzaron por emular el modelo de lucha cívica y pacífica y ganar espacio como representantes de las aspiraciones de los campesinos de sus regiones en su propio proceso de reincorporación a la vida política legal”

(Zamosc, 1992, 59). En resumen, en la década de los ochenta los campesinos se movilizaron por “tierra, por desarrollo de las regiones marginales, contra la represión y por la defensa de su economía en las regiones minifundistas” (Zamosc, 1990, 330).

Por otro lado, los intentos de los grupos guerrilleros de pasar de la coincidencia geográfica en zonas marginales y de colonización a una alianza más orgánica con expresiones políticas y sociales de alcances nacionales —esfuerzo que tendría su mayor expresión en la marchas de finales de los años ochenta— se enfrentarían con dos tensiones: en primer lugar, la diferencia, que ya señalamos, entre los objetivos incorporativos de los campesinos y las pretensiones contraestatales de las guerrillas (ibíd., 336-350); en segundo lugar, la ambigüedad con la cual las guerrillas se relacionaban con los campesinos, ya que existía una brecha muy grande entre las pretensiones más orgánicas y políticas de relación con la organizaciones y la dirigencia campesina en el ámbito nacional, y las prácticas más mecanicistas e instrumentales que las guerrillas establecían con los campesinos en los espacios regionales y locales (ibíd., 345-350, 369-370).

Otra característica es el carácter reactivo de las acciones y movilizaciones de los años noventa. En este decenio la gran mayoría de las movilizaciones tuvo como punto central los derechos humanos, pero no como una forma de desarrollarlos sino, simple y llanamente, como una reivindicación que les permitiera en lo posible la defensa de sus vidas.

Aquí ponemos de presente una discusión interesante: se ha indicado que los denominados nuevos movimientos sociales se caracterizan por trascender las reivindicaciones materiales y poner de presente las condiciones culturales y simbólicas, como ocurre con el movimiento *gay*, el ecológico, los movimientos por la paz y los derechos humanos. Sin embargo, en Colombia este dato podría ser engañoso, pues la reivindicación actual, centrada en los derechos humanos, no puede interpretarse como un avance, sino simplemente como una reacción ante los niveles de violencia de guerrilleros y paramilitares. Es de-

cir, tiene un carácter reactivo, que se evidencia en el crecimiento de los éxodos y desplazamientos campesinos de los años noventa: como lo indican Salgado y Prada, las luchas campesinas no pudieron consolidar un cuerpo organizativo que las representara, ni llamar la atención del gobierno para que defendiera sus intereses, ni contener la agresión de los viejos y nuevos actores del campo. Esto significó la pérdida de gran parte de los logros acumulados durante el auge de las protestas campesinas de los años setenta (Salgado y Prada, 2000, 194).

Problema agrario, apertura económica y grupos paramilitares

En relación con los paramilitares, también es necesario establecer o restablecer la relación entre sus orígenes, sus posteriores trayectorias, la política y la cuestión agraria. En primer lugar, consideramos que el modelo de sustitución de importaciones implementado en los años sesenta y setenta, que terminó por favorecer los intereses de los sectores agroindustriales, puede ser interpretado como resultado de la negociación entre los terratenientes y la burguesía agroindustrial emergente (García y Montes, citados por Jaramillo, 2002, 44), que constituía la expresión económica y agraria del pacto político del Frente Nacional.

En segundo lugar, hay que señalar que el desmonte de ambos pactos en los años ochenta y noventa se concretó en los siguientes procesos: la apertura económica, que afectó en gran medida la agroindustria nacional subsidiada y protegida (Jaramillo, 2002, 61,69-90); la descentralización y la Constitución de 1991, entendidas como un intento de modernización y democratización de la política regional; y asimismo la expresión de un nuevo pacto político, resultado de negociaciones con grupos guerrilleros⁹.

⁹ Ocampo insiste en que “es imposible entender los procesos económicos y sociales de Colombia de los años noventa sin tener en cuenta la dialéctica entre los esfuerzos de modernización económica, representados por la apertura, y la búsqueda de un nuevo pacto político, cuya materialización más importante fue la Constitución de 1991” (Ocampo, 2004, 12).

Este contexto explica la rebelión de las elites locales y regionales contra el centro y su expresión armada –los grupos paramilitares–, con las respectivas consecuencias negativas para la democratización rural, tal como lo advirtiera Zamosc (1990, 360-367, 371-372) a comienzos de la década de los noventa.

Por eso gran parte de los cambios estructurales más importantes provocados en el sector agrícola colombiano, como el aumento de los cultivos permanentes en desmedro de los transitorios y la consolidación de las actividades pecuarias sobre las agrícolas –intensificadas especialmente en los años noventa (Salgado y Prada, 2000, 96; Jaramillo, 2002, 160)–, deben “leerse” en sus consecuencias políticas, ya que en muchos casos el proceso de ganaderización corre paralelo al apuntalamiento de los grupos paramilitares. La emergencia de estas nuevas elites, ligadas al narcotráfico, termina por añadir ingredientes más complejos a la ya difícil situación del sector agrario colombiano: ellas, centradas en la producción de rentas, crean sus propias normas y reglas del juego. Es decir, engendran su propia institucionalidad, muchas veces en contravía de la lógica de los terratenientes tradicionales, lo que modifica el panorama de las alianzas en el orden local y regional.

El impacto de la apertura económica afectó también a quienes percibían altos ingresos en el campo, o sea, los grandes inversionistas (Salgado y Prada, 2000, 113; Varios autores, 2002, 26). Por eso, hay que establecer precisamente las relaciones y las implicaciones que esta relativa crisis económica de las elites agroindustriales produjo en muchas regiones agrarias del país y sus efectos en el medio político, una de cuyas expresiones es el proceso de paramilitarización. Aún más: el futuro no es nada halagüeño, ya que la poca capacidad de adaptación de la economía agraria colombiana y del sector rural colombiano a los cambios provocados por la apertura económica de los años noventa puede profundizarse a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio, lo cual permitirá que la interacción entre las organizaciones armadas y la crisis del sector productivo agrario sea mayor. La firma del TLC se puede traducir en una crisis del campo colombiano, en el fortalecimiento de los sectores ilegales

y en la adaptación del campo y de las reglas del juego ilegales, es decir, en el fortalecimiento de las economías ilegales y los grupos armados.

La coca y el conflicto armado

El presente apartado tiene como principal objetivo discutir la explicación según la cual el proceso de inserción de los grupos armados en la economía de las drogas les ha permitido la obtención de mayores recursos y en consecuencia un crecimiento numérico de sus ejércitos y la mejora sustancial de su infraestructura militar.

Más bien se trata de analizar las relaciones económicas y sociales concretas que se establecen en las regiones cocaleras desde la perspectiva de la economía política, como lo hacen Gutiérrez, Fonseca y Rusqvist (2005) y Gutiérrez (2005). O bien siguiendo el curso de los trabajos pioneros, como el de Cubides, Jaramillo y Mora (1986), y más recientemente los análisis regionales y nacionales que se ocupan de la relación entre narcotráfico y grupos armados (Cubides, 2005; Duncan, 2005 y 2007; Gutiérrez y Barón, 2006; Ferro, 2004; Ferro y Uribe, 2004; González, 1998a y 1998b; Gross, 2004; Sinchi, 2000; Ramírez, 2001; Richani, 2003a y 2003b; Salgado, 2004 a y b; Tovar, 1999; López, 2006; Vargas, 2003 y 2004).

Por eso es necesario poner de presente que, detrás del objetivo de guerrilleros y paramilitares de luchar por el control de toda la cadena productiva de la economía ilegal de la coca, lo mismo que de las regiones y subregiones cuya economía tiene como principales elementos dinamizadores la coca, la cocaína y la amapola, también siguen jugando los “deseos” y los “modelos” de sociedad que los grupos armados quieren imponer a la sociedad colombiana en el orden cultural y político.

Pero igualmente, en la otra dirección, la intensificación de la guerra y los cambios en las condiciones estratégicas del conflicto armado impusieron cambios

en la economía política cocalera. Es cierto que “El narcotráfico genera recursos que financian a los actores armados y los actores armados ilegales debilitan al Estado y así facilitan el narcotráfico” (López, 2006, 408). Pero se trata de superar el lugar común según el cual el fenómeno, que erradamente denominamos “narcotráfico”, es la causa eficiente de todos los males nacionales.

Para comprender los cambios de estas relaciones hay que distinguir dos momentos históricos de la economía cocalera y cocainera colombiana: en una primera etapa, el país era solamente un procesador y exportador de drogas, y dejaba la labor del cultivo a cargo de Perú y Bolivia; en un segundo momento, la situación se caracteriza por el aumento de los cultivos y el auge del producción, que se inicia en 1993 y 1994 (Vargas, 2003, 18-19).

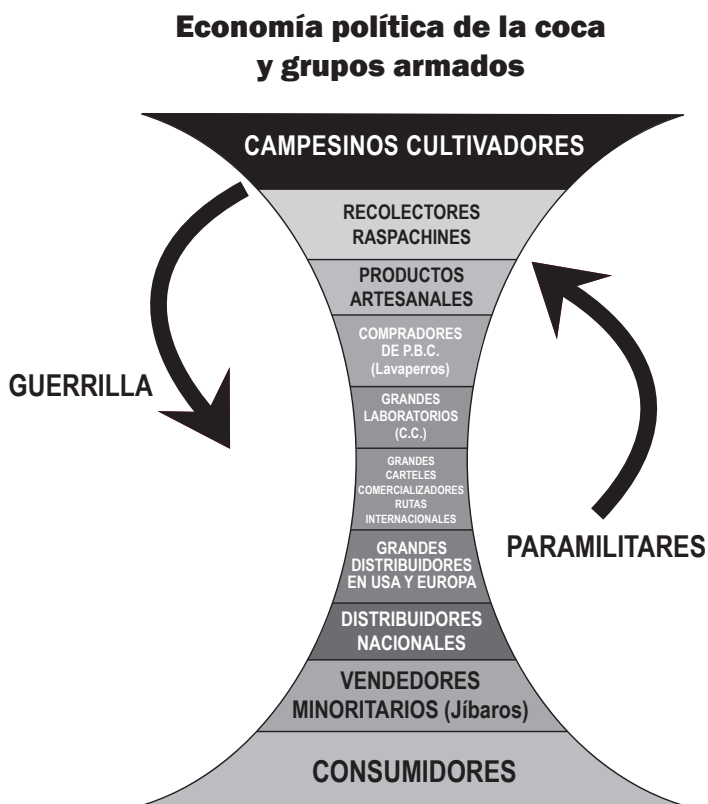
En la primera etapa, desde finales de los años setenta hasta mediados de los noventa, en la estructura del negocio predominaban los grandes “carteles”, que alcanzaron su máxima expresión de violencia hacia fines de los años ochenta, en el denominado narcoterrorismo (López, 2006, 408, 424-425).

La segunda etapa histórica recoge el ritmo originario de los años setenta y ochenta y la primera mitad de los noventa: se inicia a partir de la conversión de Colombia en país cultivador (López, 2006, 426) y tiene su mayor expresión social y política en el fenómeno de las marchas campesinas de 1996, realizadas en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo y calificadas como evidencia de una alianza entre campesinos y las Farc. Pero antes, y de manera menos evidente, se venía gestando otro cambio, ya que, una vez desaparecidos los dos grandes carteles del narcotráfico, se inicia una nueva etapa de las relaciones entre narcotráfico y política. Las lecciones de la experiencia de Pablo Escobar fueron rápidamente aprendidas, especialmente “la necesidad de entrar en sintonía con los intereses locales y regionales distintos a los del negocio” (Cubides, 2005, 210).

En ambas etapas históricas se fue conformando una estructura social diferenciada y desigual en cuanto a la distribución económica y en relación con los

diferentes momentos de la cadena productiva, es decir, el cultivo, la transformación y la comercialización (Gutiérrez, Fonseca y Rusqvist, 2005, 92). De la misma manera, también se han verificado cambios en las relaciones de los grupos armados con las diferentes etapas de dicha cadena productiva, hasta llegar actualmente, en algunas regiones, a condiciones que han sido calificadas como de “duopsonio”, por el monopolio que ejercen los paramilitares y los guerrilleros, especialmente en las primeras etapas de la cadena productiva de las economías regionales de la coca (ibíd., 25, 60).

Esta estructura social diferenciada y desigual podemos caracterizarla de la siguiente manera:



En la base de la pirámide económica se encuentran los productores, que se dividen en tres grupos.

Están en primer término los pequeños cultivadores, de alrededor de tres o cuatro hectáreas, que en no pocas zonas tienen una movilidad muy marcada; se desplazan constantemente, cosa que contrasta con otros grupos de mayor arraigo e identidad en la zona, y permanecen más atados a sus tierras; en su mayoría, son campesinos y colonos para quienes los cultivos de coca se convirtieron en una economía de retaguardia (Tovar, 1999, 59-90; Gutiérrez, 2005, 53,61-66).

Al lado de estos productores aparecen los jornaleros o *raspachines*, que constituyen la masa de raspadores de coca que se desplazan de acuerdo con las temporadas de cosecha; en su mayoría, se trata de jóvenes urbanos y semiurbanos (Gutiérrez, 2005, 66-69).

En otro segmento se sitúan los medianos productores, que poseen entre tres y cuarenta hectáreas, quienes a veces no tienen un vínculo específico con la zona de producción y en la mayoría de los casos suelen emplear a administradores de sus fincas; en otros casos regionales, se han constituido en verdaderos empresarios locales de la coca, en alianza con alguno de los grupos armados (ibíd., 76-77).

Por último, aparecen en escena los grandes productores, que no tienen vínculos con los intermediarios ni tampoco concurren al mercado regional y local, sino que establecen relaciones directas con los grandes capitalistas ilegales, a quienes entregan por contrato cantidades significativas de materia prima. Asimismo hay grupos o eslabones intermedios, antes más independientes pero actualmente más relacionados con los grupos armados, como resultado del avance de paramilitares y guerrilleros que van en pos de monopolizar toda la cadena productiva; son los inversionistas o compradores de la materia prima y, la mayoría de veces, también exportadores de drogas, labor ésta que durante mucho tiempo estuvo monopolizada por los grupos paramilitares. La adquisi-

ción de la materia prima se hacía por intermedio de empleados que se desplazaban hacia las zonas productoras y establecían vínculos con intermediarios de la región, con la función de acopiar la pasta básica de cocaína (PBC), directa o indirectamente, aprovechando que poseían negocios de suministro de bienes y servicios en la zona. En muchas situaciones, esta parte de la cadena productiva, había estado vinculada con los grupos paramilitares (Vargas, 2003, 18-35; González, 1998a).

En cada una de esas etapas son distintos los actores sociales y económicos y los vínculos del narcotráfico con guerrilleros y paramilitares, pues el cambio de situación produce una gran heterogeneidad de arreglos horizontales, verticales y geográficos entre actores armados y narcotraficantes.

Es así como, durante gran parte de la década de los ochenta, los actores armados, en especial las guerrillas, solamente se limitaban a cobrar impuestos o defender los intereses de algunos de los actores de la cadena productiva. Posteriormente, durante la intensificación de la guerra, y a partir de mediados de la década de los noventa, se produce un proceso de mayor implantación de los actores armados en la producción y en la intensificación del control de las diferentes etapas de la cadena productiva del narcotráfico. Lo cual se tradujo, a finales de la década de los noventa, en disputas internas por el control de las diferentes economías regionales del narcotráfico y de las diversas etapas de la cadena productiva.

En el caso de las Farc, a finales de la década de los ochenta solamente cumplían la función de cobrar el impuesto de *gramaje* a los campesinos cocaleros de las zonas de colonización y de imponer precios de compra a los grandes narcotraficantes de pasta de coca que, por cuenta de los carteles, iban a las zonas de colonización. O sea, las Farc cumplían funciones de *sindicato armado* en defensa de los campesinos cultivadores, lo que definió en buena medida el carácter antagónico de sus relaciones con los paramilitares y los narcotraficantes (Richani, 2003b, 132). Posteriormente, y dada la intensificación del conflicto armado, las Farc pasaron de cobrar impuestos a fiscalizar parte de la

producción y luego a controlar toda la cadena productiva del sur del país, cambiando coca por armas y asumiendo funciones de Estado, como la regulación de las transacciones económicas y el control y penalización de los infractores (Richani, 2003b, 132). Esto no solo hacía parte de una estrategia económica sino que obedecía también a razones militares y políticas, ya que el proceso de comercialización y producción de la cocaína era percibido como más proclive a la creación de bases sociales del paramilitarismo.

Este estrecho relacionamiento de la economía cocalera con la dinámica del conflicto armado ha repercutido en importantes modificaciones de la interacción entre los campesinos y las Farc. Ya no se trata de la *colonización armada* (Ramírez, 1981) de los años sesenta y setenta sino, como anota este mismo autor, de que las Farc, “por lo menos al principio, no llegan a los campesinos a través de la coca sino que los encuentra en medio de los cultivos de coca” (Ramírez, 2005, 185). En los años noventa esto se transforma en funciones de regulación social y económica de las economías regionales cocaleras y cacaíneas. Este “encuentro” permitió que las Farc reforzaran sus pretensiones de vanguardia armada, ya que “El creciente desempleo rural y descomposición campesina, acelerada por la apertura comercial del gobierno de Gaviria, tuvieron una válvula de escape en los cultivos ilícitos. Ubicados en zonas de colonización cercanas a las Farc, los cocaleros, en sus distintos estratos, han formado la base social más sólida que jamás haya tenido grupo insurgente en Colombia desde época de las guerrillas liberales de la *Violencia*” (Palacios, 1999, 350).

Posteriormente, a finales de los años noventa, la guerrilla hizo el tránsito de mediador dentro de los circuitos de compra y venta de pasta básica a regulador también de la producción (Vargas, 2003, 238). La transformación ha tenido importantes implicaciones: en muchos casos los beneficios económicos derivados de sus vínculos con la coca han permitido procesos de acumulación de tierras que culminan paradójicamente en la privatización de las mismas, elemento que es funcional al poder político y económico que las guerrillas dicen combatir (Vargas, 2003, 239). Esto ha llevado a que, en muchas regiones del

país, se esté configurando una *guerrilla gamonalicia*; o sea, históricamente la guerrilla ha pasado de incentivar procesos de colonización en los años sesenta y setenta, a convertirse en compradora de tierras.

Actualmente las Farc van a seguir reproduciendo sus bases sociales y ampliando la economía de la guerra a través de su capacidad de inserción en los bordes e intersticios de regiones que no se integran efectivamente al mercado legal y la comunidad política nacional. Estrategia que une dos procesos simultáneos: de un lado, el incesante traslado de cultivos de coca, y, de otro, la reproducción de su experiencia histórica por el conducto de la colonización armada. Si bien la inserción en la economía cocalera les representa una ventaja económica y de reproducción social y política local, también limita seriamente su legitimidad ante sectores urbanos del país y la comunidad internacional. Incluso les crea problemas en el seno de su proyecto político, ya que lo que se presenta como adhesión a sus esquemas ideológicos es realmente una coincidencia temporal de intereses. Tan cierto es lo anterior, que cuando los paramilitares ofrecieron lo mismo, la gente, de igual forma, aceptó las autodefensas. Con todo, las Farc no quieren darse cuenta de que la reproducción social basada en la economía cocalera crea identidades sociales precarias, más sujetas al interés económico que a las identidades e ideales políticos fuertes, que son condición indispensable para un proyecto en el cual el sentido discursivo y la retórica política resultan centrales.

Por eso, el rediseño de las relaciones establecidas entre la economía cocalera y las guerrillas obliga necesariamente a regresar a la pregunta sobre las implicaciones que tuvo para las Farc el hecho de “permitir” la proliferación de los cultivos de coca en las comarcas de su influencia. Además, como en muchos casos, aquí también es importante no perder de vista que esta decisión se relaciona con las particularidades regionales (Ferro, 2004, 403; Ferro y Uribe, 2004, 134-135). Con palabras de Juan Guillermo Ferro, “específicamente creemos que la decisión de las Farc de permitir el cultivo de coca significó, por un lado ganar un espacio de legitimación, con algunos vaivenes frente a la población involucrada en estos cultivos, y, por otro lado, una pérdida de legiti-

midad frente a otros actores, y en general frente a la opinión pública que está por fuera de esa economía” (Ferro, 2004, 403). Sin embargo, este proceso de cocalización de las economías regionales provocó cambios en la relación con los diferentes actores de la cadena productiva: las Farc se concentran ahora en la actividad recaudadora sobre los compradores y disminuyen su presión sobre productores y recolectores (Ferro, 2004, 419; Ferro y Uribe, 2004, 134-135). Es decir, del cobro del gramaje y del establecimiento de reglas del juego entre cultivadores e intermediarios, pasó rápidamente a la transferencia de rentas del proceso de intermediación. Estos cambios de la relación con los actores implicaban una regulación policiva: “con el colono... siempre ha sido una relación buena, con los raspachines siempre ha habido una cierta renuencia por el tipo de personal que reúne el gremio, por ser personal flotante, por el hecho de que ellos tienen una conducta de emigración muy fuerte; entonces ellos no son estables en ninguna parte, entonces no son unas personas muy fiables” (testimonio de un campesino, citado por Ferro, 2004, 423).

Las relaciones de las Farc con los cultivos de coca han sido constantemente ambiguas. Inicialmente se opusieron e incluso reprimieron los cultivos de coca. Sin embargo, las presiones de los mismos campesinos y colonos terminaron en que la organización armada aceptara el fenómeno cuando se comprobó que su proliferación y control revertían en un flujo importante de recursos (Cubides, 2005, 130). Lo anterior muestra que esta cuestión es mucho más compleja que su enmarque simple y llanamente en lo que Ramírez llama “una ética política más preocupada por la escolástica de los valores que por los condicionamientos de un proceso bélico” (Ramírez, 2005, 184).

Esta interpretación diferente de la relación entre campesinos cocaleros, participación política y Farc no significa estar de acuerdo con el lugar común según el cual la pauperización, la marginación económica y la exclusión política de las zonas de colonización cocaleras explican la radicalización política de sus pobladores, y consiguientemente la fortaleza de las Farc en estas regiones. Precisamente, por el contrario, la coca permite procesos de elevación de las condiciones de vida de los colonos y campesinos por encima del nivel de

subsistencia, lo cual significa la obtención de recursos económicos más allá de las necesidades materiales básicas. El colono encontró en la coca la forma de capitalizar el trabajo familiar, incrementar su ingreso monetario y demorar así la descomposición de la economía campesina (Sinchi, 2000, 152). Este proceso de mejoramiento de las condiciones económicas contrasta con la exclusión política y estigma que pesa sobre el campesinado cocalero y es esa contradicción donde debe explicarse las movilizaciones de 1996.

Lo que queremos indicar es que los procesos de politización y movilización social no tienen como única explicación las denominadas desigualdades económicas, sino que en otros ámbitos hay muchas razones que incluso produjeron los fuertes procesos de politización y lucha que han mostrado los campesinos cocaleros en el Putumayo, donde lograron establecer diferentes tipos de alianzas y ampliar sus márgenes de acción frente a actores tan complicados y disímiles como las Farc, los paramilitares, la burocracia internacional, los Estados Unidos y el Plan Colombia.

Por su parte, a mediados de la década de los ochenta los paramilitares eran aliados del narcotráfico, es decir, de los grandes productores y comercializadores (Medina, 1990). Desde finales de la década de 1990 entran a disputar el control de las zonas cultivadas y de los campesinos cultivadores, especialmente en desarrollo de una estrategia militar y política desplegada en regiones como el sur de Bolívar, Meta (Gutiérrez, 2005, 2006), Catatumbo, Guaviare, Caquetá y Putumayo.

Las relaciones entre el paramilitarismo y el narcotráfico han sido cambiantes, como puede ser ejemplificado en el caso del Magdalena Medio, donde “lo que había surgido como grupos de escoltas y de guardianes de su patrimonio privado, por confluencia de intereses con los terratenientes tradicionales de Puerto Boyacá, se convierte luego en una organización para la guerra irregular, que se propone disputar el dominio territorial que había adquirido previamente la guerrilla, así como la hegemonía política de las fuerzas de izquierda en el municipio (Cubides, 2004, 386). Pero a poco andar, semejante salto cualitativo terminó por

desbordar las posibilidades financieras de la Asociación Colombiana de Ganaderos del Magdalena Medio (Acdegam), lo cual, sumado al proceso de compras masivas de tierras desplegado por Pablo Escobar y el “Mexicano”, permitió crear las condiciones para la inserción temprana del narcotráfico en este proyecto paramilitar (Gutiérrez y Barón, 2006, 290), caracterizado a su vez como la cuna del proyecto paramilitar nacional y la primera experiencia paramilitar “exitosa” en nuestro medio (Suhner, 2002, 171; Vásquez, 2006, 316).

Este cambio marcó una nueva etapa en los grupos paramilitares o de auto-defensa colombianos: de un lado, se operó una articulación de las diferentes estructuras, tanto de autodefensas como de narcotraficantes, en el proceso de centralización alrededor de la figura de Carlos Castaño. Es así como, para el año 2000, los paramilitares habían logrado combinar una estrategia militar concentrada en masacres, asesinatos y desplazamientos de población, una estrategia política como las marchas contra la zona del despeje con el ELN y una estrategia económica encaminada a lograr el control de enclaves importantes del cultivo y producción de coca, que comprendía 15.000 hectáreas en el Putumayo, 20.000 en el sur de Bolívar y 15.000 en el Catatumbo (Vargas, 2003, 25; Gutiérrez, 2005, 24-25, 141-145).

Este viraje significaba que estaban entrando a hacerse al control de un tramo de la cadena económica cocalera que durante mucho tiempo había estado bajo dominio de las Farc. En buena parte los paramilitares controlan desde entonces rutas claves del narcotráfico y las operaciones de lavado de dinero, es decir, ocupan un punto focal en la cadena internacional del crimen organizado (Richani, 2003b, 134). Al respecto, Cubides muestra que la relación de narcotraficantes y autodefensas ha venido adquiriendo características diferentes en diversos momentos: “hace mucho tiempo los paramilitares en su acción sobrepasaron esos intereses concretos; el narcotráfico viene siendo su logística, no la clave de su estrategia” (Cubides, 2004, 400).

Por eso conviene diferenciar, tanto temporal como espacialmente, las diversas relaciones que se han establecido en el proceso de contrarreforma agraria que

paramilitares y narcotraficantes han adelantado en muchas regiones del país: una cosa es la adquisición de tierras en procura de concentrarlas (Flórez, 2005, 10), proceso asociado a los poderes políticos regionales dentro de la frontera agraria, más frecuente en los años ochenta y comienzos de los noventa; y otro asunto es la provisión de tierras aptas y estratégicas para el cultivo y procesamiento de la coca en las zonas de frontera agraria y colonización (ibíd.), interés que hacia finales de los años noventa se suma al primero.

Esto ha convertido en un problema central hacer la diferenciación entre los grupos paramilitares relacionados con el narcotráfico y aquellos que se han mantenido al margen de esta actividad ilegal. Este es, sin duda, uno de los cuestionamientos persistentes que ha pesado sobre el actual proceso de diálogo entre estas agrupaciones armadas y el gobierno de Álvaro Uribe. Durante el proceso de negociación con el actual gobierno se hace evidente esa fragmentación de los grupos paramilitares, que tiene como elemento impulsor las diferencias alrededor de sus vínculos con el tráfico de narcóticos. El proceso termina por favorecer a “Don Berna” y a “Ernesto Báez”, en desmedro de la posición de sus dos fundadores, Mancuso y Carlos Castaño (Garzón, 2005, 90). Eso significa que el Bloque Central Bolívar ha terminado por imponerse sobre el proyecto unificador de las Autodefensas Unidas de Colombia.

El principal cambio entre las diferentes etapas de esas relaciones es el efecto que ha provocado la orden de la insurgencia de acabar con el sistema de intermediación de los comisionistas, para asumir directamente esa función. Por su parte, los paramilitares concentraron su actividad en las tareas de seguridad, especialmente en los cascos urbanos y en los epicentros de la comercialización, e iniciaron una actividad ofensiva especialmente contra los milicianos y las redes de apoyo de la guerrilla, urbanas y rurales (Vargas, 2003, 25).

Para finales de los años noventa se opera un giro radical en el comportamiento de las economías ilegales y en los actores involucrados con ellas: como reacción contra las marchas campesinas —debido a que ellas eran percibidas como portadoras de un gran “peligro”, por articular la protesta social con la lucha

guerrillera—, se desata una ofensiva paramilitar hacia la región sureña del país. Se inicia en 1997 con la masacre de Mapiripán (Meta), ocurrida en julio de 1997 (*Noche y Niebla*, julio-septiembre de 1997, 175-185), y continúa un año después con la de Puerto Alvira (Meta) (Vásquez, 1999, 84-93) y la incursión paramilitar en el bajo Putumayo (Vásquez, 1999, 84-93; González, Vásquez y Bolívar, 2003; Ramírez, 2001, 261-279). Una segunda sacudida del periodo es provocada por la ofensiva de las Farc contra las Fuerzas Armadas desplegada durante los años de 1997 y 1998, principalmente en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Nariño y Putumayo, y que se expresa en el asalto a la base militar de Patascoy (Nariño), el ataque envolvente a la policía antinarcóticos de Calamar (Guaviare) y el asalto a la base militar de Las Delicias (Putumayo) (González, Vásquez y Bolívar, 2003). La tercera manifestación expresa la decisión de las Farc de intensificar su capacidad militar, puesta de manifiesto en la decisión de la guerrilla de controlar diferentes etapas de la cadena productiva de la economía cocalera, con el fin de contrarrestar la avanzada paramilitar.

La diversidad de estas expresiones provoca cambios drásticos en la relación entre los actores armados y la población en las zonas productoras de coca y cocaína, que pueden ser calificados como un proceso de institucionalización: se ordena censar la mano de obra, se intensifican los controles de ingreso a las zonas productoras y se adjudican responsabilidades a los dueños de las fincas.

En cuanto a la producción —primer nivel de la cadena de las drogas—, la relación entre grupos armados y economía se caracteriza por el control e imposición forzosa de los puntos de comercialización de la materia prima. En otros niveles del circuito, la articulación tiene que ver más con estructuras de lavado de activos, cuyas implicaciones para la macroeconomía son mayores porque no afectan solamente a la región sino también a importantes ciudades capitales de departamento y a otras actividades económicas. Allí se hace evidente la conexión de la economía del narcotráfico con altos niveles del ejercicio de la política (Vargas, 2003, 15-16).

Por otra parte, en esa relación entre economía ilegal de las drogas y ámbito político local y regional deben tenerse en cuenta los necesarios procesos de

institucionalización que implican los fines de acumulación económica, que llevan consigo la creación de una estructura paralela a las actividades legales y el desarrollo de cierto poder político, que muchas veces tiene mayor capacidad de acción que las mismas instituciones formales (ibíd., 16-17). Sin embargo, es importante tener en cuenta que el equilibrio en las relaciones entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal es siempre precario: no se trata del total y absoluto reemplazo de la economía legal por parte de la economía ilegal sino de una constante recomposición y negociación entre los dos espacios. Lo mismo sucede respecto de la relación del mundo de los negocios, especialmente los ilegales, con el de la política: aunque parezca paradójico, esta relación busca controlar el desorden y mantenerlo dentro de límites manejables (ibíd., 17).

Lo anterior hace que los arreglos locales y regionales sean bastante heterogéneos. En la primera modalidad, cuando se configura un modelo extractivo destinado a asegurar el suministro de materia prima a los narcotraficantes, es absolutamente irrelevante el control político; en otros casos, los narcotraficantes pueden actuar pragmáticamente para negociar condiciones de compra y venta con el actor armado que controla la zona, sin inmiscuirse en luchas ideológicas o competir por el poder local (ibíd., 17-18).

En cambio, en muchas otras regiones surge una imbricación y un fuerte proceso de interacción entre los narcotraficantes y los grupos paramilitares, cuya imposición de modelo económico, tanto legal como ilegal, pasa necesariamente por el control del poder político. Es el caso de la macro-región del Caribe (Duncan, 2005; Bernal, 2004a y 2004b), donde se hace necesaria la “captura” de actividades económicas y políticas que son propias de la esfera estatal y que se arrogan los grupos armados, en lo que podemos incluir cobro de impuestos, generalmente al comercio, la administración de justicia y el control militar y policial (Vargas, 2003, p. 13-14).

En conclusión, el “narcotráfico”, entendido como una nueva etapa de la economía agroexportadora colombiana, debe comprenderse a partir de su concreción territorial y social. Las expresiones territoriales del conflicto no

pueden reducirse exclusivamente a la disputa entre actores armados por recursos, en función del financiamiento de su guerra. El conflicto armado es, ante todo, una disputa por el monopolio de la fuerza y la coerción, que hace que la economía cocalera se halle todavía subordinada a una estrategia política, aunque también trate de garantizar el monopolio sobre los recursos económicos (ibíd., 6). Sin embargo, en muchos casos se impone la lógica económica, a tal grado que las Farc y las autodefensas se han permitido acuerdos para el establecimiento de nuevas zonas estratégicas de laboratorios de cristalización y puntos de embarque con condiciones de “seguridad”. Esta fase, antes monopolizada por los grupos paramilitares y los grandes carteles del narcotráfico, pasó ahora, de ser objeto de disputa con las Farc, a la posibilidad de concertar acuerdos entre guerrilleros y paramilitares que “aseguren” esta etapa de la cadena productiva frente a la acción estatal. Este cambio de situación puede ilustrarse con el caso de la región del Catatumbo, donde guerrilleros y paramilitares, luego de alcanzar niveles insospechados de violencia, llegaron a una repartición del territorio y de la cadena productiva por medio de un pacto mutuo de no agresión (Garzón, 2005, 71-72).

Esta práctica se está repitiendo en la costa pacífica nariñense. En otras palabras, se ha llegado a un punto de equilibrio inestable, donde los actores armados comparten entre sí la hegemonía para facilitar, en últimas, el “normal” comportamiento de la economía ilegal, de la cual tanto paramilitares como guerrilleros transfieren recursos importantes a sus propios fines y estrategias nacionales. Lo anterior no permite concluir que esta inserción en el control de los recursos de la economía cocalera y cocainera implique la desaparición gradual de las disputas entre los actores armados por el control de la población, porque, tal como lo anota Pécaut, en muchos casos resulta casi imposible deslindar el control de los recursos del control de la población (Pécaut, 2004, 84). Ni que no haya choques entre los fines personales de lucro, que caracterizan la actual estructura atomizada de narcotraficantes y paramilitares, y la búsqueda de la politización por parte de los paramilitares: las vicisitudes de ese proceso se manifestaron precisamente en la batalla política que perdió Carlos Castaño dentro del paramilitarismo.

Pero esta disputa por el control del territorio y de la cadena productiva hace surgir las preguntas sobre las razones que tienen los grupos armados para tolerar, relativamente, la presencia institucional en las áreas bajo su control, y hasta dónde es posible que esta situación se prolongue (Vargas, 2004, 317). Una explicación posible tiene que ver con el hecho de que tal permisividad es producto de la presión que ejerce la comunidad para acceder a los recursos que ofrecen las diferentes entidades públicas desplegadas en la subregión. Otra respuesta tiene que ver con la necesidad política de la insurgencia de no obstaculizar el compromiso del Estado, basado en el acuerdo sobre el hecho de que las políticas de desarrollo alternativo son una disyuntiva de la fumigación, pues la guerrilla no tendría ningún interés en asumir el costo político de esta última. Estamos, sin duda, frente a una insurgencia abierta y dispuesta incluso a la colaboración cuando se trate de una presencia estatal centrada en el desarrollo y la construcción de infraestructura. O sea, la guerrilla estaría dispuesta y abierta al “Estado de bienestar”, pero profundamente refractaria y reacia a cualquier presencia de aquellas instancias estatales que históricamente la han combatido, como el Ejército. O a aquellas que entren en competencia y colisión con el monopolio y la dispensa de justicia que ofrecen las guerrillas en estas regiones.

Finalmente, una mirada a la relación entre el conflicto armado y la economía de las drogas ilegales contribuye al conocimiento de la racionalidad de la guerra y de las estrategias de guerrilleros y paramilitares. No es casual que las definiciones estratégicas de la guerra que se libra en Colombia tengan actualmente como escenario el sur del país y particularmente las regiones más articuladas a las diferentes etapas de la cadena productiva de la economía cocalera. También cabe anotar que el proceso de imbricación entre actores armados y economías ilegales terminó por reforzar las tendencias de la política de seguridad global de la lucha antiterrorista, ya que, desde 1998, y especialmente a partir del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra los grupos guerrilleros y la política de cero tolerancia a los cultivos ilícitos por parte de los Estados Unidos, que estuvieron diferenciadas durante mucho tiempo, se unificaron bajo una sola “cruzada” (Vargas, 2003, XI; Salgado, 2004; López, 2006, 430-431). Se

trata de insistir en los cambios de las relaciones entre globalización, seguridad y economías de guerra en escenarios de conflicto, lo cual permitiría entender el caso colombiano, no como una situación inédita sino como una experiencia que permite aproximarse a una situación de guerra o conflicto armado con un empleo extendido de la economía ilegal con fines de financiación de esta confrontación armada (Vargas, 2003, XII), pero también se debe tener en cuenta que muchas veces la implantación de tales sistemas impositivos y la función de regulación de dichas actividades por parte de los grupos armados despiertan lealtades y legitimaciones de los pobladores vinculados a las diferentes etapas de la economías ilegales, que son una oportunidad para la reproducción de las sociedades y los poderes locales (Gutiérrez y Sánchez, 2006, 25). Precisamente esa relación entre guerra y procesos de acumulación de capital originados en economías ilícitas, es lo que ha permitido que buena parte de la literatura se ocupe de la validez de los fines políticos de la lucha armada (Vargas, 2003, XII). En síntesis, el esfuerzo investigativo y analítico debe centrarse en la compleja relación entre guerra y cultivos ilícitos, sin reducir estos últimos a la imagen simplificada de finanzas de la guerrilla o de los paramilitares (ibíd., XIII).

A manera de conclusión

No hay duda alguna de que los recursos del narcotráfico se han convertido en un aspecto central del conflicto armado interno de Colombia. Sin embargo, la actual disputa entre guerrilleros y paramilitares no se puede reducir a una racionalidad estrictamente económica, ya que todavía son centrales los aspectos políticos, el papel del Estado y las instituciones, de las identidades y de los modelos de sociedad que promueven los grupos armados. Con mayor razón si, como intentamos demostrar en estas notas, el narcotráfico y las economías regionales de la coca son resultado y continuación del problema agrario, que a su vez constituye el trasfondo histórico del conflicto armado. Por eso hemos insistido en analizar más detenidamente la relación de coca y conflicto en dos vías: los diversos sectores que intervienen en la cadena productiva y la estructura desigual de sus “ganancias” y “beneficios” económicos, así como

las diferencias históricas y regionales de la inserción de los grupos armados en los diferentes momentos de la cadena productiva del narcotráfico.

Bibliografía

Bejarano, Jesús Antonio, 1998, *Economía de la agricultura*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Universidad Nacional/Iica.

Bernal, Fernando, 2004a, *Crisis algodonera y violencia en el Departamento del Cesar*, Bogotá, Pnud/Ministerio de la Protección Social.

-----, 2004b, “Economía y violencia en la construcción y debilitamiento de los derechos de propiedad en el departamento del Cesar”, en Castillo, Luis Carlos, editor, *Colombia a comienzos del nuevo milenio*, Cali, Universidad del Valle.

Collier, Paul, 2001, “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de las políticas”, en *Revista El Malpensante*, número 30.

Cubides Fernando; Jaramillo, Jaime Eduardo y Mora, Leonidas, 1986, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Editorial Alianza.

Cubides Fernando, 2004, “Narcotráfico y guerra en Colombia: los paramilitares” en Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric, editor, *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Bogotá, Ifea/Grupo Editorial Norma.

-----, 2005, “Narcotráfico y paramilitarismo: ¿matrimonio indisoluble?”, en Rangel, Alfredo, editor, *El poder paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia/Planeta Colombiana.

Degregori, Carlos Iván, 1999, “Cosechando tempestades: las rondas campesinas y las derrotas de Sendero Luminoso en Ayacucho”, en Stern, Steve, editor,

Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995, Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.

Duncan, Gustavo, 2005, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*, Bogotá, Documentos Cede, Universidad de los Andes.

Fajardo, Darío, 2002, *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Bogotá, Cuadernos Tierra y Justicia, número 1, Ilsa.

Ferro, Juan Guillermo, 2004, “Las Farc y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: testimonios de colonos y guerrilleros”, en Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric, editores, *Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Bogotá, Ifea/Grupo Editorial Norma.

Ferro, Juan Guillermo y Uribe, Graciela 2004, “Las marchas de los cocaleros de departamento del Caquetá. Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social”, en Santos, Boaventura de Sousa, y García, Mauricio, editores, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Grupo Editorial Norma.

Flórez, Luis Bernardo, 2005, “La cuestión agraria, la democracia y la paz”, en *Economía Colombiana*, número 309, Bogotá, Contraloría General de la República.

Franco, María Carolina, 2006, *Institucionalidad, capital social y violencia: una caracterización desde la zona cafetera*, Bogotá, Universidad de los Andes/Ceso.

Garzón, Juan Carlos, 2005, “La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica”, en Rangel, Alfredo, editor, *El poder paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia/Planeta Colombiana.

González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo, 2003, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.

González, José Jairo, 1998a, *Espacio y sociedad. La Amazonia colombiana*, Bogotá, Cinep.

-----, 1998b, “Regionalización y conflicto: Guaviare, Vichada y Guanía. De colonos, guerrilleros y chichipatos”, en *Conflictos regionales, Amazonia y Orinoquia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)/ Fescol.

Gross, Christian, 2004 “Los campesinos de la cordillera frente a los movimientos guerrilleros y las drogas: ¿actores o víctimas?”, en *Guerra en Colombia: democracia y conflicto agrario*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)/Fundación para la Investigación y la Cultura (Fica).

Gutiérrez, Francisco y Barón, Mauricio, 2006, “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. Notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004”, en *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Editorial Norma.

Gutiérrez, Francisco y Barón, Mauricio, 2008, “Órdenes subsidiarios. Coca, esmeraldas: la guerra y la paz”, en *Revista Colombia Internacional, número 67*, Universidad de los Andes, Bogotá, enero-junio.

Gutiérrez, Francisco y Sánchez, Gonzalo, 2006, “Prólogo”, en *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Editorial Norma.

Gutiérrez, Omar, 2005, *Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta 1982- 2004*, Bogotá, Asdi/Pnund.

Gutiérrez, Omar; Fonseca, Daniel, Rusqvist, Anders, 2005, *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política*, Bogotá, Asdi/Pnud.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2000, *Caquetá. Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Sinchi.

Jaramillo, Carlos Felipe, 2002, *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.

Kaldor, Mary, 2001, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquest Editores.

Kalulambi, Martín, 2003a, “Introducción, perspectivas comparadas de mercados de violencia”, en Kalulambi, Martín, editor, *Perspectivas comparadas de mercados de violencia*, Bogotá, Universidad Nacional/Alfaomega.

-----, 2003b, “Guerras africanas, lógicas depredadoras y el negocio de los Kalachnikov”, en Kalulambi, Martín, editor, *Perspectivas comparadas de mercados de violencia*, Bogotá, Universidad Nacional/Alfaomega.

Kay, Cristóbal, 2003, “La estructura agraria y la violencia rural en América Latina”, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/soc/n10/18720.pdf>, fecha de consulta: 16 de enero de 2007.

Lock, Peter, 2003, “Transformaciones de la guerra. Hacia la dominación de la violencia reguladora”, disponible en <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=19964>, fecha de consulta: 26 de julio de 2003.

López, Andrés, 2006, “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”, en *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Grupo Editorial Norma.

Machado, Absalón, 1998, *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá, El Ancora Editores.

-----, 2002, *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Machado, Absalón y Samacá, Henry, 2000, *Las organizaciones del sector agropecuario: un análisis institucional*, Bogotá, Colciencias/Cega/Tercer Mundo Editores.

Mondragón, Héctor y Valderrama, Mario 1998, *Desarrollo y equidad con campesinos*, Bogotá, Iica/Finagro/Tercer Mundo Editores.

Moore, Barrington, 1973, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Ediciones Península.

Münkler, Herfried, 2005, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, España, Siglo XXI Editores.

Ocampo, José Antonio, 2004, *Entre las reformas y el conflicto. Economía y conflicto en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Palacios, Marco, 1999, “La solución política al conflicto armado: 1982-1997”, en: Leal, Francisco y Camacho, Álvaro, compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Cerec/Fescol/Iepri.

Pécaut, Daniel, 2004, “Conflictos armados, guerras civiles y política: relación entre el conflicto colombiano y otras guerras contemporáneas”, en: Castillo, Luis Carlos, editor, *Colombia a comienzos del nuevo milenio*, Cali, Universidad del Valle.

Ramírez, María Clemencia, 2001, *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía. El movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Colciencias.

Ramírez, William, 1981, “La guerrilla rural en Colombia: ¿una vía para la colonización armada?”, en *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 4, número 2, Bogotá, Estudios Rurales Latinoamericanos.

Revista Noche y Niebla, 1997, julio-septiembre, Bogotá, Cinep.

Richani, Nazih, 2003a, *Sistemas de guerra: la economía del conflicto en Colombia*, Bogotá, Iepri/Editorial Planeta.

-----, 2003b, “Conflictos intrincados: economías políticas de los sistemas de guerra de Líbano y Colombia”, en Kalulambi, Martín, editor, *Perspectivas comparadas de mercados de violencia*, Bogotá, Universidad Nacional/Alfaomega.

Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda, 2000, *Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-1995*, Bogotá, Cinep.

Salgado, Henry, 2004a, “El Plan Colombia, una política de (in)seguridad para las poblaciones del Putumayo”, en *Desplazamiento forzado, dinámicas de guerra, exclusión y desarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional.

-----, 2004b, Informe final de la investigación “Construcción de ciudadanía y región en un contexto internacional de guerra contra las drogas y el terrorismo: el caso del Putumayo”, mimeo, Cinep/Icanh/Colciencias.

Suhner, Stephan, 2002, *Resistiendo al olvido: tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia*, Bogotá, Taurus/Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Tovar, Hermes, 1999, *Colombia: droga, economía, guerra y paz*, Bogotá, Temas de hoy/Planeta Editores.

Vargas, Ricardo, 2003, *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo, una perspectiva desde el sur de Colombia*, Bogotá, Acción Andina.

-----, 2004, “Conflicto armado, narcotráfico y fronteras en el sur de Colombia: el caso del Putumayo”, en Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric, edi-

tores, *Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Bogotá, Ifea/Grupo Editorial Norma.

Varios autores, 2002, “El campesinado en la economía y la sociedad colombiana”, Bogotá, mimeo, Ilsa.

Vásquez, Teófilo, 1999, “Un ensayo interpretativo sobre la violencia de los actores armados en Colombia”, en *Revista Controversia*, número 175, Cinep, Bogotá.

-----, 2006, “Dinámicas, tendencias e interacciones de los actores armados en el Magdalena Medio, 1990-2001”, en *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*, Bogotá, Cinep/Colciencias.

Zamosc, León, 1990, “El campesinado y las perspectivas para la democracia rural”, en Leal, Francisco y Zamosc, León, editores, *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Iepri/Universidad Nacional.

-----, 1992, “Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo (1950-1990)”, en *Análisis Político*, número 15, Iepri, Bogotá.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

¿Qué esconde el asfalto?*

La política de los medios de transportes y el proceso de formación del estado

Por Silvia Otero Bahamón**

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en mayo de 2009.

** Politóloga, investigadora del Cinep-Odecofi.

Introducción

Desde la época colonial hasta el día de hoy, el debate público sobre la precariedad de la infraestructura del transporte en Colombia ha sido recurrente, sistemático e infaltable en cada temporada de invierno o verano¹. En todos los momentos dicha precariedad se ha explicado por una combinación explosiva entre complicada geografía y exceso de politiquería. En 1871 Salvador Camacho Roldán se lamentaba por la pobre producción de la población colombiana, que por estar asentada en las cordilleras carecía de vías de comunicación para ofrecer sus productos a los mercados (Camacho Roldán, 1893, 434). Décadas después, en la mitad del siglo XX, Lauchlin Currie, director de la Misión del Banco Mundial, denunciaba que el mayor problema económico del país eran los transportes, pues existían cuatro economías regionales desintegradas entre sí; por otro lado, identificaba que el exceso de regionalismo impedía concentrar los recursos en proyectos de beneficio nacional (Currie, 1951, 3 Pachón, 2006, 237 y 244).

En los noventa, el equipo de gobierno del presidente César Gaviria reconocía que la infraestructura del transporte no había podido superar las barreras geo-

¹ Según el modo predominante. Cuando predominaba el modo fluvial la discusión emergía en verano. Ahora que predomina el modo carretero, los debates se hacen en invierno.

gráficas, y mostraba preocupación por las limitaciones que este factor pudiera imponer al desarrollo económico aperturista (DNP, 1991, 2). Años después estos enunciados dejaron de ser temores, para volverse lugares comunes: en la Colombia de finales del XX todos decían que el estado de la infraestructura del transporte era el principal obstáculo al crecimiento económico. En ese momento se identificaba que la causa del desastre consistía en la corrupción, la interferencia política y la debilidad institucional². Esto se reflejaba en titulares como “Nuestra infraestructura vial deja mucho que desear”, “La infraestructura vial requiere decisiones radicales inmediatamente”, “No existen instituciones para hacer el desarrollo vial”, “El transporte en Colombia, cuello de botella para el desarrollo nacional”, “El desarrollo colombiano no tiene carreteras”. Frases que se repiten en los medios de análisis y opinión³.

En el nuevo milenio las cosas no cambiaron casi nada. En los últimos dos años accidentes, derrumbes, paros y varias crisis han llevado a hablar de “Hecatombe Vial”⁴ “Carreteras de la Muerte”⁵, “Caos de la infraestructura vial”⁶ y de “País sin Carreteras”⁷. Los seis años de gestión del gobierno Uribe han sido duramente criticados por exceso de politiquería y corrupción en la realización de centenares de proyectos en red secundaria y terciaria. Los analistas se preguntan dónde están las obras de los corredores principales, dónde está la planeación de este sector vital, y dónde están los recursos supuestamente invertidos.

En resumen, la mayor parte de comentarios provenientes del gobierno, los técnicos, los gremios, los especialistas y las poblaciones locales y regionales

² *Revista Estrategia*, sección Debate, “La infraestructura vial requiere decisiones radicales inmediatamente”, 16 a 31 de marzo de 1995, 18.

³ Ver *Revista Estrategia Económica y Financiera*, número 208, 16 a 31 de marzo de 1995, Bogotá; dedicada al análisis del sector.

⁴ *Revista Semana*, “La hecatombe vial”, número 1.368, 19 de julio de 2008.

⁵ *Noticias RCN*, “Carretera de la muerte”, 9 de febrero de 2009, disponible en <http://www.canalrcn.com/noticias/index.php/nacional/carretera-de-la-muerte>

⁶ *El Espectador*, Editorial “El Caos de la infraestructura vial”, 11 de febrero de 2009

⁷ *El Tiempo*, Editorial “País sin carreteras”, 18 de mayo de 2008, 1-26.

han apuntado —desde hace siglos— en tres sentidos: el primero lamenta la inacabada integración de las regiones marginales a la economía nacional a través del sistema de transportes; el segundo lamenta el difícil acceso de las regiones del interior al mercado internacional; y el tercero lamenta la dificultad de agrupar en el centro las decisiones sobre las obras públicas, y de realizarlas según criterios técnicos y no políticos.

Las tres direcciones se refieren de forma muy clara a dos dimensiones del proceso de formación de los estados: el proceso de integración territorial y el proceso de centralización política. El objetivo de este artículo es rastrear estas dos dimensiones del proceso de formación del estado colombiano en la evolución de la infraestructura del transporte, desde 1966 hasta 2006.

Leer la historia del sistema de transporte en estas dos claves será útil para encontrar los problemas estructurales que han determinado el rezago colombiano en materia de transporte⁸. También permitirá descubrir que las preguntas por los sectores económicos no son sólo relevantes para los economistas, pues pueden descubrirnos aspectos importantes sobre la vida política de la nación. ¿Cuándo, cómo y por qué ciertas regiones de nuestro territorio se vuelven importantes ante los ojos del estado central?, si decimos que Colombia es un país de regiones, ¿cuál ha sido la relación entre el centro y las regiones a lo largo del tiempo? Las carreteras nos permitirán echar un vistazo y consolidar un relato sobre ambas dimensiones.

Marco teórico

En medio de las actividades de investigación del Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado, Ode-

⁸ Comparado con los otros países de América Latina, Colombia tiene uno de los menores índices de cantidad de kilómetros lineales por población, o por área.

cofi, al lado de Ingrid Bolívar y Fernán González hemos realizado una lectura sistemática de varios estudios sobre los procesos de formación del estado en occidente. Autores como Norbert Elías, Charles Tilly, Ernest Gellner, Michael Mann, Pierre Bourdieu y Barrington Moore nos han permitido construir un modelo analítico que traduce la pregunta por la formación del estado en el seguimiento detallado de cuatro procesos que interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente. Estos procesos han sido llamados por dichos autores como “regularidades” o “condicionamientos” distinguibles en el largo plazo, que se ponen en marcha en circunstancias históricas muy específicas. Aunque los procesos incluyen, además de la integración territorial y la centralización política, la integración de estratos y la construcción simbólica del estado, la información sobre la infraestructura del transporte es más rica en pistas sobre los dos primeros que sobre los dos últimos⁹.

Integración territorial y centralización política

Por *integración territorial* Norbert Elías se refiere a la creciente articulación de territorios que antes pertenecían a diversas unidades políticas. Elías reconstruye los avatares políticos que permiten a algunos reyes unificar en torno suyo los reinos, lo que convertía su feudo en un territorio dominante frente a los demás (Elías, 1986). Por eso *integración territorial* se refiere a la creciente interacción territorial entre ese centro político emergente y las otras regiones o zonas del reino. También habla de la constatación de la creciente y transformada interdependencia entre poblaciones que quedan localizadas dentro de nuevos “reinos”.

Para Tilly, la integración territorial tiene que ver con las dinámicas que articulan territorios específicos a los esfuerzos políticos de una casa real o a los esfuerzos políticos de una familia con aspiraciones reales por extender su control territorial a zonas antes controladas por un rival político. La integra-

⁹ La siguiente sección se retoma del informe de Investigación “Poder, ciudadanía, e institucionalidad en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado”, diciembre 2008, realizado por Fernán González, Ingrid Bolívar y Silvia Otero.

ción territorial se traduce entonces en la lucha por el establecimiento de unas fronteras “hacia el exterior” y por la destrucción de unas fronteras internas (castillos, edificaciones, fosas) que viejos nobles habían edificado y que limitaban simbólica y fácticamente el poder del rey (Tilly, 1992).

Por *centralización política*, Tilly y Elias aluden a dos cuestiones importantes. Primero, al establecimiento de un centro político, un centro territorial y también institucional hacia el cual tienden o se orientan las relaciones políticas, económicas, religiosas y culturales, como fue el caso de Londres y París.

El establecimiento de ese centro político tiene que ver la constitución de las formas de gobierno directo con las que un determinado soberano o un rey intentan establecer su dominio sobre un territorio, antes bajo el control de los notables locales. El dominio directo puede verse en términos de *estatalización* del dominio político en un territorio o sector social determinado. Se trata pues del conflictivo proceso por medio del cual los detentadores del poder local, del poder que existe de hecho en unos territorios determinados, o los conquistadores de territorios recientemente articulados se van convirtiendo en funcionarios del estado central o del monarca.

Ahora bien, ¿cómo habla la evolución de la infraestructura del transporte sobre *integración territorial y centralización política*?

Una aproximación a las categorías desde las carreteras

La red primaria, secundaria y terciaria son conceptos básicos que se presentarán a lo largo del texto. Debemos decir que la definición de estos tres tipos de vías ha sido motivo de varias luchas políticas. Por tal razón podemos encontrar cambios de los criterios en el periodo estudiado. No obstante, en términos generales definimos red primaria como las carreteras que comunican varios departamentos, que se dirigen a los puertos o a las fronteras con otros países, y últimamente son aquellas que cumplen algunas especificaciones técnicas en términos de volumen de tráfico, ancho de la vía, señalización, etc.

También se le conoce como transversales (oriente-occidente) y troncales (sur-norte), o como red arterial.

La red secundaria se refiere a las carreteras que comunican poblaciones dentro del departamento, que tienen especificaciones técnicas menores a las primarias, conocidas como vías regionales.

La red terciaria se refiere a los caminos de penetración, que conducen de las cabeceras municipales a las veredas, y con menores especificaciones técnicas que las departamentales. Al conjunto de red secundaria y terciaria se le conoce como red vascular.

Carreteras e integración territorial

Recordemos que los estados postcoloniales nacen con unos límites territoriales ya determinados: esto significa que existen, así sea en el papel, unas fronteras hacia fuera y un centro de poder, aunque en la práctica el territorio no está aún unificado, ni existe un centro que haya logrado vencer a poderes locales y regionales. Este contraste obliga a las nacientes repúblicas a esforzarse por hacer real su supuesto dominio sobre dichos territorios predeterminados. Para este fin los caminos y las vías férreas son instrumentos imprescindibles. A diferencia de las contrapartes europeas —donde la integración territorial fue el resultado no deseado de un proceso largo y violento—, en el modelo del estado occidental ya consolidado y exportado a las sociedades coloniales la integración territorial ha sido una obligación para ser asumida por el estado. En nuestro país las vías son formas de derrumbar las fronteras internas, que en nuestro caso no son fuertes ni murallas, sino tres abigarradas cordilleras.

Por eso, en la experiencia política colombiana, con excepción del periodo radical, el estado central ha sido el llamado a construir las carreteras y las ferrovías según las necesidades del momento. Durante el siglo XIX, éstas debían facilitar la exportación del producto interno, en el siglo XX garantizarían la comunicación entre “centros de producción” y “centros de consumo” y aban-

derarían la creación de un “mercado nacional”. En otros momentos llegarían a los “territorios de frontera”. O sea, que la construcción de vías evidencia siempre una intención del estado central por aumentar la comunicación de las regiones beneficiadas con la obra de infraestructura. Por eso los medios de transporte que se construyen nos indican qué territorios están interactuando entre sí y qué territorios se están articulando; ya sea por importancia económica, por colonización o por presiones políticas.

La pregunta de este trabajo no es por qué el estado y no otros actores políticos son los que construyen los medios de transporte, sino qué regiones se comunican con las obras, cuándo se construyen y bajo qué justificación. La pregunta es cuándo, cómo y por qué la necesidad de integración de una región se conecta con la necesidad de expansión del estado central. Y cómo van variando a lo largo del tiempo los argumentos que justifican las prioridades de integración. En otras palabras, se trata de reconstruir la trayectoria de “interdependencias” regionales. En este sentido, la pregunta por la infraestructura del transporte no ayuda a rastrear las resistencias a la integración territorial dirigida por el estado central, ya que ningún beneficiario se resiste a que le llegue el tren o el camión.

Carreteras y centralización política

En cuanto a la centralización política, como mencionamos anteriormente es muy claro que el estado central es quien “debe” ejecutar las obras. Esto no es evidente en otros sectores, como por ejemplo en el subsector eléctrico, en donde el estado compite abiertamente con otros actores por la generación de energía. Por eso podría pensarse que todo acto de ejecución de una obra pública implica cierto grado de centralización política. Pero hay que aclarar que esta centralización no es resultado del triunfo del estado central frente a otros actores por el poder de construir las vías o ferrovías, sino por el hecho de que nadie más, por sus altísimos costos, quiere construirlas.

En tanto el aparato del estado central es, nuevamente, producto de una herencia más que el resultado del triunfo de uno de los varios centros de poder

territorial en conflicto, éste se vuelve una herramienta más de la disputa entre los distintos poderes territoriales en competencia. El éxito de un poder territorial en erigirse como centro político debería reflejarse en que a él convergen, llegan o desembocan las obras públicas. Por el contrario, si las vías convergen hacia varios centros regionales se demuestra que la lucha política entre centros de poder aún se mantiene vigente.

En la experiencia política colombiana ha habido un poder territorial alrededor de Bogotá que ha tratado de erigirse como el centro político hacia el cual convergen las relaciones políticas, económicas y culturales. No obstante, en el pasado otros centros de poder territorial, como Medellín, Cali y Barranquilla, han disputado esta centralidad y se han mantenido vigentes como centros de poder alternos.

Ha habido coaliciones de poder que se han hecho al poder del estado central, y que han gobernado a favor del fortalecimiento del poder del centro/Bogotá, como por ejemplo, el caso de Carlos Lleras Restrepo. Esto se ve no sólo en su política de infraestructura, sino en general en su reforma administrativa, que al crear los “institutos descentralizados” no deseaban otra cosa que llevar el poder del centro a las regiones a través de aparatos burocráticos que reemplazaran funciones de los políticos locales (Bienestar Familiar, Coldeportes, Incora). En momentos como el gobernado por Carlos Lleras, el centro se encarnaba en el Ejecutivo tecnocrático, y las regiones opositoras se concentraban en el Legislativo. Por eso, en ese momento los intentos de centralización política, y sus resistencias se pueden rastrear en el tira y afloje entre el gobierno y el Congreso.

Pero en tanto el estado central ha sido siempre terreno de disputa, no siempre ha buscado la centralización. Ha habido otras coaliciones del poder que se han hecho al dominio del estado central, y que han sido abiertamente anticentralizadoras y prorregionalistas, como por ejemplo el turbayismo. Esto lo sabemos por la abierta oposición dentro del Partido Liberal entre el turbayismo y llerismo, producida por la oposición del turbayismo a los intentos de centralización

de Lleras, que eran considerados esfuerzos de la elite bogotana por hacerse al poder de las regiones (Gutiérrez, 2007).

En este sentido es de esperar que las obras realizadas bajo uno u otro tipo de coalición sean distintas, y hemos encontrado esa diferencia en el predominio de inversiones o kilómetros construidos en red primaria o en red secundaria y terciaria. Efectivamente, cuando el estado estuvo bajo el dominio del turbayismo se realizaron muchísimas obras en red secundaria y terciaria. Esto demuestra el apoyo de políticos locales y regionales al proyecto turbayista. Por el contrario, cuando el estado estuvo bajo el dominio del llerismo se realizaron más obras en red primaria.

En esta dirección priorizar la red primaria o la red secundaria puede hablarnos del grado de centralización política de determinado gobierno. Escoger un gran proyecto de red primaria en vez de muchos mini proyectos de red secundaria implica una concentración de poder en manos del centro que le permite hacer esa elección que favorece a unos y perjudica a otros. En cambio decidir hacer muchos mini proyectos significa favorecerlos a todos un poquito, lo que significa satisfacer los deseos de los políticos locales y regionales.

La centralización política o estatalización también implica creación de una clase de funcionarios y procedimientos que regulan las acciones del estado. En este sentido vemos síntomas de centralización política en la creación de instituciones y de reglamentaciones que regulan las acciones del estado en materia de transportes.

Los indicadores

Con base en esta discusión sobre las categorías de centralización política e integración territorial, he elaborado la siguiente lista de indicadores a partir de los datos disponibles sobre la infraestructura del transporte en Colombia.

Integración territorial

- *Número de kilómetros construidos en red primaria, secundaria y terciaria.* Esto da cuenta de la importancia dada por cada gobierno a “avanzar” en la integración territorial. Adicionalmente da cuenta del tipo de integración que se impulsa: si se prioriza la integración interregional aumentando la red primaria, o la integración subregional aumentando la red secundaria y terciaria. Y la cantidad de kilómetros pavimentados hablan de si se le da más importancia al mejoramiento cualitativo de la integración; o la cantidad de kilómetros construidos hablan de si se le da más importancia a la expansión de la red.

O,

- *Porcentaje de inversión en obras en zonas marginadas con respecto a las inversiones totales en el modo carretero.* En la década de los años ochenta no tenemos información sobre el número de kilómetros construidos. En vez de eso, tenemos datos sobre la inversión del gobierno en obras en zonas marginadas, a partir de los informes al Congreso de la República.
- *Vías realizadas.* En cada gobierno tenemos información sobre los proyectos de infraestructura que se ejecutaron, y contamos con mapas de la red vial de distintos momentos. Esto es una forma de rastrear las regiones que están integradas, las que están marginadas, las que se van integrando y las que se van marginando.

Centralización política

- *Número de kilómetros construidos en red primaria, frente a kilómetros construidos en red secundaria y terciaria.* La capacidad de concentrar el poder en la realización de pocos proyectos más costosos, como serían los de red primaria, habla de centralización política. En cambio realizar mu-

chos proyectos en red secundaria y terciaria, menos costosos, implica una menor concentración del poder. Al contrario, implica favorecer a muchas regiones y grupos de poder.

O,

- *Relación entre inversiones en vías nacionales vs. inversiones en vías vecinales.* Para los años ochenta no tenemos información sobre cuántos kilómetros se construyeron en red primaria y vascular. No obstante encontramos datos acerca de la inversión en vías nacionales y la inversión en vías vecinales. La relación entre ambos datos nos puede hablar del interés del gobierno en uno u otro tipo de vías, brindándonos en este sentido información sobre centralización política.

O,

- *Proporción de la inversión en red primaria, secundaria y terciaria.* Se usa también como indicador la proporción de la inversión en red primaria frente a la inversión en red secundaria y terciaria pues a partir de 1990 se comienza a descentralizar la red vial a cargo de la nación y no se puede saber cuál es el crecimiento real en número de kilómetros. En otras palabras, a partir de 1990 el número de kilómetros a cargo de la nación empieza a disminuir. No sabemos hasta que punto se restan los descentralizados y se suman los nuevos. Así mismo los kilómetros a cargo de departamentos y municipios empieza a aumentar. Desconocemos cuántos de esos kilómetros son nuevos y cuántos son descentralizados.

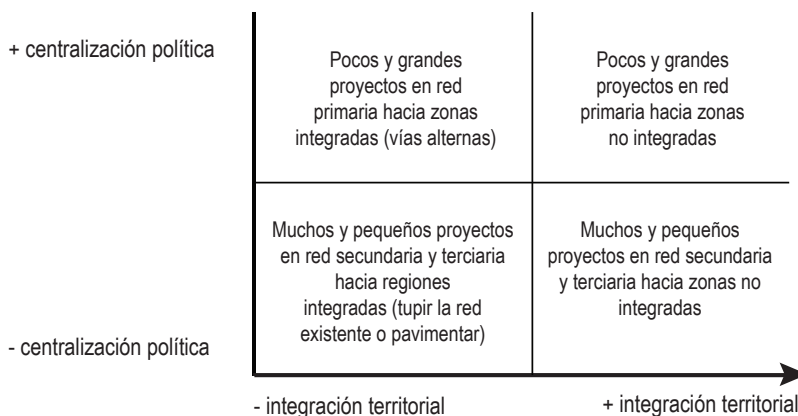
Por esta razón, a partir de 1990, es decir, del gobierno Gaviria, cambiamos el criterio y escogemos la proporción de la inversión en red primaria y en red secundaria y terciaria. Indicador que no es usado en toda la serie pues no contamos con datos para el periodo 1966-1990.

Indicadores de apoyo

- *Políticas orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura.* Este indicador puede servir para algunos periodos, pues no en todos se formularon este tipo de políticas. El estado central o el ejecutivo modifican las reglas de juego e impiden que los representantes de las regiones influyan en las decisiones sobre gasto e inversión en la infraestructura. Esto implica, inmediatamente, la reducción de los frentes de obra, que resulta en una reducción en los proyectos de red secundaria y terciaria. Por esta razón es un indicador de apoyo al indicador planteado más arriba.
- *Políticas orientadas a obligar a las regiones a asumir los costos de construcción y mantenimiento de la red vial.* Al igual que el anterior, este indicador solo es útil en algunos periodos. En tanto en el periodo que nos incumbe es el estado quien asume los costos de toda la red vial primaria, secundaria y terciaria, las políticas que “descentralizan” la red vial, y obligan a los entes territoriales a asumir los costos hablan de la capacidad del estado central de imponer dichas obligaciones a los entes. Y los éxitos de la “descentralización” son el mejor indicador para la centralización política. Ahora bien, al descentralizar las obligaciones de la red secundaria y terciaria se infiere que el estado central se dedica a la red primaria. El éxito de estas políticas se verá reflejado en el primer indicador, es decir, en la preferencia por los proyectos en red primaria sobre los proyectos en red secundaria y terciaria.
- *Creación de instituciones, burocracias y procedimientos que regulan y reglamentan las acciones del estado en el sector.*

El modelo

A partir de estos indicadores construimos un modelo que cruza ambas variables y muestra el escenario resultante:



El cuadrante superior derecho muestra que el resultado de mayor centralización política y mayor integración territorial es la construcción de pocos y grandes proyectos en red primaria hacia zonas no integradas. Como vimos la prioridad en la red primaria implica cierta centralización política.

El cuadrante inferior derecho muestra que la construcción de muchos y pequeños proyectos en red y terciaria hacia zonas no integradas puede asociarse a condiciones de mayor integración territorial y menor centralización política.

Por el contrario, cuando no hay condiciones de centralización política ni de integración territorial resultan muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria en regiones ya integradas. Esto implica, pro ejemplo, tupir la red existente y/o pavimentar.

Por último, menos integración territorial pero más centralización política resulta en grandes y pocos proyectos en red primaria hacia zonas integradas, que puede verse en la realización de vías alternas y/o variantes, o concesiones en la red existente.

Este modelo nos va a ser muy útil más adelante para poder comparar los gobiernos desde Carlos Lleras hasta Álvaro Uribe en las dos dimensiones analizadas del proceso de formación del estado. Cabe aclarar que pareciera por

la estrategia de exposición que la construcción de este modelo fue deductiva, por lo contrario éste fue construido sólo al final de toda la investigación.

Los datos

No existe una base de datos o de información oficial que reporte la evolución de la infraestructura de transporte para la totalidad del periodo estudiado. Los datos se encuentran desordenados, en distintos documentos, informes, libros e incluso no se cuenta con información para varios años. Hay un gran vacío en los años ochenta que nadie se explica, e incluso en los últimos años hay grandes incoherencias en la información proveniente de la misma fuente (por ejemplo, en los distintos Anuarios Estadísticos del Ministerio de Transporte). En ocasiones hay cifras que parecen inventadas, y al parecer no se hace un conteo sistemático de los kilómetros de la red de los departamentos y los municipios. Esto es muy dicente de la supuesta importancia del sector transporte para el estado, y de la absoluta autonomía de los entes territoriales en esta materia ya que ni se les toma la cantidad de kilómetros existentes año a año.

Los datos que responden a la longitud de la red vial primaria, secundaria y terciaria se han tomado de las estadísticas recopiladas por Álvaro Pachón en su artículo del libro *La infraestructura en Colombia* consignadas en el Cd adjunto. Este documento reconstruye los datos de número de kilómetros en red primaria, secundaria y terciaria hasta 1977. Las cifras de la red vial nacional entre 1978 y 1993 fueron tomados de Invias, Red Vial Nacional, 1994. Para los años 1978 a 1981, 1990, 1994, contamos con datos sobre los kilómetros de la red departamental y de caminos vecinales tomados del Ministerio de Transporte, *El transporte en cifras, 1970-1994*¹⁰. El Plan Nacional de Desarrollo de Virgilio Bar-

¹⁰ En este documento El autor dice: “por sorprendente que parezca, hay total desconocimiento sobre la red existente en cada año. Únicamente se cuenta con información anual sobre las carreteras nacionales a cargo del Mopt y de Instituto Nacional de Vías. Los datos que se presentan para algunos años provienen de cifras citadas en diferentes estudios. La información de 1990 es la de mayor confiabilidad y corresponde al inventario vial efectuado ese año por el Mopt” (1995, 47).

co otorga la información de red secundaria y vecinal para 1986, y su informe al Congreso al final de la administración permite reconstruir algunos datos de los años ochenta. La información de 1992 la obtenemos del libro *Caminos* (1993), publicado por el Ministerio de Transporte bajo la autoría de Fernando Sabogal. A partir de 1994 las cifras las encontramos en los Anuarios del Transporte que publica el Ministerio de Transporte desde el año 2004, aunque como se ha dicho, la información de esos Anuarios presenta algunas inconsistencias.

Para la información sobre proporción de la inversión en red primaria y secundaria/terciaria, tomamos los datos del estudio *Hacia una política pública de infraestructura vial para la competitividad: 15 años de planes de desarrollo coherentes, incoherentes e inconclusos*, de la autora Alicia Arango.

La información de los proyectos ejecutados, y los indicadores de apoyo fueron tomados de informes del Ministerio de Transporte, de los planes de desarrollo de los gobiernos implicados, de otros documentos de política pública como los Conpes, y de toda la literatura secundaria utilizada para la realización de este estudio.

A partir de los datos contenidos en las tablas 1, 2 y 3 ubicamos los gobiernos en los cuadrantes del modelo esbozado más arriba. Los de este primer grupo fueron ubicados así:

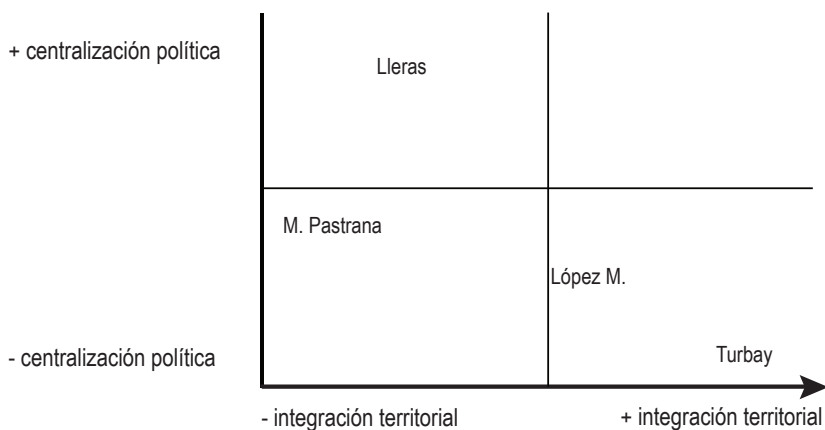


Tabla 1
Infraestructura del transporte desde 1966 a 1982

Construcción vías total	Construcción kms. nacionales	Construcción total (nacionales + departamentales + vecinales)	Relación Vías Vasculares/arteriales	kms. pavimentados en red nacional	Proyectos ejecutados	Regiones integradas o beneficiadas	Indicadores de apoyo
Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	2.389	s.i	s.i	1.249	*Troncal Occidental (tramos Rumichaca-Pasto-Popayán, variantes de Cali, carretera a Yumbo y Palmaseca, la pavimentación del tramo que faltaba entre Medellín Sincello y la carretera Calamar-Barranquilla). *Troncal Central (Chusacá-Silvane-Fusagasugá- Arcabuco-Oiba, Socorro-Bucaramanga). *Pavimentación de Tunja-Paipa, Bogotá-Villavicencio. *Terminación de Armenia-Peñera. *Se iniciaron tramos entre Buenaventura y Buga.	* Ciudades principales e intermedias de la región andina. * Conexión Interior-Costa Pacífica y Costa Caribe	*Creación del Fondo Vial Nacional. *Iniciativa del gasto en manos del ejecutivo
Misael Pastrana (1970-1974)	928	7503	7	2.035	*Pasto-Ipiáes-Rumichaca; *Barbosa-Oiba; *Buga-Buenaventura; *Transversal del Caribe. *Variante de Parvas (evita el paso por Valledupar para ir a la Costa Caribe) *Puente sobre el río Magdalena en Barranquilla.	* Ciudades principales de intermedias de la región andina * Regiones del Cesar: San Alberto, Aguachica, Curumani, Pelaya, Palitas, Bosconia, El Copey * Costa Caribe y pacífica	
Alfonso López Michelsen (1974-1978)	1.709	22.035	11	881	*Carretera Bogotá-Medellín *Carretera Popayán-Pasto *Reconstrucción Bucaramanga-Santa Marta *Variante de Parvas *Transversal del Caribe (La Ye, Santa Marta-Riohacha-Paraguachón) *Vía alterna al Llano	* Suroriente Antioqueño: Puerto Triunfo, Marinilla, Rio Negro, Tierras templadas de cardinalmarca, La Vega, Villeta, Guaduas, Puerto Bogotá, Puerto Salgar. Bogotá puede ir a Medellín sin pasar por Caldas. *Carretera Panamericana: conexión con Ecuador por Nariño y Cauca. Valle del río Cauca: Timbio-Palta, región del río Quicacá, Nariño: Chachaquí, Tablón. * Magdalena: eje bananero (Fundación, Aracataca, Ciénaga). * Bordo costero de Guajira, Valledupar, San Juan del Cesar (salida a Venezuela del Cesar). *Boyacá, Aguazul.	
Julio César Turbay (1978-1982)	1.268	33.406	25	1.209	*Bucaramanga-Santa Marta *Cali-Palmira *Bogotá-Medellín *Construcción Villavicencio -Puerto López. *Carretera Itadó-Santa Cecilia *Zarzal-Armenia *Puerto Rico-San Vicente del Caguán	*Llanos Orientales: Meta, Villavicencio. *Chocó *Norte del Valle *Caquetá: El Caguán, Florencia	

En el eje de *integración territorial* ubicamos cada mandatario según el número de kilómetros totales construidos en los tres tipos de red. Turbay lleva la gran ventaja sobre el resto al construir más de 30 mil kilómetros de carreteras, seguido por López con 20 mil. Ambos presidentes fueron ubicados en el cuadrante de mayor integración territorial. Pastrana con tan solo 7.500 kms. construidos fue ubicado en el cuadrante de menor integración territorial. De Lleras no tenemos información del total de kilómetros construidos. Según los proyectos ejecutados afirmamos esta distribución y ubicamos a Lleras. Turbay dio gran importancia a la construcción de vías en regiones marginales, seguido por López, ambos hacia una mayor integración territorial. Los siguen Lleras que inició importantes proyectos pero en su mayoría hacia regiones integradas. Como el menos integrador del periodo ubicamos a M. Pastrana, que se dedicó predominantemente a la pavimentación.

En cuanto al eje de la *centralización política* ubicamos los últimos tres mandatarios con respecto a la relación kilómetros en vías vasculares/kilómetros en vías primarias. Turbay construyó 25 veces en red vascular lo que construyó en red primaria, por lo que fue ubicado hacia el extremo de la menor centralización política. López lo sigue con un poco más de centralización al mostrar una relación de 11. Le sigue M. Pastrana con una proporción de 7. Estos tres presidentes los hemos ubicado en el cuadrante de menor centralización política al contrario de Lleras, que por cuenta de los indicadores de apoyo, en este caso la creación de instituciones centralizadoras en el sector, lo ubicamos en la parte superior del eje de centralización política.

En los años ochenta hay enormes problemas de información. Para suplir estos vacíos tomamos los informes de Belisario Betancur y de Virgilio Barco al Congreso al finalizar su periodo, retomando los balances en el sector transporte. Como indicador de integración territorial tenemos el porcentaje de inversión en obras en zonas marginadas con respecto a las inversiones totales en el modo carretero. Y como indicador de centralización política tenemos la relación entre inversión en vías nacionales e inversión en caminos vecinales.

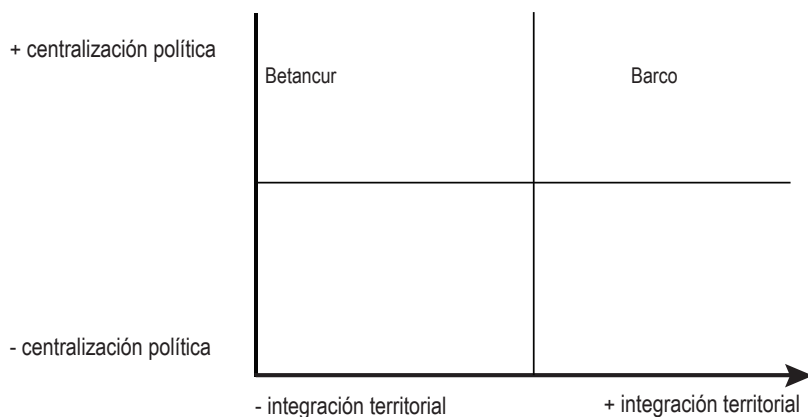
Tabla 2
Infraestructura del transporte desde 1982-1990

	Inversión en Vías nacionales	Inversión en Vías vecinales	Proporción nacionales/vecinales	Porcentaje de inversión en obras en zonas marginales	Proyectos prioritarios	Regiones integradas	Indicador de apoyo
Belisario Betancur (1982-1986)	190.000 ¹¹	22.000	8,6	9,3	(Vías proyectadas) *Medellín-Turbo. *Troncal del Magdalena Medio (Puerto Triunfo-Puerto Araujo-La Lizama). *Mocoa-Pitalito, Mocoa-Villa Garzón-río San Miguel. *Sogamoso-Yopal, Pamplona-Saravena-Arauca, Aguadón-Aguazul-Yopal, Tame-Fortul. *Puerto Gallán-Puerto Carreño, Puerto Lleras-San José del Guaviare. *Pasto-Tumaco *Tadó-Santa Cecilia. *Chiquinquirá-Barbosa. *Belén-Capitanejo. *Malaga-La Leija. *Coveñas-Tolú. *Armenia-La Peñía. *Chirichiná-La Felisa ¹² .	*Magdalena Medio. *Putumayo. *Llanos Orientales-Boyacá-Casanare-Arauca. *Okinquia. *Costa pacífica narifense. *Choco. *Boyacá- Santander: vía alterna a Bucaramanga. *Golfo Morrosquillo. *Eje Cafetero.	
Virgilio Barco (1986-1990)	572.306	121.215	4,7	19,2	*Troncal del Magdalena Medio *Marginal de la Selva. *Puente San Miguel. *Mocoa-Pitalito. *Troncal de Occidente. *Transversal Villavieco-Buenaventura. * Otras vías del Plan Nacional de Rehabilitación ¹³ .	*Magdalena Medio-Carare *Okinquia y llanos orientales *Ariari *Urabá *Pacífico narifense *Serranía de la Macarena *Alto Putumayo *Caguán *Caquetá *Sarare *Sur del Cesar *Alto Sirú *Chocó	*Consejos de Rehabilitación *La mayor parte de los recursos de las vías nacionales se destinaron a cuatro proyectos.

¹¹ Tomado de "El compromiso de la paz: informa al Congreso de Colombia 1982-1986"

¹² Tomado del Plan Nacional de Desarrollo de Belisario Betancur.

¹³ Disponibles en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990, *Ast Camplinas*, Colombia.



En el segundo grupo ubicamos a los presidentes en el eje de la *integración territorial* según el porcentaje de su inversión total en obras para zonas marginales. En el caso de Betancur es de 9,3%, por lo que lo ubicamos al lado de menor integración territorial. En el caso de Barco es de 19,2% por lo que lo ubicamos al lado de la mayor integración territorial. Esta ubicación es afirmada por la gran cantidad e importancia de proyectos a zonas marginales ejecutado por Barco, y en el caso de Betancur por su escasa inversión en el sector.

En cuanto al eje de la *centralización política* ubicamos a los mandatarios según la relación entre inversión en vías nacionales/inversión en vías vecinales. En el caso de Betancur da 8,6 y de Barco 4,7; por lo que ubicamos los dos hacia una mayor centralización política. Sin embargo mejoramos la posición de Barco en este eje porque contamos con información que habla de que la mayor parte de los recursos destinados al sector transporte fueron ejecutados en 3 grandes proyectos.

A partir de 1990, por cuenta de las medidas de descentralización, no podemos seguir rastreando el crecimiento en vías primarias, secundarias y terciarias. Tomamos como indicador la proporción de la inversión en red primaria (o troncal) y red secundaria.

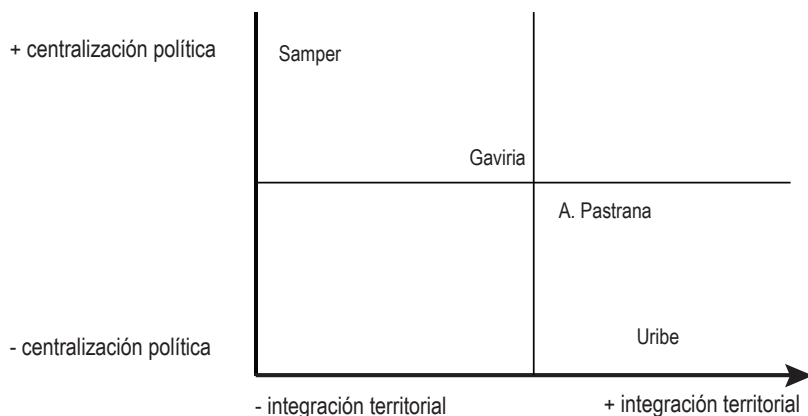
Tabla 3
Infraestructura del transporte de 1990 – 2006

	Proporción inversión red troncal-red secundaria ¹⁴	Proyectos prioritarios ¹⁵	Regiones beneficiadas con los proyectos	Indicadores de apoyo
César Gaviria (1990-1994)	70%-30%	*Troncal de Occidente. *Troncal del Magdalena. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *Bogotá-La Línea. *Viaducto Pereira-Dos Quebradas. *El Carmen-Bosconia. *Troncal de Occidente. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *Concesión Bogotá-Puerto Salgar. *Troncal del Magdalena. *Troncal del Llano. *Troncal de Urabá. *Transversal Buenaventura-Vilavicencio. *Transversal El Carmen-Bosconia. *Transversal del Caribe. *Altamira-Florencia.	*Montes de María. *Magdalena Medio. *Sur del Cesar.	*Descentralización, Ley 105 de 1983. *Concesiones.
Ernesto Samper (1994-1998)	96%-4%	Vías para la Paz: *Mocoa-San Miguel; Granada-San José del Guaviare; Mocoa-Pitalillo; Anillo, Vial del Muczo Colombiano; Junin-Barbacoa; Espinella-Rio Mataje; Puente Río Mateje; Desarrollo Vial del Sur de Bolívar; Puerto Berrio-Caucaasia-Zaragoza; Transversal del Carare; Quibdó-Yulo-Santa Cecilia; Tibú-La Gabbarra; Montería-Valencia; Turbo-Necolí-Aboletes; Chiquinquirá-Olancho-Pto. Boyacá; Mocoa-Pasto; Hato Corozal-Tame-Arauca; Lourdes-Gramalote; Belén-Tame; Transversal Del Caldas. *Concesión Bogotá-Vilavicencio. *ALO. *Concesión Bogotá-Puerto Salgar. *Troncal del Magdalena. *Altamira –Florencia. *Troncal del Occidente.	*No hay nuevas obras, se destaca continuación integración Magdalena Medio, Urabá, Montes de María y Caquetá.	*Retorno descentralización al asumir vías secundarias en Vías para la Paz.
Andrés Pastrana (1998-2002)	63%-37%		*Alto y medio Putumayo. *Guaviare. *Andén Pacífico (Nariño). *Sur de Bolívar. *Nororienté y Oriente Antioqueño (frontera Córdoba). *Cauca. *Carare. *Choró-Risaralda. *Catalumbo. *Alto Siriu. *Urabá Antioqueño. *Salida Boyacá al Magdalena. *Casanare-Arauca. *Caldas. *Conexión Boyacá-Arauca *Caldas.	
Álvaro Uribe (2002-2006)	45%-55%	*Plan 2500 ¹⁶ *Plan Vías para la Paz. *Red terciaria. *Túnel de la Línea. *Troncal del Magdalena.	Vías en todos los departamentos del país.	*Consejos Comunales y Plan 2500

¹⁴ Tomado de Arango (2005, 73)

¹⁵ Para esta columna se tomaron los datos de los Anexos del trabajo de Arango (2005) sobre la ejecución presupuestal en los distintos tramos desde Gaviria hasta Uribe. Se tomaron los proyectos con mayor ejecución.

¹⁶ Disponible en Compes 3311, http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Compes/3311.pdf

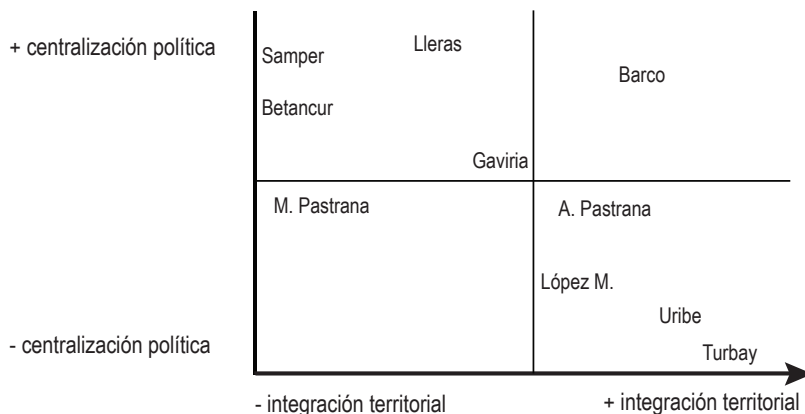


En el tercer grupo ubicamos a los mandatarios en el eje de *la integración territorial* según los proyectos a regiones marginales existentes en sus prioridades. Ubicamos a Uribe como el más integrador por la importancia en su gobierno del Plan 2500 y el Plan Vías para la Paz. Seguido por Pastrana por la importancia del Plan Vías para la Paz y la carretera Altamira-Florencia. Gaviria lo ubicamos en la mitad ya que destinó recursos tanto a regiones integradas como marginales, como es el caso de la carretera Bosconia-El Carmen, y la Troncal del Magdalena. Ubicamos a Samper como el menos interesado en la integración territorial puesto que sus proyectos continúan las iniciativas anteriores y no plantea nuevos proyectos a otras regiones.

En cuanto al eje de la centralización política utilizamos la proporción de la inversión en red primaria frente a la inversión en red secundaria y terciaria. Como el más centralizador tenemos a Samper, con una relación 96-4 %. Le sigue Gaviria con una relación 70-30%. Adicionalmente Gaviria puso en marcha la “descentralización” de la red vial que como ya mencionamos es en realidad una medida centralizadora. En el cuadrante de la menor centralización ubicamos a Pastrana, por su relación 63-37% y por echar para atrás la descentralización impulsada con Gaviria volviéndose a hacer cargo de vías secundarias. Como el menos centralizador del grupo ubicamos a Uribe, pues

con su relación 45-55 % y el Plan 2500 demuestra poca capacidad e interés en concentrar los recursos en pocos proyectos.

Al superponer los cuadros anteriores nos da el siguiente:



Samper, Betancur, Lleras y Gaviria son los presidentes que muestran más preocupación por la centralización política y menos por la integración territorial. Efectivamente, en ambos gobiernos encontramos pocos y grandes proyectos en red primarias en regiones integradas.

Barco encarna esfuerzos por centralizar políticamente y por integrar territorios marginados. En su gobierno encontramos la realización de pocos y grandes proyectos en red primaria a regiones no integradas.

A. Pastrana, López Michelsen, Uribe y Turbay se ubican en el cuadrante de menos centralización política pero mayor integración territorial. En todos estos gobiernos encontramos la realización de muchos proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

Misael Pastrana encarna menor centralización política y menor integración territorial, puesto que su gobierno se concentró en la construcción de vías en

red secundaria y terciaria y en la pavimentación de vías de las regiones integradas.

Los resultados de este ejercicio dejan bastantes preguntas en el tintero: ¿por qué varían tanto las prioridades que los gobiernos imponen al sector transporte? ¿Qué explica que los gobiernos hayan tomado la decisión de aumentar o disminuir la inversión en red primaria? ¿Qué explica que algunos gobiernos hayan tomado la decisión de tender redes viales a regiones no integradas? En la siguiente sección haremos un recorrido por cada periodo intentando explicar las razones por las cuales cada gobierno se ubica en su respectivo cuadrante.

La explicación: desarrollo de la infraestructura del transporte

Antecedentes

A mediados del siglo XX Colombia contaba con una infraestructura del transporte que combinaba ferrocarriles y carreteras. La mayor parte de vías férreas habían sido construidas para permitir el acceso de regiones cafeteras hacia el río Magdalena, y para conducir la producción hacia los puertos del Pacífico y el Caribe. De hecho, de 3.335 Km. de ferrocarriles totales, 2.480 servían al cultivo del café. Por otro lado las carreteras de mitad de siglo fueron prácticamente destruidas por un fuerte invierno, por lo que los gobiernos posteriores tuvieron que partir prácticamente de cero (Beyer, 1977, 256 y Pachón, 2006, 322).

En ese momento Colombia empezó a adoptar el modelo económico de sustitución de importaciones, que consistía en la intervención activa del gobierno con el fin de proteger e incentivar el sector industrial. Mediante la adjudicación de subsidios y los altos aranceles a las importaciones, las nacientes industrias sustituirían los productos que el país importaba, y los comercializarían dentro de las fronteras, con lo que se daría impulso a la creación de un mercado interno.

Esta estrategia favoreció a las ciudades colombianas que estaban ubicadas en las regiones donde se había concentrado previamente el crecimiento económico pues allí se encontraban los centros de consumo y los territorios más poblados. Precisamente estas fueron las regiones que habían participado del desarrollo generado por la economía cafetera, localizadas en la región andina, en el interior del país y lejos de las costas. Analistas identifican que la sustitución de importaciones consolidó la concentración del crecimiento económico en el triángulo Medellín-Cali-Bogotá pues los altos aranceles a las importaciones industriales funcionaron como un subsidio para las regiones contenidas en el triángulo, y como un impuesto para el resto (Bonet y Meisel, 2001, 49).

Este modelo económico, junto con los efectos migratorios de la violencia y la consiguiente urbanización acelerada impulsieron nuevas demandas a la red vial. Se empezaron a requerir vías para abastecer las demandas de alimentos de las zonas urbanas, y para llevar la producción de las industrias a los centros de consumo. (Pachón, 2006, 253). Este cambio se asocia con el triunfo del camión sobre el tren, pues el tren, por requerir terreno plano, necesitaba transitar por los valles interandinos siguiendo los cursos de los ríos Cauca y Magdalena, o por las costas del Pacífico y el Caribe. Es decir, el tren estaba orientado al comercio exterior, por lo que fue perdiendo importancia en esos años. En cambio, las carreteras se fueron consolidando como un medio más flexible porque permitía con mayor facilidad la integración de las poblaciones en terrenos montañosos y difíciles (ibíd.,).

Lleras, Pastrana

Es claro que la red vial que se configuró desde la década de 1950 tenía como objetivo interconectar los centros urbanos más importantes del país. En otros términos, comunicar las regiones ya integradas. Esto lo demuestra el hecho que hasta los años setenta poco se modificaría dicha red: sólo se trabajaría en “tupirla” creando vías alternas (por ejemplo la vía Bogotá–Medellín por Puerto Triunfo), haciendo mejoras cualitativas (dobles calzadas, pavimentación, etc.), y construyendo vías secundarias y terciarias (ibíd., 327).

Las demandas viales de la sustitución de importaciones y la urbanización explican los desempeños de Carlos Lleras (1966-1970) y Misael Pastrana (1970-1974). Como recordamos, ambos fueron ubicados como poco integradores de territorios. Como nos muestran los datos, ambos construyeron o pavimentaron infraestructura vial en regiones integradas. Hicieron énfasis en las localidades de la región andina (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Eje cafetero y Santander) y de la costa caribe; avanzan en la salida al Caribe por Medellín, y en la carretera a Buenaventura. Se inicia la construcción de variantes, en este caso la de Pavas¹⁷, que demuestra intenciones de mejorar cualitativamente la red vial existente. Pero ambos se diferencian en su grado de centralización política. Mientras Lleras muestra más de 2.000 km. construidos en red primaria, Pastrana avanza en los caminos vecinales y en la pavimentación.

Esto se refuerza con la presencia de uno de nuestros indicadores de apoyo en el gobierno Lleras, la creación de medidas *orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura*. Efectivamente, Lleras creó el Fondo Vial Nacional en 1966 para dotar al Ministerio de Obras Públicas de un instrumento independiente que le permitiera agilizar los trámites administrativos. Para financiar las obras del Fondo creó el impuesto a los combustibles que buscaba que los usuarios contribuyeran con el costo de las vías, independizándolo de las apropiaciones del presupuesto nacional. Esto se sumó a la reforma constitucional de 1968 que le quitó la iniciativa del gasto al Congreso, lo que implicaba a la vez quitarle poder a los políticos y a las regiones sentadas en la institución, y dársela a los técnicos del ejecutivo y al centro. De ahí en adelante los proyectos para ser ejecutados debían incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo. Como en otros aspectos de su mandato, en el transporte también se vio la pretensión de Lleras de tecnificar las decisiones del estado, centrándolas en el ejecutivo (Sánchez, 1993, 67-68).

¹⁷ Esta variante evita el paso por Valledupar para quienes viajan por la hoy Troncal Central del Norte (Bucaramanga-Santa Marta).

López, Turbay

Con la llegada de López al poder en 1974 se presentan continuidades y cambios. Por un lado, se sigue avanzando en mejorar la integración entre los centros más importantes del país, aunque eso indirectamente generó la integración de regiones marginadas. Este es el caso de la carretera Bogotá-Medellín que empezó a construirse en este periodo. La nueva vía aprovechaba el corredor del Magdalena, por Puerto Triunfo, y evitaba el largo viaje hasta Honda y Manizales o hasta Ibagué. En este sentido, la vía alterna Bogotá-Medellín condujo a la integración del Magdalena Medio y el oriente antioqueño, al tiempo que mejoró la integración entre las dos ciudades más importantes. Por otro lado, se extendió la Transversal del Caribe hasta integrar La Guajira y se trabajó en la vía alterna al llano. Esto, sumado al hecho de que durante su gobierno se abrió una oficina de Caminos Vecinales en los territorios nacionales, hace que López se ubique hacia el lado de mayor integración territorial en nuestro modelo. Sin embargo, su verdadero énfasis en la construcción de carreteras secundarias y terciarias, en una radicalmente mayor proporción que sus predecesores, hace que López se ubique como un presidente poco centralizador. Sus prioridades preparan la llegada de Turbay al poder que termina por reforzar esta tendencia.

Con Turbay nuevas regiones fueron integradas a la red vial nacional a través de vías secundarias y terciarias. Su intención era tan clara que hasta su Plan de Desarrollo se llamó Plan de Integración Nacional. Durante su gobierno la infraestructura recibió mucha inversión, lo que permitió terminar importantísimos proyectos: Bucaramanga-Santa Marta; Cali-Palmira; Bogotá-Medellín, y se avanzó en la construcción Villavicencio-Puerto López (Pachón, 2006, 330).

Se amplió la red a regiones marginales, como el Chocó, al iniciarse la carretera Tadó-Santa Cecilia; el Norte del Valle con la construcción de la carretera Zarzal-Armenia, y el Caquetá con la construcción de la carretera Puerto Rico-San Vicente del Caguán. También se iniciaron los estudios para la carretera Mede-

llín-Bucaramanga, Pasto-Tumaco, Guadalupe-Florencia, Pitalito-Mocoa, Medellín-Turbo, entre otras.

El estudio de Gutiérrez (2007) sobre los partidos políticos resalta el carácter regionalista del turbayismo: Turbay encarnaba la fuerza de la provincia colombiana en contra del notablato bogotano abanderado por Lleras. Se considera que el gobierno de Turbay dio gran impulso a la construcción de red secundaria y terciaria debido al apoyo que su proyecto político recibía de los caciques liberales regionales y de los políticos de provincia. La construcción de vías durante este periodo estaría determinada por criterios políticos, pues con éstas se producen rendimientos electorales abundantes y se pagan los favores recibidos. Por eso ubicamos a Turbay como el presidente con más énfasis en la integración territorial y menos énfasis en la centralización política.

En suma tanto Turbay como López se ubican en el cuadrante de mayor integración territorial y menor centralización política, pues efectivamente ambos construyeron muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

Betancur, Barco

Belisario Betancur sigue interesado en la construcción de infraestructura para regiones marginadas o de “frontera” tal como lo consigna en su Plan de Desarrollo, donde incluyó vías en el Magdalena Medio, para la integración del Putumayo (Mocoa-Pitalito, Mocoa-Villa Garzón-Río San Miguel), para la conexión de los Llanos orientales (Sogamoso-Yopal, Pamplona-Saravena-Arauca, Aguadora-Aguazul-Yopal, Tame-Fortul), para la Orinoquía (Puerto Gaitán-Puerto Carreño, Puerto Lleras-San José del Guaviare), entre otros (PND Betancur). Sin embargo su gobierno transcurre en la crisis de la deuda de los ochenta, y su inversión en infraestructura fue bastante escasa, concentrada en las vías nacionales. Por eso ubicamos a Betancur como poco integrador y centralizador.

Pero un giro en la política y una mayor centralidad de la infraestructura arriban con el gobierno de Virgilio Barco, quien dio mucho énfasis a la integración de regiones fronterizas y marginadas. Las inversiones se concentraron en la integración de los Llanos con la Marginal de la Selva, en la construcción de la troncal del Magdalena Medio, en la vía Pitalito–Mocoa, en la carretera Medellín-Turbo. Y, además de las vías que ya había intentado hacer Betancur, destinó recursos para vías en Nariño (El Divino–Tumaco), Urabá (Chigorodó–Santafé de Antioquia), para el Guaviare (Granada– San José del Guaviare), para el bajo Sinú (Arboletes–Montería– El Tres) y para el Meta– Caquetá (Colombia–La Uribe–San Vicente).

Estos desarrollos de la década de 1980 nos llevan a preguntarnos a qué se debe este renovado interés por la integración de territorios periféricos, y por qué fueron seleccionadas estas regiones y no otras, como el Amazonas o La Guajira. Un rápido recuento del estado de la confrontación armada, y el hecho de que la mayoría de las vías mencionadas hayan sido incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) nos ayudará a responder esa pregunta.

Estado del conflicto armado

En la década de 1980, los grupos armados entraron en una nueva fase expansiva, que partía de las regiones periféricas de su período fundacional hacia regiones menos marginadas, donde se habían venido desarrollando procesos de rápido crecimiento económico al lado de profundas desigualdades sociales y un débil aparato estatal. El EPL se expandió a zonas de desarrollo agroindustrial como el Urabá Antioqueño, Norte de Santander y Putumayo (González, 2008, 56). El ELN se expandió, a partir de 1983, al Sarare-Arauca, Barrancabermeja-Bucaramanga, el Sur del Cesar, Sur de Bolívar, el piedemonte llanero en los límites entre Casanare y Boyacá, el Catatumbo y en el Bajo Cauca, nordeste y oriente antioqueños. Las Farc, desde 1982, dieron curso a una política de desdoblamiento de frentes y se expandieron a zonas que experimentaron transformaciones en la estructura ganadera (Meta, Caquetá, Magdalena Medio y Córdoba), agricultura comercial (zona bananera de Ura-

bá, áreas de Santander y el sur del Cesar) explotación petrolera (Magdalena Medio, Sarare y Catatumbo), carbonífera (Cesar y La Guajira), oro (Sur de Bolívar, Bajo Cauca Antioqueño) y coca (Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Sierra Nevada de Santa Marta) (ibíd., 54).

Estas regiones, por no estar conectadas por vías de penetración o infraestructura, facilitaban a los grupos insurgentes zonas de aislamiento y refugio muy cerca de los sitios estratégicos donde se concentraban sus golpes militares y sus actividades extractivas. La presencia de la guerrilla en estas nuevas regiones, la intensificación de los combates y el aumento de la extorsión y secuestro a personas y empresas, empezaron a ser percibidas como una verdadera amenaza al orden institucional. Este estado de cosas condujo a plantear diálogos de paz con las Farc durante el gobierno Betancur. No obstante, el proceso fue aprovechado por las Farc para progresar en su expansión territorial.

Ante el fracaso del proceso de paz de Betancur, Barco cambia la naturaleza de la política de paz. Ésta consistió en diseñar programas de gobierno con el fin de aliviar los problemas estructurales que producían las condiciones propicias para la insurrección. (Hoskin, 1994, 39). Esta noción cuajó en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que seleccionó regiones afectadas por el conflicto armado, y destinó recursos para el mejoramiento de las condiciones de vida.

En este marco, la rehabilitación de las regiones pasaba, en la mentalidad del PNR, por su integración territorial. Por eso Barco propone la construcción de una gran cantidad de vías primarias y secundarias para dichas regiones semi-marginadas afectadas por la nueva etapa expansiva del conflicto armado.

Con la expansión de la guerrilla y la afectación de la seguridad en dichas regiones de rápido crecimiento económico, la integración territorial se volvió importante para el estado central. Tan es así que Ecopetrol otorgó la mitad de los recursos del plan vial del PNR, lo que demuestra la importancia de la rehabilitación de estas regiones entre otras cosas, para garantizar la seguridad

de sus actividades extractivas de la empresa de petróleos de Colombia (Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990a, xiv). En el Anexo 1 se muestran las obras planteadas por el PNR, la región beneficiada y el grupo armado que operaba en la zona.

El gobierno de Barco es reconocido por haber dado impulso a los proyectos viales más importantes del fin de siglo, que son la Troncal del Magdalena Medio, la carretera Medellín-Turbo y la Marginal de la Selva¹⁸. De esta forma se puede sugerir que los desarrollos en infraestructura en los años ochenta fueron resultado de la agudización del conflicto armado, pues éste, al expandirse a nuevas regiones menos marginales, planteó la necesidad de integrarlas y conectarlas a la vida nacional. Esto nos lleva a ubicar a Barco como integrador territorialmente.

En cuanto a la centralización territorial, sabemos que Barco dio más importancia a las vías nacionales que a las vecinales y que la mayor parte de sus recursos se destinaron en cuatro proyectos. También sabemos de la existencia de *políticas orientadas a limitar el poder de las regiones en la toma de decisiones sobre infraestructura*.

¿Por qué Barco era un presidente centralizador? Efectivamente, Barco se asociaba más con el ala llerista de su partido, que con el ala turbayista o lopista, y era percibido más como un técnico que como un político tradicional. Durante su mandato “buscó aumentar la autonomía del gobierno frente a la clase política” (Hoskin, 1994, 39), y en esta línea se enmarcaron los Consejos Nacionales de Rehabilitación, que canalizaban grandes inversiones de dinero hacia regiones poco importantes políticamente. Con dichos consejos el gobierno Barco centralizó en el ejecutivo la decisión y ejecución de las obras públicas, saltándose la intermediación de los políticos regionales y locales y admitiendo la intervención de la gente en las decisiones de inversión pública. (Bejarano, 1994, 90).

¹⁸ El hecho de que la Marginal de la Selva no sea en realidad nada marginal (está pegada a la cordillera oriental), da cuenta del lugar de estas regiones en el imaginario de los gobiernos y los formuladores de política pública.

Por eso hemos ubicado a Barco en la sección de mayor integración territorial y mayor centralización política.

Gaviria, Samper

En el mundo entero los años noventa marcaron el cambio de un modelo de desarrollo intervencionista a un modelo de desarrollo neoliberal. En este nuevo esquema el estado, en vez de ser juez y parte de las decisiones económicas, debería garantizar las condiciones de la competencia e identificar las distorsiones del mercado y corregirlas. El modelo se fundamenta en la premisa de que las economías más competitivas son más eficientes, y de que las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Por tal razón, el estado debería eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional, lo que convierte la apertura en una estrategia básica del desarrollo. (PND Gaviria, 4, 5, 6).

Como el nuevo modelo aperturista orientaba la producción interna hacia el comercio exterior, nuevas prioridades surgieron para el sector transporte. Estas prioridades se encarnaron en el Plan Vial de la Apertura de Gaviria, que retomó los proyectos de Barco que fueron construidos por los corredores naturales (Troncal Magdalena Medio), para buscar la conexión entre el interior y los puertos (Magdalena Medio, Turbo) y el acceso a países vecinos (Ecuador y Venezuela). Además, Gaviria identificó como necesidad para el sector en este nuevo modelo una mejora cualitativa de la red vial. Esto implicaba enfocarse en la construcción de variantes en ciudades para evitar cuellos de botella, minimizar los costos de operación y el tiempo de viaje de vehículos de carga, y destinar la mayoría de recursos a la red primaria compuesta por troncales y transversales. (Conpes 2522 o Plan Vial de la Apertura, 12).

Así, Gaviria invirtió en la construcción de la Troncal del Magdalena, en especial el tramo de Mocoa a Pitalito y el tramo del Magdalena Medio; la Troncal de Occidente y en especial la variante de Porce que evita el tramo montañoso de Santa Rosa de Osos y se conecta con Caucasia por el valle del río Porce; la

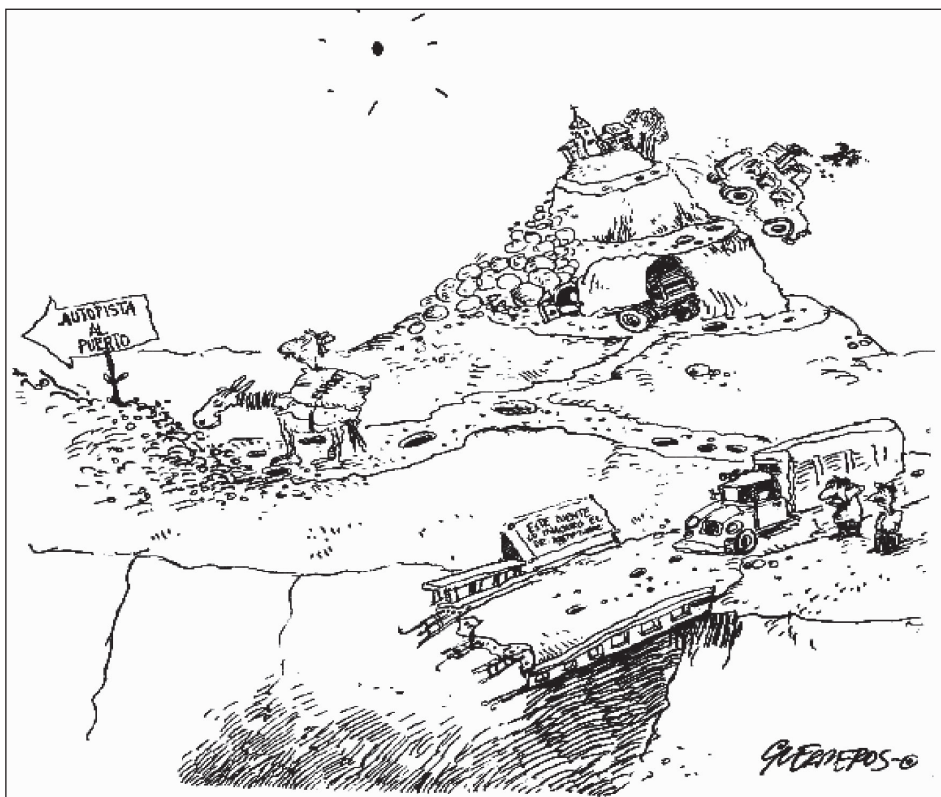
rehabilitación de la transversal Bogotá-Buenaventura en el tramo a Girardot, en la Transversal El Carmen-Bosconia, que acortaría en varias horas el tiempo de viaje entre el interior y las ciudades de Cartagena, Montería y Sincelejo; la Troncal de Urabá, entre otros (Arango, 2005, Anexos). Bajo el nuevo esquema de concesiones, que no trabajaremos aquí por no conectarse con nuestras dos dimensiones de la formación del estado, hizo dos proyectos importantes para la integración del Meta, a saber la carretera Villavicencio-Bogotá, y la malla vial de ese departamento.

Aunque no fue la finalidad de su política vial, los proyectos realizados durante el gobierno Gaviria tuvieron como resultado indirecto la integración de varias regiones por fuera de la red vial nacional. Los Montes de María, la región occidental del Magdalena y el Llano y el Putumayo, fueron algunas de las regiones tradicionalmente marginadas o semintegradas que empezaron a ser atravesadas por las nuevas carreteras. Esto significó el ingreso de esas regiones a tendencias económicas y sociales que las transformaron, y su inclusión en la geografía nacional de la guerra, volviéndose territorios estratégicos para la confrontación de los actores armados.

En cuanto a la centralización política, por un lado Gaviria sólo dedicó el 30% del presupuesto a la red vascular, y además, remitiéndonos a uno de los indicadores de apoyo, diseñó políticas orientadas a obligar a las regiones a asumir los costos de construcción y mantenimiento de la red vial. Bajo las medidas de la *descentralización*, el gobierno Gaviria intentó poner en cintura a las regiones, aunque sus intentos fueran limitados por el Congreso de la República.

El gobierno Gaviria diseñó el Plan Vial de la Apertura de 1990 que atribuía las ineficiencias del sector transporte al debilitamiento de los entes locales como ejecutores de obras públicas y a la saturación de la capacidad de la nación. Se identificaba que según el volumen de tráfico, un 90% de las vías atendidas por la nación eran de carácter regional, por lo que deberían ser manejadas por los entes territoriales. Por otra parte, el 10% restante eran vías de interés nacional, que requerían mejoramientos en sus especificaciones.

El documento identificaba que esta sobrecarga en la nación era la causa de la precariedad de la infraestructura del transporte, representada en la siguiente caricatura:

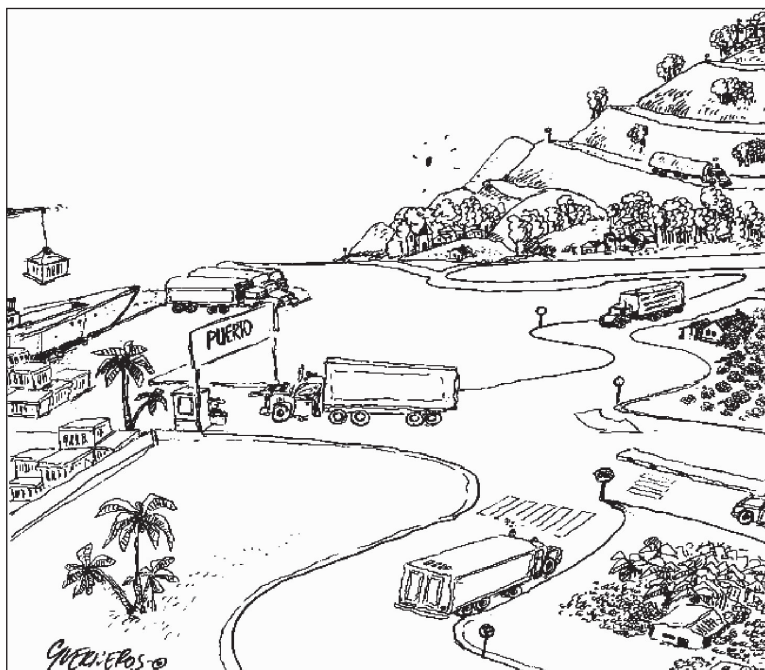


Tomado del Plan Vial de la Apertura, Capítulo 3 del PND Gaviria, p. 69.

El hecho de que las vías estuvieran a cargo de la nación, el departamento o el municipio respondía a un tira y afloje político entre el estado y los entes territoriales y no a criterios técnicos de diferenciación entre vías primarias, secundarias y terciarias. Las demandas regionales frente al nivel central se veían en “las cerca de 1.500 leyes de nacionalización de vías” que existían en ese momento (Plan Vial de la Apertura Gaviria, 3).

Ante este estado de cosas, el Plan Vial de la Apertura propuso una distribución de responsabilidades basado en “criterios técnicos”. Establecía que el Fondo Vial Nacional (hoy Invias) se encargaría de las carreteras “verdaderamente nacionales” descritas como aquellas con tráficos superiores a 1.500 vehículos diarios. Los departamentos se encargarían de las vías regionales y los caminos de penetración, con tráfico de 500 a 1.500 vehículos diarios en vías pavimentadas, y de 250 a 500 vehículos diarios en vías afirmadas. Y deberían poner de sus propios recursos para construir las vías. Por último los municipios se deberían encargar de cofinanciar e inducir inversiones de los departamentos en el área de su jurisdicción y encargarse de las vías de carácter local, o aquellas pavimentadas con tráfico de menos de 500 vehículos diarios, y las afirmadas con menos de 250 vehículos diarios.

Estas reformas, se imaginaba el plan, llevarían a la siguiente situación:



Tomado del Plan Vial de la Apertura, Capítulo 3 del PND Gaviria, 70.

De esta forma, en 1991 los técnicos del DNP que formularon el Plan Vial de la Apertura anunciaban la superación del tire y afloje político decretando la política de descentralización de la red vial que seguía criterios técnicos de diferenciación de vías primarias, secundarias y terciarias, como el volumen de tráfico y la finalidad de la vía (ibíd., 11-12). Hasta ahora, parecía una buena forma de poner en cintura a departamentos y municipios y de quitarles autonomía, aumentando la centralización política. ¿Pero qué pasó cuando estas pretensiones pasaron por el Congreso?

En 1993 se aprobó la Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”. Sin embargo, la ley aprobada en el Congreso marcó diferencias claves con respecto al documento Conpes que la inspiró (Otero, 2009b).

Primero el criterio de diferenciación de las carreteras nacionales quedó determinado por un indicador bastante confuso. Segundo, en vez de ser la nación la que obligaba la descentralización, quedó que sería el departamento quien la solicitaría y aceptaría. Tercero, la descentralización solo se realizaría si la nación entregaba los recursos necesarios para el mantenimiento de las vías.

En conclusión, las intenciones descentralizadoras de la red vial de los tecnócratas de Planeación Nacional por medio del aumento de las responsabilidades de los entes territoriales quedaron bastante trastocadas. En vez de descentralizar las responsabilidades en materia de mantenimiento y rehabilitación de vías, la ley descentralizó los recursos y aumentó la autonomía de las regiones, pues le otorgó a los departamentos la elección de recibir o no las vías, y quedó claro que los recursos no saldrían de las arcas departamentales ni municipales, sino de los propios recursos de la nación transferida a los entes territoriales.

Por esto ubicamos a Gaviria en un punto intermedio, ya que sus intentos de centralización política —aquí llamados descentralización—, fueron limitados por el poder de las regiones en el Congreso.

En cuanto a Samper, su gobierno dio continuidad a los lineamientos de Gaviria dando gran impulso a las concesiones, afianzando el proceso de descentralización de la red secundaria y terciaria, e invirtiendo el 97% de los recursos destinados al sector en red primaria. Las regiones beneficiadas por los proyectos concesionados durante su gobierno fueron las salidas y entradas de Bogotá por Cundinamarca y la Concesión Bogotá-Villavicencio. También culminó la transversal El Carmen–Bosconia, la troncal del Magdalena Medio, volvió a incluir a la Marginal de la Selva en sus inversiones, y avanzó en la Carretera Altamira-Florencia. Samper continuó y terminó proyectos iniciados por sus antecesores, y al final de su gobierno los inicios de la recesión restringieron su inversión en red secundaria y terciaria (Arango, 2005, Anexos). Samper continúa los proyectos iniciados y no busca integrar nuevas regiones a la red vial. Por eso lo ubicamos hacia la izquierda en el eje de la integración territorial y como un gobierno que avanza en la centralización política, pues solo invierte en la red primaria.

Pastrana

Pastrana siguió manteniendo las prioridades de inversión de sus antecesores: la Concesión Bogotá-Puerto Salgar (nunca hecha) y Bogotá-Villavicencio, la Avenida Longitudinal de Occidente, la troncal del Magdalena, la carretera Altamira-Florencia, la troncal occidental, la transversal Buenaventura-Villavicencio. Sacó a concesión cuatro proyectos ubicados en la troncal central, en la vía Zipaquirá-Bucaramanga, en la troncal occidental y en el Valle del Cauca y Cauca. Pero, en contraste con la tendencia afianzada por Samper, aumentó los recursos destinados a la red secundaria y terciaria e hizo que la nación volviera a asumir algunas vías que había descentralizado.

La justificación con que se presentaron estas decisiones fue el programa Vías para la Paz. Recordando el Plan de Rehabilitación de Barco, este nuevo programa también buscaba destinar inversiones en infraestructura a regiones del país golpeadas por el conflicto armado, porque se consideraba que su exclusión física las hacía desarrollar “logística de insurgencia” (PND Pastrana, 415).

Según el programa, la infraestructura vial permitiría viabilizar la producción económica de esas regiones, revertiendo las causas que alimentaban la violencia.

La mayoría los proyectos de Vías para la Paz se destinaron a regiones semintegradas o semi marginadas, pero cercanas a importantes centros económicos y demográficos, donde la presencia de las guerrillas de las Farc y el ELN se había asentado con fuerza en los últimos 15 años: el sur de Bolívar, el Carare, el Macizo Colombiano, el alto Sinú, el Urabá Antioqueño, Caldas, Arauca, Nariño y Norte de Santander.

Otros proyectos menos numerosos se plantearon para regiones en la frontera, en la retaguardia de los grupos armados, como el Guaviare, el Chocó y el bajo Putumayo, aunque resalta misteriosamente la ausencia de proyectos en el Caquetá.

En Pastrana nuevamente el conflicto armado aumenta el interés por la integración de regiones conflictivas, encarnado en el Programa Vías para la Paz. Esto nos lleva a ubicar a Pastrana como un presidente interesado en la integración territorial. No obstante, el apoyo de Pastrana a la red secundaria (37%) y el retroceso de la política de descentralización, lo lleva a ubicarse justo por debajo del punto medio de la centralización.

Uribe

Con Uribe se radicaliza la tendencia iniciada por Pastrana al punto que la inversión en red secundaria y terciaria (55%) supera la inversión en red primaria (45%). Esto se consolidó con el Plan 2500, plan bandera de la administración Uribe 1 y 2 que proyectaba la construcción, rehabilitación o pavimentación de más 2.500 kilómetros de vías secundarias y terciarias. El gobierno Uribe justificaba la inversión de la nación en vías que debían ser competencia de los entes territoriales aludiendo a los pobres resultados del esquema de descentralización vial. En las palabras del Conpes 3261 (el Plan 2500).

“los departamentos y los municipios no cuentan con los recursos para administrar, tanto técnica como económicamente los activos transferidos”, lo que ha llevado a un “rezago significativo en el mejoramiento y pavimentación de vías regionales”. Además, “existen regiones del país que nunca han contado con vías de comunicación lo cual ha retrasado su desarrollo social y económico” (Conpes 3261,1-2).

El Plan establecía que las obras debían ser concertadas, propuestas y escogidas en Audiencias Públicas, eventos convocados y dirigidos por el propio presidente. Tras realizar estos eventos, el Invias se comprometió a construir, pavimentar y rehabilitar 3.125 km. de carreteras secundarias y terciarias, distribuidos en 183 proyectos, con una inversión total de 1.8 billones de pesos, ubicados en todos los departamentos del país.

Hasta este punto hay ya suficientes razones para ubicar a Álvaro Uribe como un presidente interesado en la integración territorial de regiones marginadas y como poco centralizador. Sin embargo hay más datos que confirman estas posiciones.

Los datos nos muestran que Uribe dedica más recursos a la red secundaria y terciaria (55%), que a la red primaria (45%). Esto se refuerza con la presencia negativa de uno de nuestros indicadores de apoyo, que vendría a ser el diseño de políticas públicas orientadas a *quitar las obligaciones* de los entes territoriales en cuanto a la construcción y mantenimiento de la red vial a su cargo. Además, el Plan 2500 demuestra que Uribe es un presidente muy interesado en concentrar el poder en su figura, mas no en concentrarlo en el estado central (que es lo que está implícito en el concepto de “centralización política”). Esto nos lleva a ubicar a Uribe como un gobierno que genera poca centralización política.

Dediquémonos a responder la siguiente pregunta: ¿por qué la concentración del poder en la figura del primer mandatario no ha implicado mayor centralización política?

Según el Plan 2500, el presidente desempeñaría un rol fundamental en la selección de los proyectos. Incluso el que los proyectos “promovieran procesos de concertación entre el gobierno nacional y las comunidades”, era uno de los criterios establecidos por el Conpes reglamentario para la aprobación de las obras. (Conpes 3311-Plan 2500).

La importancia de las audiencias públicas o consejos comunitarios como método para elegir los proyectos fue defendida por el mismo Uribe en las siguientes palabras:

“Una de las críticas que he recibido al Plan 2.500, me dicen: ‘Presidente, hay unas carreteras importantes, pero hay otras que son acceso a cabeceras municipales que eso no tiene aporte a la competitividad’. Yo he contestado: en algunos casos es discutible, lo que pasa es que el país también necesitaba sustituir los auxilios parlamentarios por un gran programa de discusión de obras públicas en público. Creo que si hay algo importante del Plan 2.500, es la manera como se discutió, en audiencias públicas, como participaron en esa discusión los congresistas, los gobernadores, los alcaldes, los concejales, los diputados, la comunidad” (Presidencia, 2006).

A diferencia de los Consejos de Rehabilitación de Barco, es claro que las Audiencias Públicas de Uribe no pretendían precisamente pasar por encima de la clase política regional y local. La prodigalidad de proyectos (más de 200), el pequeño kilometraje de la mayoría (hay muchos de 1, 2 y 3 km), el alcance limitado de casi todos (solo 9 superan los 50 km), el hecho de que no haya ningún énfasis especial en regiones con una red vial nula (Guaviare, Amazonas, Vichada y Guainía sólo tienen un proyecto cada uno), y el hecho de que los departamentos con más recursos destinados son los que tienen más red vial secundaria y terciaria (Antioquia, Cundinamarca y Boyacá están en los tres primeros lugares); demuestran que el poder político de las regiones ha sido determinante para estructurar el Plan 2500. Denuncias de los entes de control y de los medios de comunicación en los últimos meses han evidenciado que los intereses políticos de las clases políticas locales y regionales han determinado la selección de las obras.

En otro lugar discutí todas las implicaciones políticas de la tradicional discusión entre los gremios y los políticos alrededor de los criterios técnicos y políticos en las obras de infraestructura¹⁹. Lo que me interesa analizar aquí es que el hecho de que Uribe concentre el poder en su figura al tiempo que le da juego a los poderes regionales que se oponen a la centralización política. Al parecer, esto ha sido posible en tanto Uribe se ha convertido en el único intermediario necesario para acceder a los recursos del estado central. Por eso es importante la relación en palabras del mismo Uribe entre los auxilios parlamentarios y los consejos comunales, pues explicita su rol como el único repartidor de los nuevos auxilios, los presidenciales, llamados en el sector “auxilios carreteros”. (Conferencia Juan Martín Caicedo Ferrer y entrevista funcionario Invias Sucre).

En este tránsito, las obras dejaron de verse como fruto de una política pública para percibirse como bondadosos regalos del presidente. Así, saltándose otras instancias institucionales y otros criterios relevantes, el presidente se ha fortalecido a sí mismo actuando por fuera del estado. El estudio Pavimentando con Votos (2009) demuestra que la inversión en infraestructura se ha destinado con preferencia a los municipios donde se han realizado consejos comunales, y a los municipios con alcaldes no uribistas.

Es por esto que hemos ubicado a Uribe en el mismo cuadrante de Pastrana, López y Turbay. Todos tres han demostrado mucho interés por la integración territorial y más bien poco en la centralización política. Y todos coinciden en haber construido muchos y pequeños proyectos en red secundaria y terciaria hacia regiones no integradas.

¹⁹ Ver Otero, 2008.

Conclusiones

¿Cuál ha sido la trayectoria de la integración territorial?

Primero la economía del café y luego la sustitución de importaciones configuraron el mapa inicial de regiones integradas y no integradas. En las tierras templadas y frías de las cordilleras se concentró la producción del café y el posterior desarrollo industrial; lo que llevó a estas regiones a integrarse con redes férreas y carreteras. Entre tanto las costas, el sur y los valles interandinos empezaron a rezagarse, lo que se demuestra en la precariedad de la infraestructura de transporte allí existente y en la marginación frente al estado y sus instituciones.

Con el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones el comercio exterior fue perdiendo importancia. A la red vial ya no se le demandaba la conexión de los centros de producción con las costas, sino la conexión entre los principales centros de producción y consumo. Como estos se ubicaban en las montañas de la región andina, el tren fue perdiendo idoneidad frente a las carreteras, que por ser un medio más flexible facilitaba la integración de puntos en medio de intrincadas geografías. Así, el triunfo del camión frente al tren es un indicador más de la marginación de los territorios que quedaron por fuera del “triángulo de oro” entre Bogotá – Cali – Medellín. La red vial hasta 1980 se dedicó a integrar lo que ya estaba integrado y la integración de los territorios periféricos no fue contemplada durante ese periodo.

A partir de los años ochenta el estado central ha avanzado en la construcción de infraestructura hacia regiones periféricas y semimarginadas de la siguiente forma: 1) cuando un líder político provinciano y regionalista llamado Julio César Turbay accedió al poder y con los proyectos de infraestructura benefició a los caciques políticos liberales que apoyaban su proyecto político. 2) Cuando dichas regiones se volvieron una amenaza al orden público en consecuencia de la expansión territorial de la insurgencia. Así, los desarrollos en infraestructura en la década de 1980 fueron resultado de la agudización del conflicto ar-

mado, pues éste, al expandirse a nuevas regiones menos marginales, planteó la necesidad de integrarlas y conectarlas a la vida nacional. 3) Cuando la apertura volvió a plantear la necesidad de integrar regiones marginadas que quedaban en el camino hacia los puertos y los países vecinos. 4) Cuando el proceso de paz de 1998 volvió a hacer visible la marginalidad como causa de la violencia de las regiones conflictivas. Y, 5) Cuando otro líder político provinciano y regionalista llamado Álvaro Uribe Vélez accedió el poder, y ajustó la institucionalidad para volverse el único intermediario necesario entre las regiones y los recursos del centro.

¿Cuál ha sido la trayectoria de la centralización política?

A diferencia del proceso de integración territorial, que a partir de los años ochenta ha seguido la tendencia de avanzar en la integración de nuevas regiones, el proceso de centralización política observa más reveses, y tendencias contradictorias.

Al principio de nuestro periodo de estudio el presidente Carlos Lleras avanza en la centralización política. Con la creación del Fondo Vial Nacional y la inhibición del Congreso de tener iniciativa del gasto buscó tecnificar las decisiones del estado centrándolas en el ejecutivo.

Empezando con López y siguiendo con Turbay, la vertiginosa evolución de la red secundaria y terciaria demostró un cambio hacia la otra dirección, y a favor del poder de las regiones. Es por todos conocido el carácter regional de su proyecto político y el apoyo de los políticos de provincia que determinó el desarrollo de las obras públicas.

Barco volvió a encarnar fuerzas centralizadoras y tecnocráticas, pero esta vez a favor de la integración de grandes regiones conflictivas como el Magdalena Medio, el Urabá y el piedemonte llanero. Se saltó la intermediación local y regional para la elaboración de esas obras a través de los Consejos de Rehabilitación.

Con Gaviria, en un pulso en el que se suponía iba a ganar el centro limitándole la autonomía a las regiones, resultaron ganando las regiones. Este fue el pulso de la descentralización, que pensaba descentralizar la responsabilidad del mantenimiento y contracción de la red secundaria y terciaria, pero terminó descentralizando solamente los recursos. Sin embargo en los siguientes ocho años, es decir, los gobiernos de Samper y Pastrana, la nación se concentra en la inversión en red troncal.

Andrés Pastrana empezó a revertir la descentralización asumiendo vías que debían asumir los entes territoriales. Uribe fue más radical asumiendo 3.100 km de vías con el Plan 2500. Sin embargo, la política de Uribe es ambigua, pues si bien concentra el poder en su figura, este no se hace por los canales institucionales del estado central. Al contrario, las obras se ven como regalos del presidente, y no como productos de una política pública.

En conclusión, Uribe plantea un nuevo estilo de gobierno, pues al volverse el único intermediario necesario entre las regiones y los recursos del estado, aumenta la autonomía de las regiones al tiempo que incrementa el poder presidencial.

Bibliografía

Arango, Alicia, 2005, *Hacia una política pública de infraestructura vial para la competitividad: 15 años de planes de desarrollo coherentes, incoherentes e inconclusos*, Tesis de Magister, Bogotá, Uniandes/Facultad de Administración.

Bejarano, Jesús Antonio, 1994 “La política de paz durante la administración Barco”, en Deas, Malcolm y Ossa, Carlos, *El gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia, 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.

Betancur Cuartas, Belisario, 1986, *El compromiso de la paz: informe al Congreso de Colombia 1982-1986*, Bogotá, Banco de la República.

Beyer, Robert Carlyle, 1977, “El transporte y la industria del café en Colombia”, en Bejarano, Jesús Antonio, editor, *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, Medellín, La Carreta.

Bonet, Jaime y Meisel, Adolfo, 2001, “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995”, en Meisel, Adolfo, editor, *Regiones, ciudades y crecimientos económico en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.

Camacho Roldán, Salvador, 1893, *Escritos Varios*, Bogotá, Librería Colombiana.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Plan vial de la apertura*, 1991.

Elias, Norbert, 1986, *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*, México, FCE.

González, Fernán, 2008, “¿Una historia violenta? Continuidades y rupturas de la violencia política en las guerras civiles del siglo XIX y la violencia del siglo XX”, en Ocampo, José Fernando, *Historia de las ideas políticas en Colombia*, Bogotá, Editorial Tauros, pp. 299-344.

Gutiérrez, Francisco, 2007, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma,

Hoskin, Gary, 1994, “La administración Barco: del caos político a una salida ambigua”, en Deas, Malcolm y Ossa, Carlos, *El gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia, 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.

Mejía, Luis Bernardo; Botero, Felipe y Rodríguez Raga, Juan Carlos, 2008, “¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006”, en *Colombia Internacional*, número 68, julio-diciembre, pp. 14-42.

Miller, Jan Marco, 2004, “El impacto de la apertura económica sobre el sistema de transporte y el desarrollo regional en Colombia”, en *Revista Territorios*, número 10-11, Cider/Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 145-172.

Otero Bahamón, Silvia, 2008, “Las Carreteras en el Gobierno Uribe: ¿Hecatombe o Enredo?”, en *Cien Días vistos por Cinep*, número 64, octubre, disponible en http://anterior.cinep.org.co/revistas/ciendias/RevistaCienDias64/Sotero_64%20.pdf

-----, 2009a “El oscuro camino de las carreteras”, en *El Espectador*, 22 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso129921-el-oscurο-camino-de-carreteras>

-----, 2009b, “Superando la crisis con infraestructura ¿Promesas nuevas o promesas viejas?”, en *Revista Cien Días Vistos por Cinep*, número 66, abril, disponible en <http://www.cinep.org.co/node/675>

Pachón, Álvaro, 2006, “Desarrollo de la infraestructura de transporte en Colombia: 1950-2000”, en Ramírez, María Eugenia y Pachón, Alvaro, *Historia de la infraestructura del transporte en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.

Plan de Integración Nacional, Julio César Turbay, 1978-1982.

Plan Nacional de Desarrollo, Belisario Betancur, 1982-1986.

Plan de Rehabilitación Nacional, Virgilio Barco, 1986-1990.

Plan Nacional de Desarrollo, César Gaviria, 1990-1994.

Plan Nacional de Desarrollo, Ernesto Samper, 1994-1998.

Plan Nacional de Desarrollo, Andrés Pastrana, 1998-2002.

Plan Nacional de Desarrollo, Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

República de Colombia, Congreso de la República, 1993, *Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte, y se dictan otras disposiciones*, Colombia.

República de Colombia, Conpes, DNP, 1991, *Plan vial de la apertura*, Documento Conpes 2522.

República de Colombia, Conpes, DNP, 2003, *Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional*, Conpes 3261

República de Colombia, Conpes, DNP, 2004, *Política de infraestructura vial*, Documento Conpes 3272.

República de Colombia, Conpes, DNP, 2004, *Modificación al Conpes 3272 del 23 de febrero de 2004: criterios para la priorización de proyectos del programa de infraestructura vial y desarrollo regional*, Documento Conpes 3311.

República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990a, *Así cumplimos 1986-1990*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1990b, *Fondo Nacional de Caminos Vecinales 1986 - 1990, 30 años*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, 1996, *La troncal del Magdalena Medio*, Bogotá.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, 1995, *El Transporte en cifras 1970-1994*, Colombia, 1995.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, 1996, *El Transporte en Cifras 1995 - 1996*, Bogotá.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Invias, 2005, *Red vial terciaria*, Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Oficina de Planeación, 2006, *Anuario Estadístico del transporte*, disponible en <http://www.mintransporte.gov.co/Servicios/Estadisticas/home.htm>

República de Colombia, Ministerio de Transporte, Oficina de Planeación, 2007, *Anuario Estadístico del transporte en Colombia*, disponible en <http://www.mintransporte.gov.co/Servicios/Estadisticas/home.htm>

Sánchez Sabogal, Fernando, 1993, *Caminos*, Colombia, República de Colombia, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Tilly, Charles 1992, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza editorial.

Uribe Vélez, Álvaro, 2006, *Palabras del Presidente en la primera evaluación del Plan 2500, La Ceja Antioquia*, 1 de febrero, disponible en <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/febrero/01/16012006.htm>

Anexo 1

Obras planteadas en el Plan Nacional de Rehabilitación de Virgilio Barco (1986-1990)

Obras planteadas en el PNR	Región	Grupo armado en la zona
Pavimentación Villavicencio-Granada-San Juan de Arana.	Ariari, Serranía de la Macarena.	Farc
Pavimentación Cumaral-Río Humea-Villanueva.	Piedemonte llanero: Meta y Casanare.	
Pavimentación Chinácota-Toledo.	Frontera norte de Santander y Venezuela.	
Construcción Puerto Araujo-La Lizama.	Magdalena medio.	ELN y Farc
Construcción Mocoa-Pitalito.	Sur del Huila y alto Putumayo.	Farc
Construcción Puerto Rico-San Vicente.	Caguán.	Farc
Altamira-Florencia.	Caquetá.	
Sogamoso-Yopal (Marginal de la selva).	Piedemonte llanero y Boyacá.	ELN
Sácama-Tame.	Sarare.	ELN
Santafé de Antioquia-Chigorodó.	Urabá.	EPL y Farc
Puerto Olaya-Puerto Serviez-Puerto Boyacá.	Magdalena Medio.	ELN y paramilitares
Granada-San José del Guaviare.	Región del Ariari, Guaviare.	Farc
Puerto Araujo-La Lizama-San Alberto.	Magdalena Medio y Sur del Cesar.	ELN
Yopal-La Cabuya	Casanare.	ELN
Aguazul-Villanueva. Marginal de la Selva.	Piedemonte llanero.	ELN
Arboletes-Montería-El Tres.	Alto Sinú y Urabá.	EPL
La Uribe-San Vicente (no se hizo).	Caguán.	Farc
Colombia-La Uribe (no se hizo).		
Rehabilitación Bucaramanga-Barrancabermeja.	Santanderes y Magdalena Medio.	ELN
Rehabilitación Turbo-Chigorodó.	Urabá.	
Construcción Nuquí-Tadó-Santa Cecilia.	Costa pacífica-Risaralda.	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, Virgilio Barco.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Centralidades y convergencias regionales.

El caso de Montes de María*

Por Jorge Iván González, Marta Cardozo***, Rubén Maldonado****,
María Virginia Angulo***** y César López*******

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en junio de 2009.

** Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).

*** Investigadora senior del CID.

**** Economista, investigador del CID.

***** Investigadora del CID.

***** Investigador del CID.

El circuito, la geografía económica y la convergencia regional¹

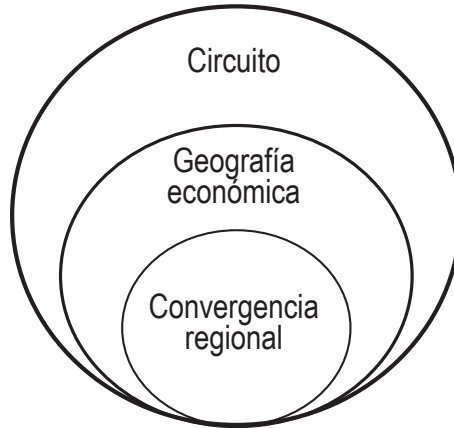
Los elementos metodológicos de la investigación general se presentan en la figura 1. La categoría más amplia es el *circuito*. Le sigue la geografía económica y, finalmente, la convergencia regional. En este artículo nos referimos a la geografía económica y a la convergencia regional. El tema de los circuitos, que se inspira en Lonergan (1983), ha sido tratado en otros documentos (por ejemplo, González, 2008).

El *circuito lonerganiano* permite hacer reflexiones sistemáticas sobre la relación entre bienes básicos y bienes excedentarios (o bienes de capital), sobre la dinámica de los ciclos real y monetario, y sobre el papel que cumple la función distributiva. En líneas generales, el *circuito* pone en evidencia la naturaleza dinámica del desarrollo económico.

La armonía entre la producción y el consumo –de bienes básicos y de capital– una de las mayores preocupaciones de Kalecki (1954), es retomada por

¹ Este artículo hace parte de un estudio más extenso que realizan los autores en el Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (Odecofi). Agradecemos la colaboración en la elaboración de esta investigación a los asistentes de investigación Nelly Moreno, Iván Camacho y Diana Galvis.

Figura 1
Elementos metodológicos básicos



Loneran. Debe existir una relación armónica entre bienes básicos y bienes de capital. Para Kalecki y Lonergan, lo lógico sería que las nuevas inversiones en maquinaria se reflejaran en un aumento de la disponibilidad de bienes básicos. Las máquinas tienen la función primordial de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El *estándar de vida*, dice Lonergan, va aumentando porque en cada nueva fase del circuito económico, se observa un crecimiento de la cantidad de los bienes básicos. Para que este proceso sea posible se requiere que las máquinas nuevas se destinen a la producción de bienes básicos, y que no haya filtraciones hacia los bienes de lujo. El estándar de vida del conjunto de la población mejora si la mayoría de las personas tiene acceso a un número mayor de bienes básicos.

Las nociones dinámicas de Lonergan están inspiradas en la escuela austriaca de economía y en Keynes (1976)². El *esquema de recurrencia* de Lonergan in-

² Las versiones contemporáneas de la teoría de los circuitos hacen énfasis en los aspectos monetarios. Ver, por ejemplo, Deleplace y Nell (1996). Estos autores, como Lonergan, se inscriben en una tradición keynesiana que coloca el tiempo en el primer lugar del análisis.

introduce dimensiones temporales, como la *ciclicidad*, que la teoría económica convencional rechaza. Gracias al esquema de recurrencia es legítimo afirmar que X determina a Z , al mismo tiempo que Z determina a X . Desde una mirada fundada en la recurrencia es posible entender que los movimientos circulatorios de los bienes y de la moneda cambian de dirección, y que la lógica de determinación de lo real y de lo monetario se modifica. En unas circunstancias, lo real incide en lo monetario, y en otras lo monetario impacta lo real.

Los ejercicios empíricos que hemos hecho sobre centralidades, no pretenden establecer una dirección de causalidad y, en este sentido, aceptan la propuesta de recurrencia de Lonergan. Para nuestro análisis no se requiere definir una lógica causal de corte lineal.

Y en cuanto a la función distributiva, proponemos la hipótesis que la apropiación del excedente por parte de las comunidades únicamente es posible si los municipios tienen control sobre la tributación. El examen de los ingresos fiscales nos muestra que en la mayoría de los municipios estudiados, los ingresos propios son mínimos, y en estas condiciones no es posible que el excedente favorezca la producción de bienes básicos. A pesar de que los tributos al suelo constituyen el mayor potencial fiscal de los municipios, en el país se ha hecho muy poco para estimularlos.

La *geografía económica* le ha dado una importancia primordial al suelo y la interacción entre las personas en la aglomeración. Es posible ir más lejos y plantear la relación entre las comunidades humanas y los ecosistemas. Para avanzar en estas direcciones es necesario modificar los criterios convencionales de la teoría económica. La geografía nos permite entender la forma como el ordenamiento espacial incide en la calidad de vida de las personas y en la rentabilidad del proceso productivo.

Un pobre que llega a una gran aglomeración como Bogotá salta más rápidamente la línea de pobreza que el pobre que llega a una población pequeña. La geografía juega un papel determinante en las condiciones de vida de la pobla-

ción. Los estudios sobre calidad de vida y pobreza que existen en Colombia no abordan de manera sistemática la relación entre la geografía económica y el bien-estar. La geografía también incide de manera directa en la dinámica productiva de las empresas. Los procesos regionales impactan la productividad y la competitividad.

En las reflexiones sobre la geografía económica es necesario diferenciar el *territorio* de la *región*. No obstante la heterogeneidad de enfoques, el territorio hace énfasis en la interacción entre las personas y el suelo. Wilches, por ejemplo, define el territorio como “el resultado emergente de la interacción compleja y permanente entre las dinámicas de los ecosistemas y las dinámicas de las comunidades que confluyen en un espacio y en un tiempo determinado” (Wilches, 2008, 4).

El territorio sería, entonces, un espacio culturalmente apropiado. El territorio pone en evidencia *la espacialidad de la existencia social*. El territorio es una categoría más comprensiva que la de región, que podría entenderse como un *subsistema del territorio*. En estas páginas reflexionamos sobre la región, que actúa como una categoría integradora.

El término región tiene significados muy diversos. Se refiere, por ejemplo, a áreas o zonas de dominio, en las que algunos elementos son homogéneos. Se habla, por ejemplo, de la región abdominal, fitogeográfica, zoogeográfica, biogeográfica, climática, económica, etc. También se utiliza para indicar el área geográfica de nacimiento (conciencia colectiva de pertenencia a un lugar). Para señalar las áreas más frías o calientes de un país o continente. Para referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas. Para indicar zonas con una historia y una cultura común. Para denominar espacios estrechamente vinculados a un nodo. Para señalar áreas donde se desarrollan procesos de planificación, etc.

Desde nuestro punto de vista, existe región si los flujos económicos *gravitan* alrededor de un polo atractor. Este principio corresponde a la *región nodal*.

Si los municipios de una zona geográfica tienen fuerzas centrífugas que los distancian, no hay región. De acuerdo con esta definición, la información empírica nos lleva a concluir que en Montes de María no existe región nodal³.

A partir de los instrumentos que ofrece la geografía económica nos planteamos la siguiente hipótesis sobre la convergencia regional. Hay convergencia si se cumplen dos condiciones: *tendencia a la igualdad* y *centralidad fiscal*. La tendencia a la igualdad supone, primero, que las fuerzas centrípetas alrededor de un eje gravitacional sean superiores a las fuerzas centrífugas y, segundo, que la atracción conlleve a la reducción de las diferencias. La centralidad fiscal es la condición básica de la función distributiva. Sin unidad fiscal no es factible repartir los excedentes de tal manera que la dinámica de la producción de bienes básicos sea compatible con el ritmo de producción de los bienes de capital. Los datos muestran que en Montes de María no hay convergencia regional. La metodología que estamos desarrollando puede aplicarse a otras regiones. En líneas generales, parece que las ciudades de Colombia *no* están convergiendo. Bonet y Meisel (2007, 36) muestran que en el país no hay convergencia regional, “con el paso de los años, [Bogotá] se va alejando cada vez más de la media nacional”⁴. Para los autores, la falta de convergencia es el mejor indicador de que en Colombia fracasó la descentralización.

La geografía económica

La aproximación al estudio de la región, y del desarrollo económico local, se ha movido entre dos extremos, uno que llamamos *convencional*, y otro hete-

³ Para examinar la forma cómo interactúan los municipios hemos considerado variables que tienen relación con: la calidad de vida de las familias, las condiciones económicas y sociales de la región, el origen y destino de los bienes, la capacidad administrativa, fiscal y funcional de los municipios.

⁴ “es evidente que existe una polarización económica entre Bogotá y el resto del país, lo cual es particularmente fuerte para el ingreso generado por el Gobierno, las sociedades no financieras y las financieras, en donde la capital concentra, respectivamente, el 49%, 68% y 80% del ingreso nacional” (Bonet y Meisel, 2007, 40). Adicionalmente, “otra conclusión que se desprende del examen de la evolución del ingreso departamental es la persistencia en las disparidades a través de los 25 años del estudio. Bogotá se mantiene a la cabeza de los ingresos per cápita, mientras que los departamentos de la periferia continúan en los últimos lugares: Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Magdalena y Sucre” (ibíd., 41).

rodoxo, que corresponde a la *geografía económica*. La primera lectura desconoce la relevancia de la geografía y de las aglomeraciones. Se trata de un mundo en el que los equilibrios son posibles sin espacio (y sin tiempo). La segunda aproximación nos parece más adecuada.

La mirada *convencional* pretende aplicar los principios generales formulados por la teoría económica, sin tener en cuenta las especificidades de las dimensiones *espacial y temporal*. En todas las regiones se aplican los mismos principios de jerarquía espacial. La dinámica no se mira desde la perspectiva cíclica, porque el acento se pone en la tendencia lineal y en el equilibrio estacionario. La *geografía económica*, en cambio, destaca las particularidades del espacio y del tiempo. Las jerarquías espaciales son disímiles y en lugar de un tiempo estático, de equilibrio estacionario, el tiempo es cíclico e irreversible. Desde esta óptica son importantes las relaciones entre el espacio geográfico, los recursos naturales y los procesos sociales.

Krugman (1991, 1) define la geografía económica como “la localización de la producción en el espacio”⁵. Es una rama de la economía “que se pregunta por qué las cosas ocurren en un lugar y no en otro”. Para entender el comportamiento de la economía internacional, dice Krugman (1991, 3) es necesario estudiar lo que sucede dentro de las naciones. Las diferencias regionales son el punto de partida para examinar las características de la especialización internacional y las posibilidades que tiene cada país de competir.

La primera forma de aglomeración resulta de la tensión campo-ciudad. El esquema de Krugman (1991) sobre la distribución entre la población y la producción manufacturera/no manufacturera da una idea de la forma como los movimientos intertemporales de la población afectan la producción. El autor insiste en que los procesos de aglomeración suelen estar acompañados de *rendimientos crecientes a escala*. Además de las economías de escala, la ciudad

⁵ “La geografía económica —o la localización de la actividad en el espacio— es un tema que tiene una importancia práctica obvia y, además, es de un interés intelectual considerable” (Krugman, 1995, x).

reduce los costos de transporte⁶. Las aproximaciones convencionales basadas en los *rendimientos constantes*⁷, y en la competencia perfecta no son apropiadas para comprender los procesos endógenos derivados de la aglomeración (Vickrey, 1977 y Krugman, 1991). La teoría económica debe recurrir, entonces, a instrumentos de análisis incompatibles con el método de equilibrio⁸. A pesar de que este punto de partida es relativamente claro, es usual que en el momento de realizar los análisis se siga teniendo como punto de referencia los principios de equilibrio.

Los modelos de equilibrio suponen convergencia. En el caso de la función de producción ello es posible sólo si los rendimientos de cada factor son decrecientes. La convergencia se presenta por dos razones. En primer lugar, porque los nuevos entrantes pueden disponer fácilmente de la tecnología existente. Los costos de los descubrimientos y de las invenciones son asumidos por quienes llegaron antes. Y en segundo lugar, porque la productividad marginal de los factores disminuye a medida que el stock aumenta. Al aplicar este principio a la producción global de los países (o de las regiones) se llega a la conclusión que los países ricos tienen un stock de factores mayor al de los países pobres. Por tanto, la productividad marginal de los primeros es menor que la de los segundos. Esta diferencia de las productividades favorece la convergencia porque los países que tienen un menor stock de factores avanzan, en el margen, más rápido que los países que presentan altos niveles de acumulación.

⁶ Si los costos de transporte fueran cero, y si en las ciudades no existieran las economías de escala, la producción podría realizarse en pequeñas poblaciones aisladas (Vickrey, 1977).

⁷ La función de Cobb y Douglas (1928) se convirtió en el punto de referencia del análisis de la producción. La función supone rendimientos decrecientes de cada factor y rendimientos constantes del conjunto de factores. Aunque los autores son conscientes de las limitaciones intrínsecas de su formulación matemática, la función se ha impuesto como la forma privilegiada de interpretación de los procesos productivos. En los años treinta y cuarenta se propusieron otras lecturas de la firma y de la producción. Los enfoques de Hayek (1934), Coase (1937) y Simon (1945) son diametralmente opuestos a los de Cobb y Douglas. Hayek insiste en la relevancia del tiempo, Coase en que la naturaleza de la firma es radicalmente distinta a la del mercado, y Simon pone en evidencia las relaciones jerárquicas que se presentan al interior de la firma. En estas tres lecturas alternativas, la discusión sobre los rendimientos constantes es irrelevante.

⁸ La existencia de economías de escala imposibilita los análisis fundados en la competencia perfecta” (Vickrey 1977, 340).

La geografía económica no acepta que haya una tendencia intrínseca a la convergencia, comenzando porque los factores primarios no son las máquinas y las personas, como supone la teoría convencional, sino el suelo y las personas. Para los economistas clásicos de finales del siglo XIX y principios del XX, los factores de producción primarios son el suelo y las personas⁹. Las máquinas resultan de la combinación del suelo y de las personas y, en este sentido, son un factor de producción secundario.

En Colombia el desarrollo regional debe tener como punto de referencia la dinámica de las ciudades, que actúan como fuerzas *centrípetas*, y que halan la aglomeración. Una de las mayores fuerzas centrípetas es la potencialidad del mercado. La aglomeración favorece la consolidación de la demanda y crea condiciones que propician los rendimientos crecientes de las empresas. Pero también existen otras dinámicas *centrífugas*, que halan hacia la divergencia (Krugman, 1992). La principal fuerza centrífuga es el costo del suelo urbano. Es más barato vivir lejos de la centralidad. La comprensión de estas tensiones obliga a considerar seriamente la dimensión espacial, desde su ángulo más general, que es la *geografía económica*. Estas fuerzas de atracción y de rechazo pueden representarse como interacciones alrededor de un centro con cierto poder gravitacional. Los radios de atracción son de muy diverso tipo, así que el esquema circular apenas es un punto de partida.

Henderson (1974) considera que los rendimientos crecientes de la producción son la principal fuerza de atracción de la aglomeración. Las tendencias centrífugas están asociadas a los costos del suelo, que disminuyen a medida que aumenta la distancia con respecto al centro. Krugman (1992) asocia la aglomeración a los rendimientos crecientes de la producción, a los menores costos de transporte y a la movilidad de los factores. La inclusión de los ren-

⁹ “Cuando llegó el tiempo en que se creyó conveniente economizar el trabajo y los sufrimientos de los esclavos, se evitó casi todo este esfuerzo corporal, pues se buscó el medio de que la piedra girara, no por la fuerza humana, sino por la del viento o la de una caída de agua. En este caso, se hace que agentes naturales, el viento, o la gravedad del agua, efectúen una parte del trabajo realizado anteriormente por el hombre” (Mill, 1978, 48).

dimientos crecientes tiene numerosas implicaciones que riñen con los modelos convencionales, basados en rendimientos decrecientes del factor y rendimientos constantes de la función. En contra de los postulados de la economía estándar, la geografía económica obliga a considerar: equilibrios múltiples, cambios catastróficos, comportamientos endógenos impredecibles, etc. La *complejidad* actúa como un principio organizador interdisciplinario (ibíd.). Este mirada examina los procesos con los instrumentos de la dinámica cíclica, no lineal, en la que los equilibrios son múltiples, las catástrofes son posibles y los procesos endógenos auto-organizativos, que no admiten intervenciones discrecionales externas¹⁰.

La convergencia regional

Distinguimos entre *región* y *convergencia regional*. Para determinar la existencia de una región es necesario contemplar las dinámicas alrededor de un polo de atracción. Si las fuerzas centrípetas predominan podría afirmarse que existe la región. Por tanto, desde nuestra perspectiva, *no hay región sin centro*. En este sentido, la categoría adecuada es *región nodal*, tal y como la usan Molina y Moreno (2001)¹¹.

“De acuerdo con la *teoría de los lugares centrales*, mientras más elevada es la jerarquía de las funciones (o sea, la oferta de bienes y servicios que incorpora un asentamiento) más *largo es su alcance espacial*, es decir, su área de influencia” (Molina y Moreno 2001, 605-606).

En estas reflexiones la distancia juega un papel crucial. Una versión sencilla que conjuga las potencialidades del mercado y las distancias (Krugman, 1992),

¹⁰ Fujita (1988) también examina la forma como la aglomeración impacta los procesos industriales y deriva las externalidades de los rendimientos crecientes.

¹¹ Para Garrocho (2003), la centralidad es un concepto que difiere de la noción de modalidad o centro nodal. Este hace referencia a la importancia absoluta de un asentamiento o localidad que puede ser medida por la cantidad de bienes y servicios que ofrece, independientemente de si los consume la población de la propia localidad o la de su región circundante. En la visión Molina y Moreno (2001), el centro siempre tiene áreas de influencia espacial que constituye la *región nodal*.

podría plantearse como $M_j = \sum_k Y_k g(d_{jk})$, donde M_j es el mercado potencial de la región j . Y_k es el ingreso de la región k . d_{jk} es la distancia entre j , k . La función g es decreciente porque mientras mayor sea la distancia, menor es la potencialidad del mercado de la región j .

La relación distancia-centralidad es inversa. Ello significa que si tenemos municipios que ofrecen los mismos bienes, es más central el municipio con una menor distancia con respecto a los agentes demandantes.

El indicador de centralidades (IC) que hemos construido es

$$1. \quad IC_{ik} = \sum_{k=1}^6 IC_{ik}$$

i es el municipio, k representa los 6 indicadores que nos sirvieron para determinar las centralidades: i) capacidad de infraestructura, ii) capacidad social, iii) capacidad productiva, iv) capacidad fiscal, v) capacidad funcional, vi) matriz de origen y destino.

$$2. \quad IC_{ik} = \frac{I_{ik}}{\tilde{d}_i}$$

I_{ik} es el indicador de desarrollo municipal compuesto, \tilde{d}_i es la mediana de la distancia del municipio i al resto de municipios de la región. Utilizamos la mediana de los metros lineales de carretera que conectan a cada municipio con los demás en la región. Esta variable es utilizada como un ponderador inverso, de tal forma que dos municipios con índices de desarrollo iguales pueden ser clasificados como centralidades o no dependiendo de su cercanía media con la región.

Distinguimos entre región y convergencia regional porque la atracción no significa convergencia. Es posible que exista la fuerza de atracción sin que las partes estén convergiendo en algún sentido. El ejemplo más claro de gravi-

tación sin convergencia es la relación entre Soacha y Bogotá. No hay duda de que Bogotá ejerce una poderosa atracción sobre Soacha. Pero también es claro que cuando la dinámica se analiza a la luz de una variable como calidad de vida, entre Bogotá y Soacha no hay procesos de convergencia. Los acercamientos y las vecindades no necesariamente reducen la brecha entre las partes¹².

Para determinar la centralidad es necesario considerar el tamaño poblacional, las condiciones de producción, el empleo, la oferta y localización de servicios sociales, la capacidad institucional y las distancias. Existe un “rango” o una distancia máxima que se está dispuesto a recorrer para acceder o conseguir el bien o servicio ofrecido en determinada localidad. La importancia relativa del bien ofrecido depende de la distancia a la localidad que lo provea, del estado de las vías disponibles, de los medios de transporte y de comunicación, de la infraestructura proporcionada, y del poder de compra de los demandantes. Así que la accesibilidad espacial y económica es fundamental para determinar la fuerza de la centralidad (Garrocho, 2003).

La existencia de un centro, y de una región, no significa que haya convergencia regional porque para ello se requiere el cumplimiento de dos condiciones adicionales: la *tendencia a la igualdad* y la *centralidad fiscal*. La tendencia a la igualdad requiere que fuerzas centrípetas sean superiores a las centrífugas, y que la atracción conlleve a la reducción de las diferencias en las variables que se consideren significativas. La centralidad fiscal es la condición básica de la función distributiva de Lonergan. Sin unidad fiscal no es factible distribuir los excedentes de tal manera que la dinámica de la producción de bienes básicos sea compatible con el ritmo de producción de los bienes de capital.

La convergencia la analizamos a partir del *coeficiente de variación* (CV), que relaciona la desviación estándar de la distribución (σ) con la media (\bar{x}).

¹² La relación extrema podría representarse a través de la dialéctica hegeliana del amo y del esclavo. En este caso los vínculos entre ellos implican dependencia y atracción, sin que haya convergencia.

$$3. \quad CV = \frac{\sigma}{\bar{x}}$$

Si el coeficiente de variación aumenta a lo largo del tiempo no hay convergencia.

Entre todos los enfoques posibles de la región optamos por una aproximación que incorpora: i) los aportes de la geografía económica, ii) la dinámica endógena de la aglomeración, iii) la forma de integración entre los procesos regionales y nacionales, iv) el espacio de participación económica y su expresión política. Al combinar los elementos anteriores podemos afirmar que *la región está constituida por un espacio geográfico en el que los procesos de aglomeración generan dinámicas de atracción en algún sentido.*

La Nueva Geografía Económica (NGE) considera tres principios básicos en el concepto de región económica: el espacio de ubicación de las actividades productivas, el espacio de la localización y del intercambio, y el espacio de consolidación de las redes. La NGE se preocupa por: i) el desarrollo desigual, ya que unas regiones concentran más actividad productiva que otras, ii) los factores que determinan la aglomeración, iii) las condiciones de sostenibilidad.

La geografía económica llama la atención sobre la ausencia de convergencia. En la realidad numerosos hechos muestran que no hay convergencia, que la brecha entre países ricos y pobres aumenta, y que las regiones se distancian. Parece haber más indicios de divergencia que de convergencia. Este fenómeno puede explicarse por procesos endógenos relacionados con la aglomeración y las vecindades. Una aglomeración exitosa atrae talentos y capitales y ello la hace todavía más exitosa. Este círculo virtuoso se retroalimenta. Pero al mismo tiempo puede presentarse el caso de aglomeraciones no exitosas, que generan procesos endógenos viciosos. La incapacidad de atraer talentos y capital acentúa, a ritmos exponenciales, el desinterés de los otros por dicha aglomeración.

El contraste entre aglomeraciones con dinámicas virtuosas y viciosas se refleja en un aumento de la brecha y en una imposibilidad de convergencia. La geografía económica tiene mayor poder explicativo que la teoría construida sobre el principio de rendimientos decrecientes del factor. La aglomeración puede crear condiciones propicias para que los rendimientos de cada factor sean crecientes.

En las reflexiones propias de la economía regional, Krugman (1991) destaca la relevancia de la población y del capital, pero concebidos de manera dinámica. La población importa porque expresa la tensión creada por el flujo migratorio entre distintas regiones. Igualmente, el capital tiene relevancia como flujo de inversión entre regiones. Las fábricas prefieren ubicarse en un sitio que tenga mucha población porque el efecto aglomeración se refleja en una disminución de los costos de transporte. Si la población incentiva la llegada de los capitales, la inversión también atrae nueva población. Y una vez que el proceso endógeno comienza, pierden peso las explicaciones fundadas en los principios de competencia. Los argumentos económicos propios de los libros de texto se quedan cortos y no logran dar cuenta de la complejidad de los fenómenos de atracción y repulsión.

Analizamos la localidad (el municipio) a partir de los flujos que se presentan entre la organización y la funcionalidad espacial de las actividades productivas y los bienes y servicios ofrecidos y demandados. Estos flujos dependen de la accesibilidad expresada en capacidad de pago, distancias y dotaciones. En la propuesta de Molina y Moreno (2001, 584 y ss.), la *jerarquía funcional* de las ciudades depende de: i) los servicios al mercado de capitales, ii) los servicios sociales ofrecidos y la presencia de entidades públicas, iii) la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, iv) la infraestructura de desarrollo tecnológico, v) los servicios comerciales y a las empresas, vi) los servicios culturales al visitante.

Mantenemos los mismos criterios metodológicos de Molina y Moreno, relacionados con la noción de jerarquía funcional, región nodal, etc., pero no utili-

zamos las mismas variables¹³. A través de un *análisis de componentes principales* (ACP) encontramos el factor que más incide en cada una de las variables¹⁴.

El índice de capacidad municipal (cuadro 2,) incluye: i) capacidad de infraestructura (I_1)¹⁵, ii) capacidad social (I_2)¹⁶, iii) capacidad productiva (I_3)¹⁷, iv) capacidad fiscal (I_4)¹⁸, v) capacidad funcional (I_5)¹⁹, vi) matriz origen y destino (I_6) (cuadro 3)²⁰.

¹³ Realizamos los ejercicios empíricos a partir de las siguientes fuentes de información: Censo del Dane de 2005, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, Invias, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda, Consejo Superior de la Judicatura, Federación Nacional de Municipios, Ministerio de Telecomunicaciones, y los planes de desarrollo municipal.

¹⁴ Se trata del factor con mayor ponderación en la conformación del primer componente principal.

¹⁵ Infraestructura vial y de comunicaciones (vías primarias, puertos y aeropuertos, telefonía, emisoras).

Infraestructura de servicios sociales (hospitales, centros de salud, establecimientos educativos, acueducto, alcantarillado, energía, gas, recolección de basuras, hoteles, museos, parques de recreación, teatros, clubes).

Infraestructura de servicios productivos (terminales de transporte, centros de investigación, centros de acopio, plantas procesadoras, bodegas, silos, distritos de riego, molinos, plazas de mercado, matadero, frigorífico, centrales de abasto).

¹⁶ A partir de la información del censo de 2005, hemos construido un índice de condiciones socioeconómicas por municipio que incorpora las variables siguientes: i) *Acceso a servicios*. Tasa de cobertura del servicio de energía eléctrica, tasa de cobertura de acueducto y alcantarillado, tasa de cobertura del servicio de gas natural domiciliario, tasa de cobertura de servicio telefónico fijo, porcentaje de hogares a los que les recogen la basura. ii) *Educación*. Tasa de alfabetismo, tasa de asistencia escolar de las personas de 5 a 11 años, tasa de asistencia escolar de la población de 12 a 17 años, tasa de asistencia escolar de la población de 18 a 23 años. iii) *Salud*. Proporción de personas afiliadas a salud, proporción de personas afiliadas al régimen contributivo, porcentaje de la población con limitaciones permanentes, razón niño mujer de la población (menores de 5 años en el municipio sobre el total de mujeres en edad fértil), porcentaje de la población que estuvo enferma en el año anterior al censo. iv) *Trabajo*. Proporción de personas mayores de 15 años que trabajan, porcentaje de la población de 18 a 65 años que trabaja o ya es pensionada. v) *Condiciones de la vivienda*. Porcentaje hogares con 2,5 personas o más por dormitorio, porcentaje de hogares con vivienda propia, porcentaje de hogares que cocinan con agua proveniente de acueducto, porcentaje de viviendas con paredes adecuadas (paredes de ladrillo o bloque), porcentaje de viviendas con pisos adecuados (madera pulida, alfombra, baldosa, tableta, etc.), porcentaje de hogares con sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico.

¹⁷ Establecimientos comerciales, establecimientos industriales, establecimientos de servicios, identificación de productos de exportación.

¹⁸ Ingresos tributarios, ingresos no tributarios, ingresos propios, grado de dependencia fiscal, otros ingresos, gasto por persona.

¹⁹ Servicios administrativos municipales (secretarías, personerías, notariado, policía, iglesia, juzgados, cárceles, juntas de acción comunal, bienestar familiar, gremios, cooperativas, entidades y servicios financieros, asistencia técnica). Servicios administrativos departamentales y nacionales (corporaciones regionales, Inat, Inocoder, ICA, Corpoica, empresa de servicios públicos, licores, beneficencia, Contraloría, Procuraduría, Defensoría, Fiscalía, Secretaría de Tránsito, Medicina Legal, Dian, Banco de la República, Cámara de Comercio).

²⁰ Matriz origen-destino en Sucre y Bolívar (carga por carretera en el 2005). En los movimientos de carga se hizo la diferencia entre los sectores pecuario, agrícola, manufacturero y minero.

Ponderamos las variables de tal manera que el municipio con los mayores valores tiene un indicador de 100 puntos. La capacidad total (CT) del municipio sería, entonces,

$$4. \quad CT_i = \sum_{k=1}^6 I_k \alpha_k \text{ siendo } \sum_{k=1}^6 \alpha_k = 1$$

α es el factor de ponderación.

$$5. \quad CT = I_1 * 0.35 + I_2 * 0.08 + I_3 * 0.15 + I_4 * 0.10 \\ + I_5 * 0.20 + I_6 * 0.12$$

Al presentar la identidad 2, definíamos el índice de centralidades como

$IC_{ik} = \frac{I_{ik}}{\tilde{d}_i}$. Pero la distancia no tiene mucho sentido para la capacidad social (I_2), ni para la capacidad fiscal (I_4). Así que,

$$6. \quad IC_i = IC_{i1} + IC_{i3} + IC_{i5} + IC_{i6}$$

Los resultados finales de IC_i , se resumen en el cuadro 5. Estos valores nos permiten formular hipótesis sobre la existencia de una región nodal. Nuestra conclusión es que en el caso de Montes de María no hay región.

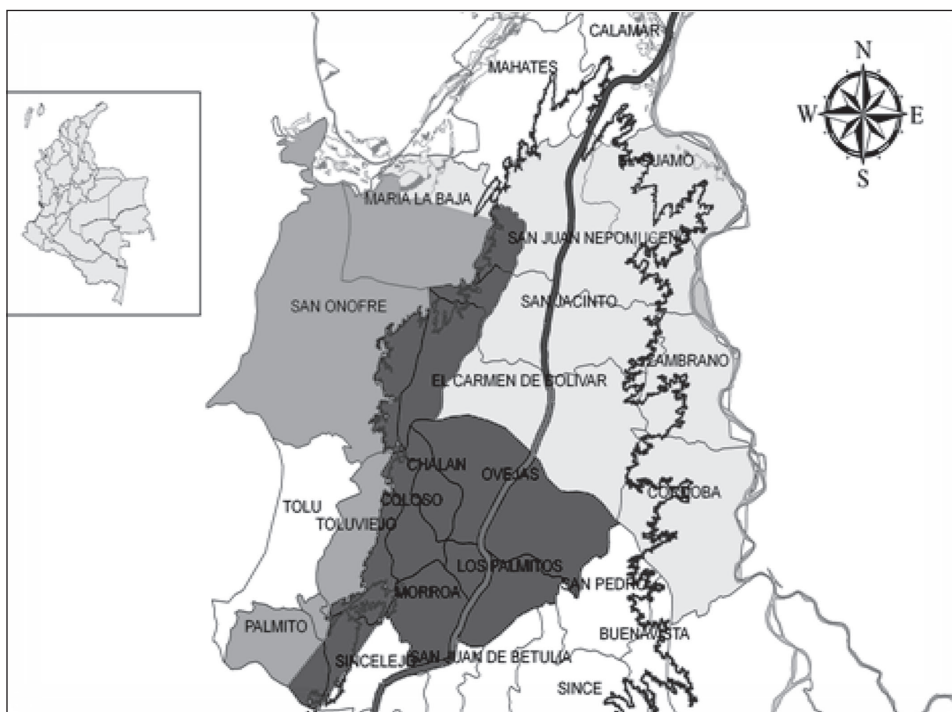
El caso de Montes de María (MMA)

Las reflexiones anteriores las hemos aplicado a llamada región de los MMA, que comprende 7 municipios del sur del Departamento de Bolívar²¹ y 8 del Departamento de Sucre²² (mapa 1). En las áreas urbanas vive el 55% de la población. MMA Bolívar es más urbano, que MMA Sucre. El 68% de la po-

²¹ San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Guamo, Zambrano, San Juan Nepomuceno, Córdoba y María la Baja.

²² Colosó, Chalán, Morroa, Ovejas, San A. Palmito, Palmitos, San Onofre y Tolúvicjo.

Mapa 1
Subregiones de Montes de María



blación urbana de MMA se encuentra en: El Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, María la Baja y San Onofre. En MMA la cobertura de viviendas con conexiones de energía, agua y alcantarillado sólo alcanza el 12,8%. Este porcentaje es bajo, comparado con las coberturas de los departamentos de Bolívar (43,5%) y de Sucre (45,2%). Y con respecto a Bogotá, que tiene coberturas superiores al 95%, el rezago de MMA es abismal. Otros indicadores socioeconómicos confirman el notable atraso de MMA. Por ejemplo, el 71% de la población tiene alguna *necesidad básica insatisfecha* (NBI), y el 26% es analfabeta²³.

²³ En el país la tasa de analfabetismo es 9,6% (Dane, Censo 2005).

La forma de posesión de la tierra es determinante en las condiciones de vida de producción y de consumo. En MMA se ha vivido la tensión entre los tratantes que tratan consolidar el proceso de concentración de la tierra, y el movimiento campesino, que a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), ha reivindicado una mejor distribución del suelo, con consignas como “la tierra para quien la trabaja”.

Cuadro 1
Distribución de la propiedad de la tierra rural en MMA, Bolívar
(1999 y 2004)

Tamaño	1999			2004		
	% Predios	% Propietarios	% Superficie	% Predios	% Propietarios	% Superficie
Hasta 5 has.	29,96	28,02	1,52	31,11	29,24	1,52
Menores de 1 ha.	12,66	11,30	0,10	14,14	12,88	0,11
De 1 a 3 has.	10,55	9,91	0,60	10,40	9,76	0,60
De 3 a 5 has.	6,75	6,81	0,82	6,57	6,60	0,81
Valores		3.718 personas	5.329 has.		3.988 personas	5.353 has.
Entre 5-500 has.	69,53	71,47	81,31	68,41	70,30	81,48
De 5 a 10 has.	14,89	13,98	3,46	14,64	13,69	3,46
De 10 a 15 has.	11,40	11,29	4,42	11,29	11,18	4,44
De 15 a 20 has.	8,19	8,35	3,99	8,05	8,18	4,46
De 20 a 50 has.	21,91	22,60	20,59	21,54	22,19	20,52
De 50 a 100 has.	7,50	8,52	16,34	7,34	8,35	16,25
De 100 a 200 has.	3,85	4,63	16,37	3,83	4,68	16,57
De 200 a 500 has.	1,79	2,10	16,14	1,72	2,03	15,78
Valor absoluto		9.483 personas	285.012 has.		9.588 personas	286.949 has.
Más de 500 has.	0,50	0,49	17,16	0,48	0,45	17,02
De 500 a 1000 has.	0,33	0,34	7,16	0,31	0,30	6,67
De 1000 a 2000 ha.	0,13	0,12	5,54	0,14	0,12	5,92
Mayor de 2000 has.	0,04	0,03	4,46	0,03	0,03	4,43
Valor absoluto		65 personas	60.164 has.		62 personas	60.117 has.
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Cálculo de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

La información sobre la propiedad de la tierra es muy deficiente. La poca preocupación que existe en el país por conocer la dinámica de la propiedad de la tierra es una muestra de la poca aversión por la inequidad. De acuerdo con los valores presentados en el cuadro 1, en 1999 en MMA Bolívar, el 28,02% (3.718 personas) de los propietarios tan sólo poseían el 1,52% de la superficie total (5.329 has.), mientras que el 0,49% de los propietarios (65 personas), eran dueños del 17,2% de la superficie (60.164 has.). En el 2004 la situación seguía siendo muy similar. Esta concentración de la tierra es perversa porque además del conflicto social que genera, estimula la ganaderización y el uso ineficiente del suelo²⁴. En los últimos 15 años en Montes de María y, en general, en el país, ha aumentado la concentración de la tierra.

La concentración de la propiedad no se ha reflejado en una mayor productividad del agro, sino en un proceso de ganaderización. La estructura agraria de MMA está basada en la producción pecuaria de ganadería extensiva de doble propósito, asociada a una economía campesina de subsistencia, combinada con una economía campesina más desarrollada de generación de pequeños excedentes (productos comerciales, maíz tecnificado, arroz de riego, ajonjolí), en coexistencia de pequeñas áreas de productos agroindustriales (palma africana, yuca industrial) y de exportación incipiente como el tabaco.

Al comparar los años 2002 y 2006, se observa un cambio importante en las áreas totales sembradas de los MMA. En el 2002 el área sembrada era de 68.375 has., y se distribuían entre cultivos permanentes (19,5%)²⁵ y transitorios (80,5%)²⁶. En el 2006 el área sembrada se redujo a 48.712 has., de las cuales el 24,1% son permanentes y el 75,9% son transitorios. El área total disminuye pero aumenta la parte correspondiente a los cultivos permanentes (especialmente palma), y se reduce el área de los transitorios (especialmente,

²⁴ En Colombia, las grandes extensiones de tierra suelen estar acompañadas de baja productividad. Ver, por ejemplo, Berry (1972 y 1998), Berry y Cline (1979). Como criterio general, según el Banco Mundial (World Bank 1975, 26), la producción y el empleo por hectárea es mayor en los países que tienen un promedio de finca más pequeño y una distribución más equitativa de la tierra.

²⁵ Aguacate, tabaco negro, plátano, palma africana, cítricos y frutas.

²⁶ Yuca, ñame, maíz tradicional, maíz tecnificado, arroz de riego, algodón y ajonjolí.

yuca, ñame, aguacate, maíz tradicional y tecnificado). El hecho más evidente es la forma como la palma ha ido desplazando los cultivos de pancoger.

Desde el punto de vista de los usos del suelo, en MMA el 80% de las áreas se destinan a la ganadería y el 20% a la agricultura. Se observa un claro proceso de ganaderización. En el 2001 había 165.931 has. destinadas a pastos, y en el 2007 el área subió a 200.151 has. Aunque la producción ganadera es importante, no existe un mercado regional consolidado. No se cuenta con infraestructura que permita aprovechar la leche y sus derivados para comercialización regional. No hay mataderos que cumplan con las condiciones técnicas e higiénicas adecuadas para el sacrificio, ni un frigorífico para la manipulación y extracción de carne en canal. La producción ganadera que se alcanza a comercializar se hace con ganado en pie.

La productividad en MMA está por debajo del nivel nacional. En el 2006 el plátano tenía un rendimiento de 2.6 toneladas/has. (t/h) por debajo del promedio del país. En palma africana la diferencia es de 1,5 t/h, en ñame 1,3 t/h, en maíz tradicional 0,1 t/h, en maíz amarillo 1,8 t/h, en arroz 0,2 t/h, y en arroz de riego 0,7 t/h.

MMA presenta, además, problemas de sedimentación e inundaciones en invierno porque la capacidad de drenaje es muy baja. En épocas de sequía hay escasez de aguas subterráneas. En tales condiciones, el abastecimiento de agua se convierte en una limitante importante en la fertilidad y productividad de los suelos. No hay distritos de riego y la capacidad de almacenamiento natural de aguas es muy baja. La ganaderización deteriora la capa vegetal y compacta el suelo. La concentración de la tierra ha llevado a la deforestación porque los campesinos sin tierra buscan ampliar la frontera agrícola.

La actividad pesquera es de muy baja tecnificación y de consumo interno. En los últimos años se ha incentivado la piscicultura de estanque pero no se ha consolidado el mercado interno. Tampoco se dispone de sistema de acopio, manipulación y transporte adecuado para la comercialización.

Fuera de los relacionados con la palma, los procesos “agroindustriales” son incipientes. Apenas se observan plantas tradicionales de picado y secado de yuca que no genera actividades complementarias, y que agregan muy poco valor a los productos. No están definidos los canales de comercialización, de abastecimiento y sistemas de transporte que faciliten el acceso a los mercados.

El poco desarrollo de la investigación y de la innovación en el país (González y Angulo, 2006), se refleja en MMA. Los procesos de transferencia, adaptación y aplicación de tecnología son incipientes. Las Umatas no disponen de los recursos humanos, tecnológicos y financieros para atender las necesidades de asistencia de los campesinos. El gobierno avanza en la propuesta de desmontar las Umatas, buscando que en el futuro, las tareas correspondientes las adelanten los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (Cpga)²⁷. Este nuevo modelo de asistencia permitiría articular las actividades de varios municipios. Todavía no contamos con elementos suficientes para juzgar las bondades de esta propuesta.

En el MMA hace falta infraestructura de servicios y soporte para realizar las actividades de poscosecha y comercialización. La comercialización, como proceso complementario e integral de la actividad productiva, es deficiente, débil y desorganizada, debido a la alta atomización de la oferta agrícola y a su baja productividad. La presencia de numerosos intermediarios reduce la participación y poder de negociación del productor en la determinación de los precios y en la contratación del transporte del producto. La falta de infraestructuras

²⁷ En el decreto 2980 de 2004 se definen sus funciones: i) Elaborar los *planes generales de asistencia técnica rural*, por encadenamientos productivos, en armonía con los planes de desarrollo departamentales y municipales. ii) Identificar, consolidar y trabajar en función de encadenamientos productivos. iii) Estimular la formulación y gestionar proyectos de desarrollo rural y de planes de negocios agroempresariales con visión de encadenamiento, que aseguren el acceso a los mercados de una forma equitativa, sostenible, competitiva y transparente. iv) Fortalecer organizaciones de productores, transformadores y empresarios en torno a agronegocios y al desarrollo rural del territorio. v) Estimular la capacidad de demanda de los campesinos empresarios de la asistencia técnica directa, y de los demás instrumentos de política estatal para apoyo al sector agrícola. vi) Contratar los servicios de asistencia técnica directa rural y agroempresarial.

adecuadas para el manejo poscosecha (almacenamiento, conservación, etc.) de los productos dificulta la comercialización y disminuye la rentabilidad.

No existe información consolidada y confiable sobre las actividades productivas que permita formular políticas y orientar la toma de decisiones gubernamentales de impacto regional (ordenamiento y usos del suelo, conflictos ambientales de reservas y manejo de aguas, deforestación).

No se han desarrollado acuerdos estratégicos entre productores y comercializadores. Las que existen son muy débiles o están en proceso de consolidación. Destacamos la alianza que existe en María la Baja entre la organización campesina Aproagrofor, la Continental Fruit Cartagena, la gobernación, el municipio y la fundación Montemariana para la producción, asistencia técnica y comercialización del plátano. Este proceso ha sido exitoso. En el municipio de Córdoba (Sucre), se creó la alianza productiva entre la Corporación PBA y la Asociación de Productores de Yuca de Córdoba Sucre (Aproysa), el Ministerio de Agricultura (a través del programa de alianzas productivas para la paz), el Sena, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), Fenavi, McCain y Congelagro para el montaje de una planta de secamiento, que asocia a los municipios de Ovejas, Los Palmitos y Tolú Viejo de MMA. Estos dos ejemplos muestran que es posible avanzar en el desarrollo de alianzas productivas favorables para las partes.

La ubicación de MMA es estratégica. Se comunica fácilmente con Valledupar y Bucaramanga por el oriente. La troncal de occidente permite el acceso a San Onofre y Tolú. Hacia el norte tiene conexión con Cartagena y Barranquilla. Por el occidente el acceso con Montería y Medellín se realiza a través de la depresión monposina. Por la troncal de occidente pasa el 80% del transporte de carga del interior del país a la costa Caribe. En el interior del MMA la infraestructura vial es precaria y ello incide de manera importante en el costo del transporte. La red vial interna (terciaria) es de aproximadamente 527 km., con un porcentaje elevado de carreteras destapadas y en mal estado. La situación es especialmente crítica en MMA Sucre.

En el tema fiscal decíamos que la posibilidad de apropiación del excedente debe estar mediada por la existencia de una función distributiva que le permita a los municipios captar los recursos y gastarlos en la región. En MMA no existen las condiciones mínimas para la existencia de función distributiva regional.

En el área rural el predial es el impuesto que mayor potencialidad tiene (Idhb, 2008 y Pnud, 2003). Según el Pnud (2003, 351), en el país el recaudo efectivo del predial rural apenas llega al 2,4 por mil, cuando podría ser del 15 por mil. Si los municipios lograran aumentar el predial podrían captar parte del excedente generado en la región para mejorar las condiciones de vida de su población. Los obstáculos políticos al cobro del predial son enormes. Los concejales de los municipios pequeños no tienen el poder suficiente para exigirles el pago a los terratenientes vecinos. Para contrarrestar esta disparidad de poder, Naciones Unidas (Pnud, 2003) propone que el control del recaudo sea realizado por una entidad del orden nacional con capacidad de coerción.

En la estructura fiscal de los municipios, además del predial (rural y urbano), es muy importante el impuesto de industria y comercio. En MMA los ingresos propios (principalmente predial e industria y comercio) equivalen apenas al 9% de los ingresos totales. En MMA Bolívar el porcentaje de los ingresos propios sólo llega al 5,6%, mientras que en MMA Sucre es de 13,6%. La otra cara de la moneda es el nivel de dependencia del municipio de las transferencias que hace la Nación a través del Sistema General de Participación. En MMA las transferencias representan el 84% de los ingresos totales. En MMA Bolívar la dependencia es de 90%, y en MMA Sucre es de 78,5%.

Para evaluar la existencia de una región nodal en MMA incluimos los municipios de los MMA y otros de los departamentos de Bolívar y Sucre (Mangue, Corozal, Mompos, Calamar, Cartagena y Sincelejo) que, por su cercanía, dinámicas económicas, funcionales y de infraestructuras, tienen una área de influencia sobre los MMA. Hemos llamado a los Montes de María más Mangue, Corozal, Mompos, Calamar, Cartagena y Sincelejo, los *Montes de María ampliados* (Mmaa).

Cuadro 2
Índices de capacidad de los municipios de Mmaa

Índices	I1	I2	I3	I4	I5	I6	
Municipio	Infraestructural	Social	Product.	Fiscal	Funcional	Orig-Des	Total
Cartagena	35,00	8,00	15,00	10,00	20,00	12,00	100,00
Sincelejo	9,83	6,47	6,20	4,22	10,42	1,88	39,01
Magangué	4,44	2,83	2,02	2,66	5,38	0,56	17,88
El Car. de Bolívar	3,61	0,90	1,01	0,39	3,60	0,13	9,65
Mompós	2,81	2,71	0,91	1,40	1,84	0,06	9,73
Corozal	2,73	4,73	1,03	3,48	2,79	0,22	14,98
Tolú Viejo	1,57	2,24	0,24	5,68	0,95	0,20	10,88
San Onofre	1,11	0,65	0,40	1,77	0,77	0,19	4,89
Zambrano	1,04	2,32	0,40	0,16	0,19	0,05	4,14
María la Baja	1,03	1,32	0,60	0,94	0,01	0,15	4,05
San Jacinto	0,67	2,31	0,74	3,91	0,08	0,01	7,72
Calamar	0,61	1,73	0,22	0,54	0,06	0,30	3,48
Córdoba	0,48	0,33	0,14	0,95	0,04	0,05	2,00
J. Nepomuceno	0,34	2,88	0,46	0,65	0,08	0,36	4,76
Palmito	0,11	-	0,07	1,92	0,01	0,01	2,13
Ovejas	0,08	2,37	0,16	2,24	0,18	0,05	5,08
Morroa	0,03	1,25	0,08	1,45	0,14	0,00	2,94
El Guamo	0,02	1,03	0,03	0,63	0,07	0,36	2,14
Los Palmitos	0,01	2,61	0,39	-	0,10	0,36	3,47
Colosó	-	1,76	0,01	5,04	0,22	-	7,02
Chalán	-	1,71	-	1,26	-	0,04	3,01

Fuente: Cálculos del CID - Odecofi

De acuerdo con el balance total (última columna cuadro 2), en MMA no hay ningún municipio con capacidad de actuar como centralidad. Por fuera de MMA, Cartagena tiene la mayor capacidad, y la brecha con el segundo municipio (Sincelejo) es apreciable. Después siguen Magangué, Corozal, Tolú Viejo, Mompós, El Carmen de Bolívar. En el grupo de municipios con capacidades más bajas se encuentran: San Jacinto, Colosó, Ovejas, San Onofre, San Juan Nepomuceno, Zambrano, María la Baja, Calamar, Los Palmitos, Chalán, Mo-

rroa, El Guamo, Palmito, Córdoba. La única centralidad de los MMA es Carmen de Bolívar, que ocupa el séptimo lugar en nuestra escala.

Sincelejo presta servicios funcionales importantes para los municipios del MMA. Es una ciudad con incipiente desarrollo microempresarial (ebanistería, curtiembre, talabartería y confecciones), que abastece el consumo de la cabecera municipal y su área de influencia (municipio de Chinú-Córdoba). A pesar de ser la segunda ciudad en importancia, tiene un desarrollo endógeno muy precario.

El cuadro 3 resume los resultados de las estimaciones que realizamos con las matrices origen-destino del movimiento de carga. Aunque las jerarquías de los municipios no cambian de manera sustantiva, la información es valiosa para entender los flujos de bienes al interior de MMA, y con los municipios vecinos (Mmaa). La ponderación por componentes se presenta en el cuadro 4.

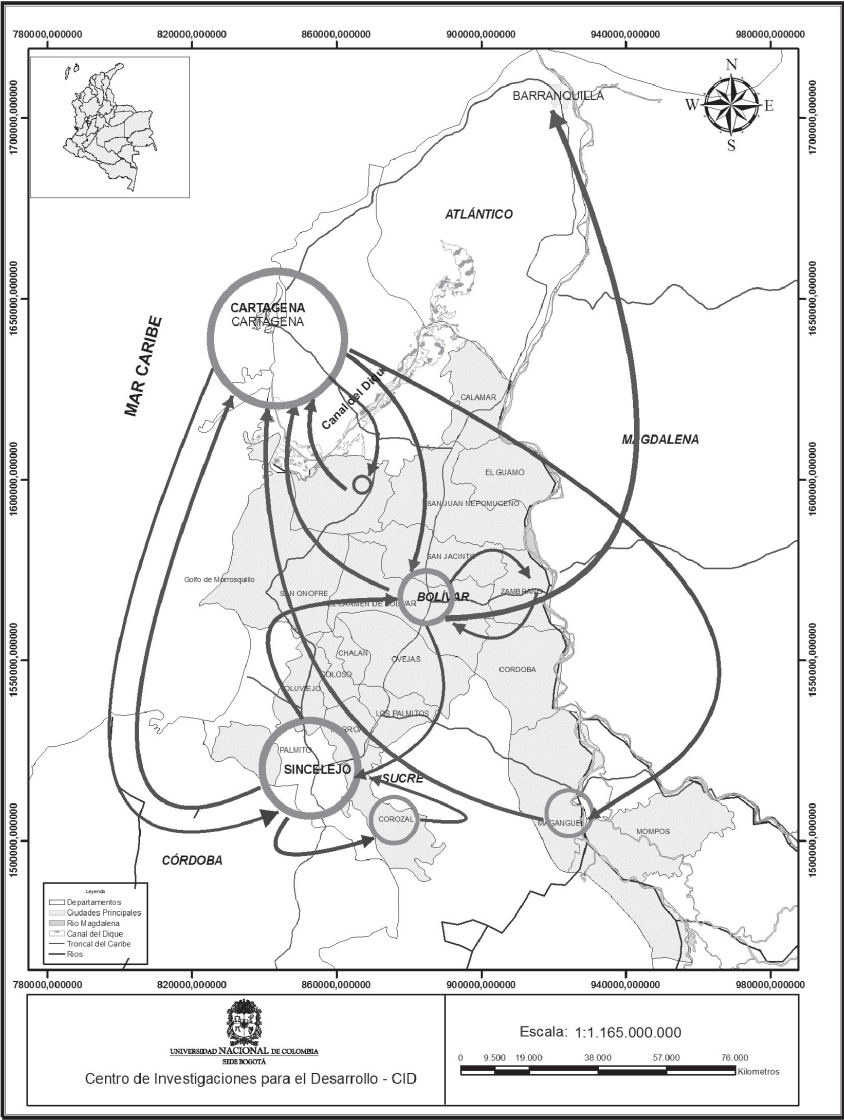
En MMA no se observan economías de escala y crecimientos endógenos importantes. No existe una estrategia regional de articulación dinámica entre las diferentes actividades económicas. El Carmen de Bolívar y Zambrano, que son los municipios más dinámicos de MMA, no tienen las características socioeconómicas que serían necesarias para mantener un poder de atracción sobre los otros municipios de la zona.

El mapa 2 representa los resultados del índice de centralidades (cuadro 5). Ninguno de los municipios que hacen parte de los MMA tiene capacidad de atracción. Los municipios con un área de influencia significativa están por fuera de MMA. Cartagena y Sincelejo extienden su zona de influencia en los municipios de los MMA, que al no poseer ninguna centralidad no puede considerarse como una región nodal. Las diferencias entre Cartagena y Sincelejo son notables. Los procesos endógenos de Cartagena se explican por la industria (química, petroquímica, plástica), por el turismo, y por poseer una mayor capacidad funcional y de infraestructura.

Mapa 2

Montes de María y alrededores

Localización de centralidades



Cuadro 3
Índice origen-destino Mmaa
(Sucre y Bolívar)

Municipio	Indicador
Cartagena	100,0
Sincelejo	15,6
Magangué	4,7
Santa Rosa	3,3
Santiago de Tolú	2,8
Calamar	2,6
Corozal	1,9
Santa Catalina	1,9
Toluviejo	1,7
San Onofre	1,6
María La Baja	1,3
El Carmen de Bolívar	1,1
Arroyohondo	1,0
San Marcos	0,8
Mahates	0,6
Mompós	0,6
Arjona	0,5
San Pablo	0,5
Turbaco	0,5
Sucre	0,5
Ovejas	0,5
Córdoba	0,4
Zambrano	0,4
Chalán	0,4
Villanueva	0,3
San Benito Abad	0,2
Sampués	0,2
Morales	0,2
San Jacinto	0,1
Santa Rosa del Sur	0,1
Palmito	0,1
Clemencia	0,0

(continúa)

Municipio	Indicador
Morroa	0,0
Galeras	0,0
Regidor	0,0
San Fernando	0,0
Colosó	0,0
San Pedro	0,0
Hatillo de Loba	0,0
San Juan de Betulia	0,0
Margarita	0,0
La Unión	0,0
Cicuco	0,0
Soplaviento	0,0
San Cristóbal	0,0
El Peñón	0,0
Pinillos	0,0
Rio Viejo	0,0

Fuente: Cálculos CID-Odecofi

Cuadro 4

Ponderación por componentes. Índice origen-destino Mmaa (Sucre y Bolívar)

Variable	Ponderación
Pecuario	0,497
Agrícola	0,502
Manufactura	0,502
Minería	0,499

Fuente: CID-Odecofi

A partir del cuadro 5 concluimos que en MMA no hay región nodal, y nada permite pensar que en el futuro MMA puede consolidarse como región.

Cuadro 5
Indicador de centralidad (IC_j)-Montes de María (2008)

Municipio	Indicador de Centralidad	Nivel de Centralidad local
Cartagena	56,7	Alto
Sincelejo	38,0	Medio
El Carmen de Bolívar	13,1	Bajo
Corozal	9,7	Bajo
Magangué	9,3	Bajo
Mompós	4,0	NC
Tolu Viejo	3,9	NC
San Onofre	2,5	NC
San Jacinto	2,0	NC
María La Baja	1,9	NC
Zambrano	1,7	NC
San Juan Nepomuceno	1,5	NC
Los Palmitos	1,2	NC
Calamar	1,1	NC
Ovejas	0,8	NC
Córdoba	0,5	NC
El Guamo	0,5	NC
Morroa	0,3	NC
Colosó	0,3	NC
Palmito	0,2	NC
Chalán	0,1	NC

Fuente: Cálculos de CID-Odecofi

Finalmente, al medir la convergencia a través del coeficiente de variación (fórmula 3), y teniendo como variable de referencia el *índice de condiciones de vida (ICV)*²⁸, observamos que en el período intercensal (1993-2005) no hubo convergencia entre los municipios de MMA.

²⁸ El índice de condiciones de vida fue estimado por Cinep-Odecofi. Incorpora las variables socioeconómicas mencionadas en la nota 16 y que están disponible en los censos de 1993 y 2005.

Hicimos cuatro cálculos: i) Todos los municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre. ii) La región de MMA con Cartagena y Sincelejo. iii) La región de MMA sin Cartagena y Sincelejo. iv) Los municipios de Bolívar y Sucre sin los municipios de MMA. En ninguno de los cuatro escenarios hay convergencia, porque el coeficiente de variación se amplía con el paso del tiempo²⁹.

Conclusiones

La geografía económica ofrece instrumentos muy útiles para entender las centralidades y los procesos de convergencia regionales. Desde el punto de vista de la academia es una fortuna que el año pasado (2008) Paul Krugman haya recibido el Premio Nobel de Economía. Este reconocimiento es una invitación a profundizar en el análisis del territorio, entendido como la interacción entre las comunidades y los ecosistemas. El desarrollo, dice Krugman, es incomprensible por fuera del espacio.

La recuperación del territorio permite comprender la importancia que tienen el suelo y las personas como factores de producción primarios. La energía hidráulica es posible porque la fuerza del agua mueve las máquinas, y sin páramos no hay agua ni energía hidráulica. El desarrollo en el espacio pone en primer plano la adaptación y la mitigación frente al cambio climático.

En el artículo no fuimos tan lejos. Discutimos las nociones de región nodal y de convergencia regional. Aplicamos estos principios a Montes de María, y mediante ejercicios empíricos relativamente sencillos llegamos a tres conclusiones. Primera, en MMA no se ha conformado una región nodal. Segunda, en MMA no existen condiciones estructurales que permitan pensar que en el futuro pueda ser una región nodal. Tercero, los municipios de MMA no convergen cuando el parámetro de referencia es el índice de condiciones de vida (ICV).

²⁹ Para ilustrar las diferencias, mencionamos algunos valores. En el 2005, el ICV de Cartagena era de 62,4, el de Sincelejo de 60,4, el de Morroa de 48,5.

Estas constataciones deben ayudar a pensar en estrategias que permitan consolidar “clusters” de desarrollo regionales y dinámicas convergentes. Una región va bien si los municipios que están en peores condiciones se acercan al promedio. Se trata, entonces, de crear condiciones que llevan a reducir las varianzas entre localidades, de tal forma que el conjunto de municipios vaya mejorando los estándares de calidad de vida.

Bibliografía

Berry, Albert, 1972, “Farm Size Distribution, Income Distribution, and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia”, en *American Economic Review*, vol. 62, número 1/2, pp. 403-408.

-----, 1998, “The Role of Small and Medium Enterprise in Latin America”, en *Cepal Review*, Special Edition, octubre.

Berry Albert and Cline, William, 1979, *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Bonet, Jaime y Meisel, Adolfo, 2007, “Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000”, e *Ensayos sobre política económica*, vol. 25, número 54, junio, pp. 12-43.

Coase, Ronald, 1937, “The Nature of the Firm”, en *Economica*, vol. 4, número 16, noviembre, pp. 386-405. Reproducido en Coase, Ronald, 1988. *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 33-55. Reproducido en Williamson, Oliver and Winter, Sidney, editors, 1993, *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, New York, Oxford University Press, pp. 18-33.

Cobb, Charles and Douglas, Paul, 1928, “A Theory of Production”, en *American Economic Review*, vol. 18, número 2, marzo, pp. 139-165.

Kalecki, Michal, 1954, *Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

Deleplace, Ghislain and Nell, Edward, editors, 1996, *Money in Motion. The Post Keynesian and Circulation Approaches*, London, MacMillan.

Fujita, Masahisa, 1988, “A Monopolistic Competition Model of Spatial Agglomeration: Differentiated Product Approach”, en *Regional Science and Urban Economics*, vol. 18, pp. 87-124.

Garrocho, Carlos, 2003, *Localización de Servicios: Algunos Elementos Teóricos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.

González, Jorge, 2008, “El circuito de Lonergan, la función distributiva y los programas de desarrollo y paz”, en González, Fernán, editor, *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, Odecofi/Colciencias/Cinep, pp. 237-255.

Gonzalez, Jorge y Angulo, María, 2006, *La ciencia y la tecnología en el desarrollo económico colombiano. La brecha entre el discurso y la realidad*, Bogotá, Colciencias, mimeo.

Hayek Friedrich von, 1934, “On the Relation Between Investment and Output”, en *Economic Journal*, vol. 44, número 174, junio, pp. 207-231.

Henderson J., Vernon, 1974, “The Sizes and Types of Cities”, en *American Economic Review*, vol. 64, pp. 640-656.

Informe de desarrollo humano para Bogota (Idhb), 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano para Bogotá 2008*, Bogotá, Pnud.

Keynes, John Maynard, 1976, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1936.

Krugman, Paul, 1991, *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

-----, 1992, *A Dynamic Spatial Model*, Working Paper Series, número 4219, Cambridge, National Bureau of Economic Research, Nber.

-----, 1995, *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MIT Press.

Loneragan, Bernard, 1983, *Macroeconomic Dynamic: An Essay in Circulation Analysis*, en Lawrence, Frederick; Byrne, Patrick and Hefling, Charles, editors, *Collected Works of Bernard Lonergan*, vol. 15, Toronto, Lonergan Research Institute, University of Toronto Press, 1999.

Mill, John Stuart, 1978. *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

Molina, Humberto y Moreno, Pedro, 2001. “Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano”, en Alfonso, Oscar, editores, *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado, pp. 579-690.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), 2003, *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*, Bogotá, Pnud.

Simon, Herbert, 1945, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Free Press.

Vickrey, William, 1977, “The City as a Firm”, en Feldstein, Martin and Inman Robert, editors, *The Economics of Public Services*, London, Mcmillan, pp. 334-343. Reproducido en Arnott, Richard; Arrow, Kenneth; Atkinson, Anthony and Dreze, Jacques, editors, 1994, *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 339-349.

Wilches-Chaux, Gustavo, 2008, *Análisis del documento “De la asistencia a la promoción social hacia un sistema de promoción social”*, Bogotá, Pnud, mimeo.

World Bank, 1975, *Land Reform: Sector Policy Paper*, Washington, World Bank.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Aproximación al fenómeno estatal en el nivel local: El Carmen de Bolívar, caso de estudio*

Por Delio Enrique Maya Barroso**

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en junio de 2009.

** Abogado. Docente de la Universidad de San Buenaventura e investigador del Grupo de Investigación en Desarrollo Social (Gides).

Introducción

El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación “Estado, Imaginarios y Prácticas Sociales en los Montes de María”, que realiza el Grupo de Investigación en Desarrollo Social (Gides), y el Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (Odecofi). Lo aquí expuesto es el desarrollo de uno de los objetivos específicos de dicha investigación.

Realizar una aproximación al fenómeno estatal en el nivel local implica dificultades teóricas y metodológicas. Algunas preguntas que ponen en evidencia tales dificultades son: ¿Qué fenómenos sociales se deben entender por manifestaciones estatales en el nivel local? y ¿cómo evitamos confundir toda forma de organización social, de poder social y de concentración de la fuerza con la manifestación estatal positiva? Responder a estas preguntas obliga a delimitar el objeto de observación y a hacer una apuesta teórica y metodológica concreta. Apuesta que se hace, casi siempre, desde la perspectiva disciplinar del investigador. Tal es el caso del presente escrito, la aproximación al fenómeno estatal en el nivel local que aquí se expone tiene como principal soporte la disciplina del Derecho, en especial las reflexiones teóricas y metodológicas

del positivismo jurídico¹, donde el concepto de Estado en sentido jurídico adquiere gran relevancia.

Conforme a lo anterior importan los fenómenos sociales de concentración de la fuerza, producción de reglas jurídicas y solución de conflictos en los que los entes estatales y funcionarios públicos intervienen. Estos se caracterizan por ser fenómenos sociales definidos como estatales por las normas jurídicas. Lo estatal y lo jurídico son una realidad inescindible (Kelsen, 1969, 189)². Lo estatal es algo que viene definido objetivamente por el Derecho Positivo, es un fenómeno social que se autoatribuye significado (ibíd., 16) y por tanto el criterio definitorio de lo estatal no depende del capricho o parecer del investigador, ni pueden tenerse por estatales aquellos fenómenos sociales similares o parecidos, por mucho que la concentración de la fuerza y manifestación del poder sean más eficientes que las del Estado en sentido jurídico. Se admite, sin problema alguno, que dicho proceder es restrictivo, además está sustentado

¹ La idea del positivismo jurídico como propuesta teórica y metodológica puede resumirse, siguiendo a Hoerster, de la siguiente forma: una teoría del Derecho que tiene como propósito encontrar los rasgos definitorios del Derecho diferenciándole de otras manifestaciones sociales que le son similares, como la moral, la religión, la política, la ideología y los usos sociales. Esto importa en la medida en que no toda manifestación de poder y coerción social, por eficaz y eficiente que sea para lograr el fin trazado, puede ser tenida por Derecho. Hoerster, aclara que las tesis centrales del positivismo jurídico, sin perjuicio de las diferencias entre un exponente y otro, son: el concepto de Derecho tiene que ser definido prescindiendo de su contenido y los criterios del Derecho recto son de naturaleza subjetiva. La creencia de que el positivismo jurídico sostiene asuntos como la exclusiva forma legal del Derecho Positivo, la aplicación del silogismo jurídico o subsunción con ausencia de valoración en la decisión judicial y la de que el Derecho debe ser obedecido en todas las circunstancias, es claramente una incomprensión de lo que han propuesto en realidad sus principales exponentes.

² Para Kelsen el Estado es una herramienta de la técnica jurídica para describir o simplificar un conjunto de normas. El Estado es un punto de unidad y una ficción técnica para dar cuenta de la regulación de funciones, autorizaciones y prohibiciones. Con esta consideración desaparece una forma de dualismo que ha sobrevivido luego del ocaso de las teorías jusnaturalistas. Pensar estos conceptos como diferentes no podría hacerse sin un costo muy grande, permitir que el Estado como figura antropomórfica desconozca el derecho, apareciendo la llamada "razón de estado". Detrás de la imagen de Estado (antropomórfico), al igual que detrás de la "persona" (jurídica en sentido amplio), hay sólo hombres. No deja de haber un elemento psicológico que hace de la ficción "Estado" una herramienta ideológica poderosa. La teoría dura del Derecho, siendo una postura científica y no ideológica, según Kelsen, debe denunciar este uso ideológico del término y rescatar su uso técnico: El Estado no es algo diferente del Derecho, es sólo un término para describir las normas que se relacionan con la regulación del poder. Vale aquí aclarar, que puede, en efecto, pensarse una práctica normativa o jurídica no estatal, como en las formas de regulación primitivas, pero pensar al Estado sin derecho es casi un imposible. Razón por la que la expresión "Estado de Derecho" para referirse al estado moderno es una redundancia.

en una orientación teórica y metodológica que ha sido satanizada en algunos ámbitos de las Ciencias Sociales y Jurídicas. Sin embargo, hay que señalar que las exploraciones científicas deben apoyarse en las orientaciones conceptuales que mejores frutos reporte a la investigación del caso, sin importar que tan impopulares sean dichas orientaciones.

El enfoque jurídico es sólo uno de muchos otros enfoques disciplinares desde los que se puede hacer el estudio del Estado. Tampoco es el único en producir una reducción del objeto de investigación. Los enfoques históricos, sociológicos y antropológicos, que también se ocupan del Estado, reducen la dimensión normativa a una mera peculiaridad o característica del fenómeno estatal. En algunos casos, incluso, lo jurídico aparece como un dato contrario a los hechos, las aspiraciones morales del investigador o a la vivencia social. La inclinación de la presente investigación por el Derecho y su orientación por el positivismo jurídico no desconoce que también en el Derecho hay pluralidad de orientaciones³, además de una recurrente apelación a la Sociología como orientación más adecuada⁴, a tanto que, en algunas facultades de Derecho, hacer investigación jurídica, es lo mismo que hacer Sociología jurídica.

Lo dicho hasta aquí no significa negar las posibilidades metodológicas que se abren con la interdisciplinariedad. Pero, insistimos, es necesario prestar atención al fenómeno estatal en su manifestación jurídica. Punto en el que el positivismo jurídico cobra mucha importancia. Un recorrido por lo que señalan

³ Karl Larenz (1980) muestra de una forma muy pedagógica la peregrinación de los defensores del Derecho como ciencia: el historicismo de Savigny, la jurisprudencia de conceptos de Puchta e Ihering, el positivismo legal racionalista de Windscheid, las teorías objetivas de la interpretación y el giro positivista de la teoría del Derecho y la metodología jurídica, mediante el cual incursionan al Derecho las reflexiones metodológicas de las ciencias naturales, la Psicología y la Sociología.

⁴ El siglo XX conoció una penetración vertiginosa de la Sociología en el Derecho, a tanto que se ha etiquetado tal situación como “la muleta sociológica de la ciencia del Derecho”. Rüdiger Lautmann, llama a este fenómeno “sociologización de la ciencia del Derecho”. Este autor nos dice que sociologización de una disciplina puede significar muchas cosas: “en primer lugar, que adopte alguno o todos los métodos de la Sociología y renuncie parcial o totalmente a los propios; en segundo lugar, que se someta parcial o totalmente a los objetivos del conocimiento de la Sociología, conservando o no los propios objetivos; en tercer lugar, que tenga en cuenta en su trabajo los resultados de la Sociología. Una sociologización de la jurisprudencia tendría que ver con partes de la primera y tercera de estas interpretaciones”. (Rüdiger, 2004, 12-13)

los principales exponentes de esta orientación teórica y metodológica acerca del Estado nos ayudará a comprender mejor el asunto en discusión.

Advertía Jellinek que el Estado puede considerarse desde dos posiciones científicas, igual y concurrente con ellas, la doctrina puede investigar dos tipos de Estado: el histórico-social y el jurídico. “para la investigación de uno y otro aspecto de la vida del Estado se necesitan métodos diferentes”, dejando siempre en claro que:

“La doctrina jurídica del Estado es, como ya hemos dicho, una ciencia de normas, las cuales han de ser claramente diferenciadas de las afirmaciones acerca del ser del Estado como fenómeno social”. Según este autor, “Gran parte de las disensiones metodológicas en esta disciplina proceden de la falta de claridad con que suele verse esta doble naturaleza del Estado” (Jellinek, 1980, 29-37).

Para Kelsen, sin separarse mucho de Jellinek, el carácter definitorio del Estado se encuentra en la concentración de la coerción social mediante el uso de la técnica normativa, o lo que es lo mismo, cuando el uso de la fuerza es centralizada y diferenciada de las otras formas de regulación (Kelsen, 2001, 154-182).

Para Herbert Hart, en cambio, el carácter definitorio del Estado se encuentra en la especialización y diferenciación de la producción normativa. Un orden jurídico se transforma de primitivo a moderno en la medida en que los problemas relacionados con la falta de certeza, el carácter estático de las normas y la ineficacia de la difusa presión social ejercida para hacer cumplir las reglas, son solucionados por medio de normas diferentes de aquellas que imponen deberes y obligaciones. Esto sólo es posible por la diferenciación en la producción de normas. Un orden jurídico es moderno si, además de normas primarias de obligación, posee otro tipo de normas, a las que él llama secundarias. Éstas son las que regulan la forma como se atribuyen los poderes y facultades públicas y privadas (Hart, 1998, 23-153).

Desde el positivismo jurídico, el propósito de una investigación acerca del Estado no radica en analizar si las normas o las prácticas jurídicas son justas, ello tiene sin duda importancia para quien cree tener el referente objetivo lo justo y bueno para todos. El punto central de observación se encuentra en aquellos fenómenos que deben tenerse por derecho, conforme a los criterios de validez jurídica, como lo son las fuentes y formas de producción normativa local y las interacciones de los individuos que caen bajo la órbita del Derecho. Para mayor claridad, no todo juego de poder y autoridad, ni concentración de la fuerza, por eficiente y organizada que sea, será aquí tomada como una manifestación estatal.

Lo mismo ocurre con el concepto de institución, no toda manifestación de organización social capaz de impactar la vida de los individuos puede definirse como institución estatal, en tal sentido, algunos fenómenos con relevancia social y jurídica como la familia, la propiedad, los contratos, p. ej. a los que suele llamárseles instituciones, no debe confundírseles con el Estado, eso ocasionaría una sobre estimación de la manifestación estatal, incluso en lugares donde hay una clara evidencia de ausencia de entes estatales, funcionarios públicos y las interacciones de los sujetos se dan con ausencia de las exigencias contempladas en las normas positivas. Sin esta necesaria restricción no es posible hacer un juicio estimativo de la manifestación estatal en el nivel local, pues el Estado se confunde con otros conceptos igual de amplios como: organización, instituciones, nación, pueblo y sociedad.

Aclarar cuál es la perspectiva teórica y metodológica que orienta la observación del fenómeno de estudio es sólo un punto de partida. Ya sabemos que no todo fenómeno social puede ser tenido como manifestación estatal ni toda forma de institución social, es una institución estatal. El fenómeno, desde esta perspectiva, sólo puede observarse a través el prisma jurídico.

Una de las dificultades más importante a la hora de abordar al Estado en el nivel local, en su manifestación jurídica, es la comprensión de la cláusula constitucional contenida en el artículo 1°. En el cual se declara que “Colombia es

un Estado Social de Derecho, organizado en forma de *República unitaria*, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Dos cosas deben señalarse: un Estado organizado en forma de república unitaria ha definido un nivel de centralización muy alta en las formas de ejercer la autoridad, pero ello no implica que toda la producción normativa deba ser uniforme. La centralización de un Estado unitario, como el nuestro, tiene su centro de gravedad en la Constitución Política. Una Constitución para todo el territorio quiere decir, un sólo parámetro normativo que permite controlar el resto de los fenómenos normativos. A ello se suman las facultades legislativas concentradas, en forma exclusiva, en el Congreso de la República.

Lo anterior es sólo una apariencia, además del Congreso, quien produce las normas en sentido formal, hay otros órganos que crean normas con diferentes ámbitos espaciales de validez. La garantía de la unidad de tal diáspora de producción normativa se encuentra en la función de control judicial y el control tutela a las entidades territoriales. Es decir, la posibilidad que tenemos ciudadanos y autoridades de solicitar la revisión judicial de tales actos, incluido las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y demás disposiciones generales, para verificar que sean acordes con la Constitución Política.

Este fenómeno de diversidad en la producción normativa no se observa con facilidad. A los ojos de un ciudadano corriente tenemos una Constitución vigente para todo el territorio y un mismo código penal, civil, laboral, contencioso administrativo, de minas, de régimen municipal, entre otros, y toda la gama de regímenes procesales. ¿Cómo es posible hablar de diversidad normativa ante tal panorama de “uniformidad”? El sesgo se produce al creer que todas las normas jurídicas son del mismo tipo o todas cumplen las mismas funciones en el ordenamiento jurídico. Superar esta forma generalizada de entender las normas jurídicas nos permitirá comprender la dinámica de la producción normativa.

El teórico del Derecho Positivo Herbert Hart es una buena guía a la hora de abordar el asunto anteriormente planteado. Él sostuvo que el Derecho debe comprenderse en “términos de la interacción de reglas primarias y secunda-

rias”, esto es lo que diferencia a un orden jurídico primitivo o simple de uno complejo o moderno. Veamos su explicación:

“para hacer justicia a la complejidad de un sistema jurídico, es necesario distinguir entre dos tipos diferentes, aunque relacionados, de reglas. Según las reglas de uno de los tipos, que bien puede ser considerado el tipo básico o primario, se prescribe que los seres humanos hagan u omitan ciertas acciones, lo quieran o no. Las reglas del otro tipo dependen, en cierto sentido, de las del primero, o son secundarias en relación con ellas. Porque las reglas del segundo tipo establecen que los seres humanos pueden, haciendo o diciendo ciertas cosas, introducir nuevas reglas del tipo primario, extinguir o modificar reglas anteriores, o determinar de diversas maneras el efecto de ellas, o controlar su actuación. Las reglas del primer tipo imponen derechos; las del segundo tipo confieren potestades, públicas o privadas. Las reglas del primer tipo se refieren a acciones que implican movimiento o cambios físicos; las del segundo tipo prevén actos que conducen no simplemente a movimiento o cambio físico, sino a la creación o modificación de deberes u obligaciones (Hart, 1998, 101).

No todas las normas que conforman el sistema jurídico son del mismo tipo. Un sistema unitario como el nuestro procura que las normas de tipo primario sean comunes a todo el territorio, ese es el sentido de la Constitución y los códigos nacionales, pero en la medida que existen normas que conceden facultades y potestades públicas en los ámbitos municipales y departamentales, se crea el interesante fenómeno de diferenciación normativa, pues las autoridades pueden reglamentar o hasta crear nuevas disposiciones. Un ejemplo de esto son las funciones de los concejos municipales, concejos distritales, asambleas departamentales y de otras autoridades administrativas. Así, puede que dos municipios del mismo rango o categoría compartan un mismo juego de normas nacionales, pero tengan diferencias significativas en la producción normativa local. Todo en el marco del Estado Unitario.

Hay casos donde también hay manifestación diferenciada de normas primarias p. ej., en los territorios indígenas y la implementación parcial que se hizo del sistema penal acusatorio. La Constitución también prevé la creación de provincias y re-

giones que de implementarse generarían mayor diferenciación. La diferenciación no es irrelevante: el Estado en un municipio pequeño se muestra reducido y con pocas autoridades. No se puede afirmar, sin más, que ello se debe al crecimiento de las ciudades o la inexistencia de ciertas autoridades en los municipios pequeños. Un municipio pequeño no puede, normativamente hablando, crear juntas administradoras locales o tener contraloría municipal, para sólo poner algunos ejemplos. A un ciudadano de un municipio pequeño le debe parecer que hablan de otro Estado cuando escucha de autoridades locales en Cartagena o Bogotá que en su comunidad no existen ni pueden existir por mandato normativo. Es obvio que tal diferenciación no nos hace un Estado Federal, ni por regiones. Lo desmentido es, sin embargo, la pretendida uniformidad normativa.

La presencia del Estado a nivel local debe entenderse bajo esta doble perspectiva, hay un alto grado de uniformidad normativa, pero al tiempo esa uniformidad posibilita y hasta garantiza la diferenciación. Analizar la manifestación del Estado en el nivel local implica no suponer que todos los municipios son iguales, normativamente hablando. Para cada caso se hace necesario describir la presencia estatal y no darla por genérica, además de estudiar la producción normativa y el tráfico jurídico.

Si al Estado se le debe mirar, desde la perspectiva de este trabajo, como fenómeno normativo y diferenciado de otros fenómenos sociales que aunque estén regulados por el Derecho no son una manifestación estatal, ¿a qué manifestaciones jurídicas, estatales, en el nivel local hay que dirigir la mirada? Con frecuencia se presta excesiva atención al poder municipal (alcaldía, concejo, personero y contralor). En el olvido quedan otras formas de manifestación estatal como: juzgados, notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, registraduría del estado civil e inspecciones de policía. Esta actitud viene acompañada de la poca atención a las interacciones de los ciudadanos ante las instancias estatales (Tráfico jurídico).

También se olvida, a veces, que hay una presencia estatal no directa, remota o en la distancia que es conveniente tomar en cuenta si se quiere tener un cuadro

completo del fenómeno estatal. Esta presencia estatal remota se enuncia, por definición, como no municipal. Un asunto más complejo son las formas difusas en que lo público-estatal y las iniciativas privadas se entrelazan, incluidas las intervenciones de agentes internacionales de cooperación. La mayoría de ellas autorizadas por las normas jurídicas. Algunas, además, vienen incentivadas por el gobierno central y las autoridades municipales. La manifestación estatal difusa es percibida por los ciudadanos como no estatal y en algunos casos, como opuesta a ella.

El análisis del Estado en el nivel local debe partir de aclarar el objeto de observación. La unidad administrativa colombiana es el municipio, por ello las instituciones del poder municipal son importantes, pero no debe perderse de vista el resto las manifestaciones estatales, las instituciones que tienen competencia desde la distancia o en forma remota y las formas difusas de manifestación de lo público-estatal. Esto lo haremos, hasta donde sea posible, en el estudio del municipio que hemos elegido para el caso de estudio⁵.

Los problemas hasta aquí enunciados definen la estrategia metodológica que hemos de seguir. Las secciones que siguen a continuación contienen diferentes exploraciones del Estado en el nivel local. Somos conscientes que tales exploraciones pueden incluso parecer desconectadas entre sí, pero con ellas se persigue un doble propósito. Primero, tener una visión lo más extensa posible de la institucionalidad estatal en el municipio de El Carmen de Bolívar, mediante la descripción de los principales entes estatales, la producción normativa y el tráfico jurídico. Y segundo, exponer cómo cada una de estas exploraciones del Estado en el nivel local, aunque muy útiles, resultan claramente insuficientes, tanto por separado como todas juntas.

Lo anterior no implica el fracaso de una metodología jurídica para el estudio del Estado en el nivel local, sino la necesidad de repensar una metodología

⁵ Se ha elegido a El Carmen de Bolívar por ser la población de mayo tamaño y complejidad de todos los municipios de la región de los Montes de María. Otras razones que han pesado en su elección son: la posibilidad de obtener la documentación requerida y algunos trabajos anteriores que el grupo había realizado en dicho municipio.

que incorpore elementos descriptivos y evaluativos, pero que al tiempo preste atención a la necesidad de diferenciar los fenómenos estatales positivos de aquellos fenómenos sociales muy similares. Cada sección tiene ese propósito, por ejemplo, en la primera sección se hará una genérica y breve descripción del municipio de El Carmen de Bolívar. Con dicho ejercicio se espera indagar si es posible dar cuenta de la manifestación estatal local con sólo describir las entidades estatales presentes y remotas.

En la segunda sección se tratará de hacer el encuadramiento funcional de las entidades estatales identificadas en el procedimiento anterior. Como se verá, hacer tal encuadramiento funcional no es de mucha utilidad debido a que la teoría de las ramas del poder no opera cuando se trata de observar a los entes estatales en ejercicio. Sin embargo, la observación puede arrojar datos sobre los conflictos entre algunos entes estatales en el nivel local.

En la tercera y cuarta secciones se realiza un estudio más detallado de la producción normativa local y del tráfico jurídico en algunas entidades estatales. Allí concluiremos que tal estudio arroja información útil sobre la forma como operan las entidades estatales, de los problemas y asuntos que involucran a los ciudadanos en relación con el Estado, pero no dice mucho de la manifestación estatal en el nivel local. En todos los casos, las conclusiones a las que conduce la investigación, en forma sucinta, son: por un lado, la necesidad de profundizar los problemas detectados en los cuatro ejercicios exploratorios y por otro, indagar una nueva estrategia metodológica que permita avanzar en el estudio de la manifestación estatal en el nivel local y evite tomar cualquier manifestación social como fenómeno estatal.

Una descripción breve y general del municipio

El Carmen de Bolívar es un municipio ubicado en el Departamento de Bolívar, con una población de 52.638 habitantes en su cabecera municipal y de 17.076 habitantes en la zona rural aledaña. Tiene una superficie territorial

aproximada de 934 km. Limita por el Norte con el municipio de San Jacinto (Bolívar), por el Sur con el municipio de Ovejas (Sucre), por el Este con los municipios de Zambrano y Córdoba (Bolívar), por el Oeste con los municipios de Colosó y San Onofre (Sucre). El territorio del municipio se encuentra bordeado de Norte a Sur por la Troncal de Occidente, una vía nacional de gran importancia y desde la cual nace la transversal Plato-Bosconia. Es recorrido de Occidente a Oriente por el arroyo Alférez, que nace al occidente y cruza varios municipios desde Colosó (Sucre) hasta Zambrano, donde finalmente desemboca en el río Magdalena.

Su fundación data de 1776 por el teniente de infantería don Antonio de la Torre y Miranda. Inicialmente la población recibió el nombre de “Sitio de Nuestra Señora del Carmen”⁶. Sus pobladores resaltan con frecuencia la importancia histórica del municipio, pues “el 12 de noviembre de 1812 su territorio fue escenario de los hechos de la gesta de emancipación” en la conocida ‘Batalla de Mancomojan’ contra los realistas de Santa Marta, por lo cual la población fue premiada con el escudo de armas título de ‘Villa meritoria y capital de las montañas de María’”. En lo cultural se destaca por su música, las fiestas patronales y por ser el lugar de nacimiento de un artista de fama nacional como lo fue Lucho Bermúdez.

El sector primario de la economía del municipio es la agricultura y en menor cuantía, con tendencias a su minimización, la actividad pecuaria. Los productos más representativos son el tabaco, el aguacate y el ajonjolí, entre otros.

En cuanto al nivel de vida de la población, la información disponible permite decir que El Carmen se inscribe en un contexto departamental de necesidades básicas insatisfechas del orden del 46,6 %. Este municipio cuenta, según el censo 2005, con aproximadamente 13.358 hogares en la cabecera municipal y con 3.883 más en la zona rural. De todos ellos 13.217 hogares se encuentran

⁶ Tomado del documento en versión digital “El Carmen de Bolívar, 2005”. Facilitado por el Dr. Moisés Morante Narváez. Habitante del municipio.

en déficit, lo que corresponde a un 98,94 %. El déficit cuantitativo alcanzó el 14,57 %, mientras que el déficit de servicios el 41,57 % de los hogares. Esta situación de déficit de servicios es aún más grave si se toma en cuenta que en los últimos años el municipio ha sido un centro receptor de población desplazada por la violencia debido al conflicto armado.

La división territorial del municipio comprende 51 barrios en la zona urbana y 18 corregimientos, además de 78 veredas o centros poblados rurales. Los corregimientos son los siguientes: Arena del Sur, Bajo Grande, Caracolí Grande, Centro Alegre, Jesús del Monte, Macayepo, San Carlos, San Isidro, El Hobo, El Salado, El Raizal, Guamanga, Hato Nuevo, La Cansona, Lázaro, Santa Lucía, Santo Domingo de Meza y Verdum.

Las principales instituciones estatales son: Alcaldía, con sus correspondientes secretarías, Concejo Municipal, con 15 concejales, Registraduría del Estado Civil, Central de Policía, Juzgados, con 2 jueces promiscuos municipales y un juez promiscuo del circuito, Notaría Única, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Seccional de Fiscalía, Procuraduría Provincial, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Inspección de Policía, Terminal de transporte (sin uso) y una oficina de enlace de Acción Social⁷.

El municipio cuenta con un matadero, dos tabacaleras, un centro comercial, un automercado, cinco hoteles, cinco bombas de gasolina, una sede bancaria, cuatro empresas de salud, una sede de la Cámara de Comercio, un Telecom, una sede de Surtigas y una de Electricaribe, y una subestación de energía eléctrica. En materia de comunicaciones cuenta con 3 emisoras radiales, 2 canales locales de televisión, más de 6 negocios de telefonía y acceso a Internet y 2 empresas proveedoras de servicio de Internet domiciliario. En salud dispone de 1 hospital (público), 7 IPS privadas y 2 IPS públicas y alrededor de 5 droguerías. Se pudo ubicar también una casa de la cultura, un ancianato, una casa de la tercera edad, 6 iglesias católi-

⁷ Parte de la información que se consigna proviene del proyecto del Plan de Desarrollo presentado por la Alcaldía Municipal al Concejo Municipal, para su aprobación. Se realizan algunas adiciones o correcciones fruto del trabajo de observación de campo del investigador.

cas, un número no determinado de iglesias o centros de congregación de otras religiones, 7 parques en mal estado, 9 canchas múltiples, dos estadios, de softbol y fútbol, ambos en reparación, 21 canchas de fútbol, en mal estado la mayoría, 8 canchas múltiples de instituciones educativas y 6 canchas de tejo. Se puede percibir un número alto de ONG como la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María, Médicos sin Fronteras, Oportunidad Internacional, Agra, entre otras. No se indican aquí las ONG locales presentes en el municipio. En el municipio también están presentes la Fuerza Pública, Infantería de Marina y Ejército, en la cabecera municipal y en algunos corregimientos.

El municipio tiene dos centros de concentración de servicios, comercio e institucionalidad. El primero de estos centros es la plaza central, que concentra casi toda la institucionalidad estatal, de servicios y del comercio. Aledaña a la plaza central se encuentra el sector llamado “El Mamón” que es un punto de abasto y comercio informal. El otro centro de concentración, pero de comercio, es el sector llamado “Gambotico”, la razón de esta exclusiva concentración es que se encuentra, al sur del municipio, donde comienza la transversal Plato-Bosconia y es atravesado por la carretera Troncal de Occidente, un punto de circulación de pasajeros.

En los barrios no se observa presencia de entes estatales, sólo algunos hogares comunitarios del Icbf, pocas escuelas y un puesto de salud. El resto son tiendas, no muy bien surtidas y uno o dos puestos de frutas. Lejos de la plaza central, los barrios aledaños a ella y del sector “Gambotico” no hay publicidad exterior de origen estatal. Llama la atención que la publicidad exterior en la mayoría de los barrios corresponda a propaganda política caduca, avisos de “feliz navidad y prospero año nuevo” pasados, algunos burdamente pintados, dos avisos de la Cooperación Internacional, en la que apenas se menciona al municipio y al gobierno nacional, por último, en las tiendas sobresale la publicidad de “Sal Doña Blanca” y “Frutiño”.

Dentro del sector comprendido entre la carretera Troncal de Occidente y el arroyo Alférez, las vías que dan a la plaza central y sus barrios aledaños, están

en muy mal estado, normalmente se accede mediante el sistema de transporte informal “mototaxi”, en tiempos de lluvia sólo se puede acceder caminando y en animales de carga. La situación es más grave para la población que se encuentra allende el arroyo Alférez, pues sólo hay un puente que comunica a este sector con el resto del municipio. El puente fue construido por la comunidad, con dineros de la cooperación internacional y con maquinaria del municipio. Pero vale decirlo, tiene el espacio y la capacidad para el tránsito peatonal. Los “mototaxistas” realizan, con frecuencia, el peligroso ejercicio de cruzarlo.

Identificado el punto de concentración de la institucionalidad, vale la pena preguntarse si hay algún tipo de presencia estatal remota o en la distancia.

Una presencia estatal es remota o en la distancia, cuando se cumplen las cuatro condiciones siguientes: a) una o varias personas necesitan o demandan la intervención de determinado órgano estatal que no tiene sede u oficina en el territorio, b) el órgano estatal del cual se demanda la intervención es competente para resolver sus solicitudes o atender su requerimiento, c) no hay norma que otorgue la función solicitada a otro funcionario que se encuentre más cercano al domicilio del o los interesados, y d) no hay un funcionario local que haga de primera instancia o sirva de enlace para atender el requerimiento o demanda. En tal situación él o las personas deben por fuerza, si quieren ver atendidas sus demandas o requerimientos, utilizar medios de comunicación tales como: correo tradicional, Internet u otorgar poderes, cuando tal procedimiento sea permitido. En última instancia debe trasladarse a la ciudad donde el órgano tiene sede, oficina o enlace. Un poder en la distancia demanda de la persona esfuerzos y costos adicionales que pueden disuadirle de ejercer cabalmente sus derechos. Esta situación se torna más dramática cuando el interesado se encuentra en un corregimiento o vereda.

Veamos algunos ejemplos de presencia estatal remota o en la distancia para el caso de El Carmen de Bolívar: Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, Consejo Seccional de la Judicatura, superintendencias y departamentos administrativos, Dian, Corporación Autónoma Regional del Dique (Cardi-

que), entre otras. En algunos casos, habiendo instancias de intermediación o enlaces, hay órganos estatales que son tenidos por los ciudadanos por remotos o en la distancia, tales son Acción Social, Gobernación de Bolívar y Presidencia de la República.

Hasta aquí hemos podido indagar cuáles son las instituciones presentes en el municipio y los sitios de mayor concentración de institucionalidad, servicios y comercio. Pero tal estudio debe profundizar en observación y preguntar por las funciones o tareas que efectivamente realizan dichas instituciones. En la siguiente sección indagaremos por las actividades que realizan algunas instituciones y su encuadramiento en las funciones tradicionales del Estado. Esto nos ayudará a tener una visión más completa de la manifestación estatal en el municipio.

Las instituciones estatales y su ubicación funcional

Contrario a la imagen típica de la división de funciones del Estado de Derecho los órganos estatales rara vez se inscriben en una sola categoría funcional. Un solo órgano estatal puede desempeñar funciones muy heterogéneas. Esto es algo que ha puesto de manifiesto, desde mucho tiempo atrás, la doctrina del Estado. Jellinek, por ejemplo, afirmaba que la teoría de las funciones que ha prevalecido es la que ha triunfado conforme a la dirección tomada por los hechos, pero, que ella, en modo alguno, carece de abstracción⁸. Montesquieu hizo la distinción de funciones tomando en cuenta las actividades materiales de cada órgano, otros por el contrario atribuyeron “exclusivamente cada función a un órgano” y exigieron “la separación entre éstos para el ejercicio de

⁸ Jellinek hace una observación acerca de las fuentes de las cuales se vale Montesquieu para elaborar su teoría de las funciones, en especial, ante la objeción frecuente de que él no había conocido a la Inglaterra real. Para ello recuerda un pasaje del capítulo VI, libro XI, del *Espíritu de las Leyes*, que es muy poco citado: “No me propongo examinar aquí si los ingleses gozan actualmente de esa libertad o no. Me basta consignar que la tienen establecida en sus leyes; no quiero saber más” No podía decir con más claridad Montesquieu que no era la Inglaterra real la que realizaba la libertad política, sino una Inglaterra construida por él como prototipo de Estado, tomando por base determinados datos concretos”. (Jellinek, 1980, 457)

las funciones” (Jellinek, 1980, 460). Él, insistía en que “la separación de las funciones corresponde a la división del trabajo entre órganos”, y que la nueva “clave” estaba, no en la actividad concreta, sino en la consideración entorno a los fines. Es normal que en los países donde está reconocida la separación de funciones, en un mismo órgano se concentren actividades diferentes.

Es necesario, según este autor, distinguir entre funciones materiales y formales. Es decir, entre grandes direcciones de la actividad del Estado y las actividades asignadas a determinados grupos de órganos. El problema radica en la identificación entre actividad del órgano y la función del Estado. Las funciones materiales del Estado son la legislación, la jurisdicción y la administración. Estas nacen de “la relación entre actividad del mismo [del órgano] y su fines” (ibíd., 462). Además de estas tres funciones “normales” hay otras actividades que no pueden incluirse en ninguna de las tres categorías, que son las que se desarrollan con ocasión de la guerra externa y la interna (insurrección). Un aspecto importante de las funciones “normales” es que puede concluirse que la administración es la función comprensiva, pues tanto la legislación (actos del imperio), como las decisiones judiciales, son funciones intermitentes. Esta es la razón por la cual la función de administración ocupa un lugar central en el Estado. La conclusión de Jellinek es muy interesante: la formulación abstracta de la separación de funciones puede provocar la inacción de la actividad legislativa o por el contrario, la detención de la actividad administrativa. Situación que conduce a luchas frecuentes entre los órganos judicial-legislativo o legislativo-administrativo.

Una formulación complementaria a la anterior, consistente en mostrar lo errado del concepto de una absoluta separación de poderes, es la expuesta por Hans Kelsen. Para él, las funciones fundamentales del Estado no son tres, sino sólo dos: “creación y aplicación (ejecución) de la ley, y estas funciones no se encuentran coordinadas, sino sub y supraordinadas” (Kelsen, 1969, 319). Lo más problemático es que “no es posible definir las líneas que separan estas funciones entre sí, puesto que la distinción entre creación y aplicación del Derecho —que sirve de base al dualismo: entre poder legislativo y poder ejecutivo

(en el sentido lato)– tiene sólo carácter relativo, ya que en su mayoría los actos del Estado son al mismo tiempo de creación y de aplicación del Derecho” (ibíd.,). El error estuvo desde un principio en describir el principio fundamental de la monarquía constitucional como “separación de poderes” (ibíd., 334) pues los “poderes” legislativos, ejecutivo y judicial, “que estuvieron en la mente de quienes formularon el principio de ‘separación de poderes’, no son tres funciones lógicamente diversas que correspondan al Estado, sino competencias que, dentro de la llamada monarquía constitucional, históricamente han obtenido el parlamento, el monarca y los tribunales” (ibíd.). El valor histórico del principio de “separación” radica en la negación de la concentración de poderes, más que en la división de los mismos (ibíd.,).

Analizar el ejercicio de las funciones estatales en el ámbito local implica tener claro que los órganos estatales se manifiestan mediante actividades que pueden no estar inscritas en un solo ámbito funcional. Sin embargo importa mucho saber si el órgano realiza la actividad en forma transitoria y en qué medida restan protagonismo a otras autoridades que ejercen o deben ejercer la actividad en forma permanente.

En el caso de El Carmen de Bolívar se observan cuatro fenómenos que ponen en tensión las funciones de los órganos locales. Las actividades desplegadas por Fiscalía, Notaría, Defensoría del Pueblo, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Registraduría del Estado Civil, Procuraduría Provincial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Inspección de Policía, transcurren, algunas con cierta eficacia, sin tensiones. Pero no ocurre lo mismo con otras autoridades: a) entre la Alcaldía y el Concejo hay una permanente disputa por la administración de los recursos locales y por el protagonismo político. Esto es en cierta forma normal, aunque no deseable, dado que los dos órganos están instituidos por Constitución y por ley como coadministradores del municipio. b) Entre Acción Social, los órganos coadministradores locales, ONG y la Gobernación hay tensiones, pues la Presidencia de la República y algunas ONG penetran con programas asistenciales y con recursos disponibles que superan la capacidad de atención de los entes territoriales. c) La Alcaldía y la

Fuerza Pública han tenido roces debido a que esta última realiza actividades asistenciales y de construcción de infraestructura vial. Y d) La Alcaldía disputa, frecuentemente, con los jueces locales, y hasta con la Corte Constitucional, el manejo del presupuesto del municipio. Los mecanismos de intervención judicial que generan la tensión son: la acción de tutela, los embargos del presupuesto por acreencias laborales de órgano estatal y las directivas constitucionales, en el caso de la Corte Constitucional.

Estos fenómenos ponen a prueba cualquier iniciativa de fortalecimiento institucional a nivel local. Cuando todos se conjugan al tiempo, como efectivamente sucede en El Carmen de Bolívar, encontramos a un gobierno local, con su coadministrador, superados por la capacidad operativa y de manejo de recursos de otros entes estatales. Tómese en cuenta que los actores y órganos que interviene en los literales b y c no cumplen una función permanente sino transitoria. Lo que está un juego no es la defensa de las funciones tradicionales de los distintos órganos del Estado, sino el fortalecimiento de su capacidad operativa.

En la sección siguiente nos ocuparemos de una forma diferente de hacer análisis de la manifestación estatal en el nivel local. Esta vez estudiando la producción normativa local. Esta dimensión muestra a los entes estatales como productores de normas locales, importa conocer los asuntos de los que se ocupa y los problemas que afectan dicha producción normativa.

La producción normativa local

Los dos típicos escenarios de producción normativa local son la alcaldía municipal y el concejo municipal, estos tienen la función, entre otras, de producir actos normativos de carácter general. Otro escenario de producción normativa son los juzgados municipales y del circuito, del cual no nos ocupamos en la investigación. Los actos normativos producidos en estos escenarios tienen una finalidad de complementariedad, el alcalde reglamenta y ejecuta los actos del

Concejo. Aunque, el alcalde tiene, además, un ámbito de funciones diferentes. Debido a ello puede, en algunos espacios, actuar con cierta autonomía.

A continuación nos ocuparemos de estos dos principales escenarios de producción normativa:

Alcaldía Municipal

El Alcalde es la principal figura de autoridad del municipio y el principal centro de gravitación de las actividades de la Alcaldía. Aunque mantiene la coadministración del municipio con el Concejo Municipal. Las funciones del Alcalde están regladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994. Algunas de las funciones pueden ser delegadas en los Secretarios de la Alcaldía y en los Jefes de los departamentos administrativos, tal como lo dispone el artículo 92 de la mencionada normatividad. El Alcalde cuenta con una estructura administrativa que, por ley, debería permitirle cumplir con sus funciones. Nos concentraremos exclusivamente en los decretos del Alcalde del municipio de El Carmen de Bolívar.

Para el desarrollo del trabajo nos encontramos con la dificultad de acceso a la normatividad de carácter general. Sólo por medio de la Jefa encargada de la Oficina de Talento Humano, previo dos solicitudes escritas, se tuvo acceso a todos los decretos, que según la funcionaria, debían hallarse en esa dependencia. Pero se observa que sólo una pequeña parte de los documentos con respecto al último número de la serie se encontró en los archivos. Al preguntarse por esta circunstancia, la funcionaria respondió que era posible que el resto de los documentos se encontraran en las otras dependencias, se hizo el intento por ubicarlos, pero no se recibió respuesta positiva de ningún otro funcionario. Tras el estudio de la producción normativa de los años 2004 a 2008 se encontró que el porcentaje de posible pérdida de documentos, salvo en el primer semestre de 2008, es muy alto⁹. ¿Qué importancia tiene este déficit en los documentos para el funcionamiento del Estado en el nivel local?

⁹ 25% en el año 2008; 86,7% en el 2007; 90,9% en el 2006; 80,8% en el 2005 y 89,6% en el 2004.

El que no haya claridad sobre cuáles son las normas locales vigentes, ni acceso a los documentos que las contienen, es un indicio, no necesario, de incertidumbre normativa. Esto puede significar un problema en la medida en que tales actos representan un nivel básico de regulación. Los funcionarios están instituidos para que sus decisiones y actuaciones en el nivel local queden regladas y bajo el principio de legalidad. La formalidad en la elaboración y expedición de tales documentos, así como su disposición al público, tal y como lo regla la Constitución y las leyes, garantiza el uso de los canales de control ante los jueces y organismos disciplinarios, elemento de gran importancia debido a que tiene como finalidad minimizar el uso arbitrario de los poderes atribuidos a las autoridades locales. Además, se pierde el sentido y utilidad de las reglas primarias en el nivel local y con ello el ejercicio de los derechos y el conocimiento de lo prohibido o permitido jurídicamente. El fenómeno de déficit en el acceso a los documentos tiene un efecto adicional; la discontinuidad en las referencias normativas. La producción normativa local parece, en la mayoría de los casos, iniciar desde cero. Esto último dificulta que los sujetos que asumen el poder local aprendan de su historia institucional.

A pesar del déficit en el acceso a los documentos normativos, realizamos un análisis correspondiente a los años 2004 y 2008. Estos años tienen en común el inicio del ejercicio de gobierno local. Allí encontramos que: a) la producción normativa está concentrada en aspectos operativos de las instituciones, parece haber una desconexión con la función de reglar asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de la población; b) se observa una gran movilidad de funcionarios (despidos y contratación de nuevo personal), que afecta en el 2004, principalmente a las Secretarías de Salud, Interior, Educación, y en el primer semestre de 2008, también a la Inspección de Policía, Secretaría de Planeación y el mismo despacho del Alcalde; esto sin duda es una práctica que debilita la destreza y capacidad del gobierno local para solucionar problemas de la ciudadanía; y c) hay una tendencia de los alcaldes a no motivar adecuadamente sus decisiones relacionadas con los encargos del despacho y en la movilidad de los funcionarios. Una preocupación adicional, tiene su fuente en un fenómeno observado en el primer semestre del año 2008, consistente en el uso de los decretos, por parte

del Alcalde, para hacer declaraciones políticas puntuales, dar respuestas a sus contradictores políticos, hacer denuncias contra ciudadanos y otros funcionarios del orden local o nacional o en el mejor de los casos, formular declaraciones de principios sin una finalidad clara, tal es el caso de los decretos 037, 042, 079 todos de 2008. Esta práctica hace que los documentos normativos pierdan, ante la ciudadanía, la importancia que tienen e incentivan una discusión innecesaria.

Concejo Municipal

El Concejo es un cuerpo colegiado, de elección popular, que ejerce, como hemos señalado anteriormente, la coadministración del municipio. Hay que insistir, el Concejo Municipal no es un ente de producción legislativa, sino un órgano de la administración ejecutiva al igual que la Alcaldía.

Las funciones del Concejo están indicadas en el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Una de sus funciones más importantes es producir actos con carácter general capaz de obligar al municipio, siendo la principal fuente de producción de normas con fuerza material de ley. En el proceso de investigación analizamos la producción normativa de los años 2004 hasta el primer semestre de 2008.

Encontramos que el porcentaje de déficit en el acceso a los documentos es mucho menor que el hallado en la Alcaldía. Sin embargo, es preocupante que con una producción normativa tan pequeña falten documentos, incluso que no se indique si los que faltan se debe a que han perdido, de alguna forma, validez normativa. Por otro lado, sólo el 11,3 % de la producción normativa corresponde a disposiciones generales que regulan asuntos relacionados con derechos y obligaciones de la población. El 88,7 % de la producción está concentrada en asuntos referidos al funcionamiento del gobierno local.

Otro asunto de importancia lo ocupan los “actos monótonos”. Llamados así por repetirse cada año. Estos actos son: Autorizar a la junta directiva la modificación del presupuesto de la corporación, aprobar el presupuesto municipal o autorizar

su modificación o reorientación, conceder facultades pro-tempores para la celebración de contratos o comprar bienes inmuebles, modificar su propio reglamento y reglamentar las festividades taurinas. Cabe aclarar que llamarlos “monótonos” no significa declararlos sin utilidad, estos actos ponen en juego, año tras año, las negociaciones políticas entre los dos órganos de la administración municipal.

Un asunto final que debemos considerar es el interrogante de si la producción normativa local está efectivamente en consonancia con las funciones del municipio regladas por el Artículo 311 de la Constitución Política de 1991 y el Artículo 3° de la Ley 136 de 1994. Una primera respuesta es positiva. El Concejo ha producido actos tendientes a facilitar al Alcalde la contratación y la capacidad de endeudamiento necesaria para cumplir con sus funciones, así como normas que crean órganos necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Pero si se observa la concentración de la producción normativa en asuntos relacionados con el funcionamiento de los órganos estatales locales, la respuesta es negativa. Son muy escasas las regulaciones de tipo primario, asuntos como la salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte están ausentes. Sucede algo similar con la planificación, la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y el mejoramiento económico y social de los habitantes.

Esta sección complementa la descripción de la manifestación estatal que hemos realizado en las dos secciones anteriores. Falta una dimensión de gran importancia, la manifestación estatal en tanto ella es entendida como aquellas interacciones que los sujetos que realizan en el marco del Derecho Positivo, con la participación en los entes estatales. A estas interacciones las podemos llamar “tráfico jurídico”. De este asunto nos ocupamos en la siguiente sección.

La intensidad del tráfico jurídico

El tráfico jurídico está constituido por las interacciones, mediadas por el Derecho, que los sujetos privados o públicos realizan, ante o con la interven-

ción de agentes u órganos estatales. Hay tráficos jurídicos más intensos que en otros, incluso, hay formas de tráfico jurídico subordinado. Un ejemplo de tráfico jurídico subordinado es el generado por las EPS, estas transacciones casi siempre remiten a una notaría, registraduría, secretaría de salud, Inspección de Policía o juzgados. También hay tráfico jurídico en los órganos del Estado situados en la distancia.

Los escenarios de tráfico jurídico con mayor intensidad en el municipio son: los juzgados, la notaría, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Registraduría del Estado Civil, la Cámara de Comercio, la Seccional de Fiscalía, las relaciones del comercio y el control municipal y la Inspección de Policía. Otros escenarios de tráfico jurídico de menor intensidad o tráfico subordinado, son: Acción Social, la tesorería municipal, Icbf, la Defensoría del Pueblo, la Personería, la Procuraduría y las EPS. Hemos analizado el tráfico jurídico situado en la notaría, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el comercio y la Inspección de Policía. La razón de esta selección es doble: por un lado, estas oficinas facilitaron la información sin mayor dificultad. Por otro lado, son escenarios pertinentes para analizar la penetración de las normas estatales en la dinámica del ciudadano y de la comunidad. Un tráfico jurídico reducido implicaría una comunidad con formas asociativas desconectadas del Estado en su manifestación positiva.

La notaría

La notaría es un sitio de tráfico jurídico intenso, los ciudadanos acuden a ella para revestir de formalidad y certeza jurídica actos de naturaleza económica, comercial o privada. La función notarial está regulada por el Decreto 960 de 1970. Importa mucho observar los tipos de asuntos que ocupan a los ciudadanos, cuáles revierten de formalidad o qué trámites legales realizan con mayor frecuencia¹⁰.

¹⁰ En la investigación analizamos las transacciones consignadas en el libro de registro de diario de la notaría única de El Carmen de Bolívar, de allí se tomarán dos trimestres, correspondiente a los meses septiembre-diciembre de los años 2003 y 2007.

Pudimos observar que los asuntos económicos relacionados con los bienes inmuebles son el centro de la intensidad del tráfico jurídico en la notaría. Del resto de transacciones posibles sólo el matrimonio y la corrección del registro civil logran tener alguna importancia. Una pregunta que no pudo responderse con la información disponible es si la preeminencia de las transacciones de tipo económico sobre bienes inmuebles eclipsa otras transacciones que involucran aspectos de la vida familiar y privada.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

El registro inmobiliario es, al igual que los actos notariales, una función fe-dataria. Este acto consiste en mantener actualizada “la historia jurídica de los bienes inmuebles”. Este trámite es muy importante pues dota de seguridad a la transacción jurídica sobre bienes inmuebles. Dado que si el registro realiza en debida forma el acto resulta oponible frente a terceros¹¹. De allí que este sea un escenario de gran intensidad de tráfico jurídico.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos situada en El Carmen de Bolívar, tiene como círculo registral a los municipios de El Carmen de Bolívar, Córdoba, El Guamo, San Juan Nepomuceno, San Jacinto y Zambrano. La transacción sobre el bien inmueble ubicado en el círculo registral puede realizarse en cualquier lugar del territorio nacional. Esto permite no sólo conocer la intensidad del tráfico jurídico sino también los puntos de negociación de los bienes inmuebles ubicados en la zona¹².

Al igual que el tráfico jurídico en la notaría, la compraventa de bienes inmuebles fue el centro de la intensidad del tráfico jurídico. Las oficinas de mayor intervención son las notarías y los juzgados. En el último trimestre del año

¹¹ La oponibilidad es un concepto técnico en el Derecho, que un acto sea oponible quiere decir que los terceros deben aceptarlo como válido y aceptar las consecuencias jurídicas que de él se desprenden. En cambio si un acto es inoponible los terceros pueden asumir que no produce consecuencias jurídicas para ellos, sino sólo para quienes en calidad de parte han participado en el negocio jurídico.

¹² En la investigación se tomó la información disponible en el libro de registro de diario de la oficina de registro de instrumentos públicos de El Carmen de Bolívar. Dado el volumen de la información se analizarán dos trimestres correspondientes a los meses septiembre-diciembre de los años 2003 y 2007.

2007 se observa una participación más activa de otras oficinas estatales en el tráfico jurídico, como son el Incoder y la Alcaldía. Por otro lado, pudimos observar una interesante movilidad en los sitios de negociación de bienes inmuebles. En el 2003 la mayor cantidad de negociaciones ocurrieron en San Juan Nepomuceno y El Carmen de Bolívar, mientras que en el 2007 en San Jacinto y El Carmen. Algunos cambios fueron significativos, en el año 2005 El Guamo era el municipio con mayor número de transacciones, el primer semestre de 2008 ese lugar central lo ocupó Zambrano. La ciudad con mayor cantidad de transacciones por fuera del círculo registral fue Cartagena, seguida por Bogotá. Llama la atención que ciudades cercanas como Sincelejo, Montería y Barranquilla no tengan un lugar representativo en la negociación de bienes inmuebles.

Los establecimientos de comercio

Existe un tráfico jurídico con cierta intensidad tras el micro mundo del comercio. Los comerciantes deben acreditar ante las autoridades locales, por mandato de la Ley 232 de 1995, documentos de uso conforme, certificado de industria y comercio, concepto sanitario, registro mercantil y autorización Sayco y Acimpro, si fuere el caso. Esto debido también a los decretos 1355 de 1970, 2150 de 1995 y a la Ley 9 de 1970.

De los documentos analizados¹³ pudo observarse que los sectores con mayor presencia de comercio son “Gambotico” o sector Gambote, el “Mamón” y la Avenida Kennedy. El 69,8% de los establecimientos visitados no tenían los documentos requeridos, sólo poseían algunos, o estaban vencidos o adulterados. Mientras que en un 19% de los casos no estaban los propietarios y la autoridad no pudo verificar el cumplimiento de los requisitos. Los sectores con mayor grado de informalidad en el comercio fueron: “El Mamón” y

¹³ La información fue tomada de las actas de visita realizadas por la Inspección de Policía en el año 2006. Es importante resaltar que esta información no equivale a una encuesta académica. Los negocios visitados fueron seleccionados según el criterio de la autoridad policiva. No fueron visitados hoteles, ventas de frutas y jugos en la plaza, franquicias nacionales, juegos de azar, ferreterías y servicios de Internet, entre otros.

“Gambotico”. Estos son sectores de movimiento comercial permanente. El primero, muy cerca de la plaza principal, tiene la estructura y función típica de una plaza de mercado, aunque abarca sólo dos calles y alrededor de 3 ó 4 cuadras. El segundo, es un sector ubicado a ambos lados de la troncal de occidente, hacía el sur y algo distante de la plaza central. Llama la atención que sólo en un caso la recomendación de la autoridad policiva haya sido sancionar. En el resto, a pesar de que se percibe con claridad el incumplimiento de las normas, concede plazos o guarda silencio.

La Inspección de Policía

La Inspección de Policía es un órgano de tipo administrativo, creado por el Concejo, pero bajo la subordinación del Alcalde. Tiene como funciones cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, acuerdos y disposiciones del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, en su jurisdicción, para el mantenimiento y conservación del orden público. Las funciones de la Inspección de Policía se encuentran enunciadas en el artículo 320 del Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. Algunas de estas funciones genéricas son: Atención de todo tipo de quejas de la comunidad, que perturben la convivencia pacífica, atención de situaciones perturbadoras del orden público, ornato y salubridad pública, trámite de contravenciones comunes de Policía, cumplimiento de comisiones, otorgadas por los juzgados, CTI, y Fiscalía, y el control permanente de establecimientos abiertos al público.

De la información analizada¹⁴ puede afirmarse que las disputas por razones económicas han ocupado gran parte de la atención de las autoridades policivas. Esta situación puede deberse a la ausencia de centros de conciliación o consultorios jurídicos. Sólo hay tres escenarios posibles donde los pobladores pueden hacer conciliaciones sobre asuntos económicos, estos son: los Juzgados, la Fiscalía y la Inspección de Policía. La Cámara de Comercio, con una

¹⁴ La información corresponde a una muestra de 354 registros de los años 2001 a 2005, de un parámetro de 4.429 registros de los libros de diario de la Inspección de Policía de El Carmen de Bolívar. El valor de representatividad es del 95% con un margen de error de 5%.

sede en el municipio, no presta este servicio. Con menos ocurrencia, pero no carentes de importancia, se destacan los asuntos que involucran todo tipo de agresiones (físicas, verbales y las amenazas). Otros casos de importancia fueron las acciones policivas, la calumnia, el hurto y la perturbación de la tenencia. En cuanto al género, los varones fueron citados a la Inspección de Policía en una proporción mucho mayor (más del doble) que las mujeres. En el rol de interesados (sujetos que acuden a la autoridad policiva) encontramos que la proporción es mayor para las mujeres.

Hay dos asuntos que en los últimos años agobia la gestión de la Inspección de Policía: la pérdida de documentos de identificación y la denuncia por extravío y hurto de celulares o Módulos de Identificación del Suscriptor de telefonía celular (SIM Card). Esa es una queja constante de los funcionarios de dicha dependencia.

Analizados los asuntos de los que se ocupa y la intensidad de su manifestación, nos atrevemos a afirmar que éste es el centro fundamental del tráfico jurídico del municipio. Con ello no queremos decir que es el único escenario con intensidad de tráfico jurídico. El tipo de interacciones de las que se ocupa esta dependencia desborda el propósito de la certeza, constitución de derecho y obligaciones. La mayoría de ellos son conflictos pequeños que de no ser adecuadamente atendidos y solucionados con responsabilidad, podrían transformarse en conflictos mayores con capacidad para alterar el orden público y poner en riesgo la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

De la observación de trabajo de campo hemos identificado tres factores que perturban el funcionamiento de la Inspección de Policía: a) las condiciones materiales y logísticas, las cuales son muy precarias; b) la movilidad (despidos y nuevas contrataciones) de los funcionarios; y c) la temprana edad y poca experiencia de los profesionales encargados de tan importante función. Creemos que un proceso de fortalecimiento del Estado debe reconsiderar la importancia que para la vida de la comunidad cumplen las Inspecciones de Policía.

Con esta sección completamos cuatro formas de abordar la manifestación estatal en el nivel local. Los resultados de cada perspectiva de observación y descripción son importantes pero, habría que evaluar la utilidad de estos estudios y la necesidad de reorientar metodológicamente el trabajo de análisis. De esto nos ocuparemos en la siguiente y última sección.

Balance de resultados y reorientación metodológica

Los cuatro análisis precedentes corresponden a enfoques predominantemente descriptivos. Esto nos permitió conocer los sitios de concentración de la presencia estatal, el encuadramiento de las funciones estatales, la producción normativa local y las dinámicas propias del tráfico jurídico. Pese a su utilidad, no creemos que esta aproximación sea suficiente. Constituye aún una forma global o abstracta de abordar el objeto de estudio. Los pasos contenidos en las anteriores secciones son de utilidad en la medida en que se les usa como un estudio preliminar. Se requiere otra forma de abordar el problema, una metodología que implique elementos descriptivos y evaluativos de la manifestación estatal. Se hace necesario pensar un juego de herramientas que nos permita comparar situaciones puntuales en medio de la heterogeneidad propiciada por la diversidad normativa. Además, que ayude a reflexionar sobre las consecuencias, en términos de justicia y protección, de la reducción del Estado en las pequeñas poblaciones o de la expansión del aparato estatal en las grandes ciudades.

La nueva orientación de la que hablamos, y que en este escrito no será desarrollada más allá de estas pocas líneas, consiste en identificar “problemas tipos” a los que responden o deben responder los funcionarios del nivel local u órganos estatales remotos. Estos problemas tipos pueden ser construidos a partir del análisis del tráfico jurídico o con ayuda de la dogmática jurídica. De esta manera podremos conocer qué funcionarios o agentes estatales intervienen en la solución del problema y hasta las rutas de solución efectivamente tomadas. La intención es evaluar las diferentes respuestas estatales.

Este proceder parte de un presupuesto básico, nuestro sistema de Estado de Derecho, como ya hemos dicho antes, a pesar de enunciarse como unitario, es un sistema normativo diferenciado, tanto en el nivel nacional como en los niveles departamental y municipal. La construcción de problemas tipos y su ubicación en distintos puntos de la geografía nacional, acompañado de un instrumento, claro y sencillo de recolección de información, permitirá evaluar la manifestación estatal en forma de una “metodología comparada del análisis del Estado en el nivel local”.

Una reorientación metodológica como la enunciada requerirá, seguramente, del conocimiento de las diferentes formas de manifestación estatal como las que se enuncian en las anteriores secciones, a partir de las cuales se pueden hacer estudios de profundidad en el municipio. Con todo, una tarea que estimamos ineludible es la de pensar metodologías para el análisis del Estado que no se limiten al plano descriptivo, pero que tampoco abandonen la perspectiva jurídica necesaria para distinguir los fenómenos estatales de aquellos que son muy similares, le imitan o intentan tomar su lugar.

Conclusiones

Distinguiremos las conclusiones del presente trabajo en tres aspectos: el primero se relaciona con los resultados de los cuatro ejercicios exploratorios y desde los cuales se plantea la necesidad de realizar investigaciones más profundas sobre algunos temas debido a su importancia en dinámica estatal en El Carmen de Bolívar; el segundo explora una serie de recomendaciones; y el tercero se refiere a las reflexiones metodológicas que surgen después de haber intentado cuatro exploraciones distintas, aunque desde una misma perspectiva teórica y metodológica.

Según la investigación, estos son algunos temas que merecen una investigación:

- Las relaciones de tensión entre los dos entes coadministradores. Indagar en qué grado la disputa por los recursos y el protagonismo político entre la Alcaldía y el Concejo afecta la operatividad del municipio.
- Cómo la intervención de órganos estatales y no estatales del orden nacional y departamental, que actúan muchas veces sin coordinación con el gobierno local, afectan el funcionamiento del Estado en el nivel local.
- Determinar la importancia de la Inspección de Policía, en tanto escenario de tráfico jurídico intenso, para los procesos de fortalecimiento del Estado.
- Determinar el grado de informalidad en el comercio y su impacto en el proceso de consolidación de las instituciones estatales.
- Indagar cuáles son los principales escenarios de solución de conflictos en la población y qué papel están jugando los juzgados, la Cámara de Comercio y la Inspección de Policía.

De acuerdo con los resultados arrojados por la investigación, realizamos las siguientes recomendaciones:

- Se debería reorientar el funcionamiento de las instituciones locales encargadas de la producción normativa local para que estén acordes con las exigencias que la Constitución de 1991 impone al municipio. En particular para que la producción normativa no se limite a asuntos referidos al funcionamiento de los entes estatales.
- Tanto la Alcaldía como el Concejo deberían tomar medidas tendientes a superar el déficit en el acceso a los documentos normativos.
- El Alcalde no debería utilizar los decretos y resoluciones como medio para controvertir públicamente con sus opositores políticos, hacer acusaciones públicas o realizar declaraciones de principios sin una finalidad clara.
- Se deberían mejorar las vías de comunicación internas que conducen a la plaza central y además aumentar la presencia de entes, servicios y publicidad estatal en los barrios del municipio.

- El Alcalde debería reducir la movilidad de funcionarios (despidos y nuevas contrataciones) en especial de los que se encuentran vinculados a la Inspección de Policía.
- La administración municipal debería mejorar las condiciones locativas y el nivel de cualificación de los funcionarios vinculados a la Inspección de Policía.

Por último, las principales reflexiones metodológicas que pueden hacerse luego de las cuatro exploraciones realizadas son:

- Las cuatro exploraciones realizadas son, tanto individual como conjuntamente, de gran utilidad, pero insuficientes a la hora de dar cuenta de la manifestación estatal en el nivel local. Creemos que se les puede utilizar en forma de trabajo preliminar.
- Se hace necesario pensar una metodología para el análisis del Estado en el nivel local que trascienda el plano descriptivo, pero con la cual se pueda distinguir los fenómenos estatales de aquellos los fenómenos sociales que le son muy similares.
- Se requiere de una nueva herramienta de trabajo que nos permita comparar situaciones puntuales en medio de la heterogeneidad propiciada por la diversidad normativa. Esta “metodología comparada del análisis del Estado en el nivel local” debe ser producto de un proceso de reflexión y discusión dónde se incorporen elementos descriptivos y evaluativos.

Bibliografía

Ballén, Rafael, 1997, *Estructura del Estado*, Santa Fe de Bogotá, Librería Doctrina y Ley.

Echandía Castilla, Camilo, 1992, “Violencia y desarrollo en el municipio colombiano, 1990-1992”, en *Boletín de estadísticas*, número 476, Dane, noviembre, pp. 203-229.

Hart, Herbert Lionel A., 1998, *El Concepto de Derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Henao Hidrón, Javier, 2004, *El poder municipal*, Bogotá D.C., Biblioteca Jurídica Dike, undécima edición

Hoerster, Norbert, 1992, *En defensa del positivismo jurídico*, Barcelona, Gedisa.

Jellinek, George, 1980, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Ed. Albatros.

Kelsen, Hans, 1969, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

-----, 1982, *Teoría Pura del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, 1960.

-----, 1985, “Centralización y descentralización”, en *Revista de Administración Pública*, número 63, sección de previa, 1934.

-----, 2001, *¿Qué es la justicia?*, Barcelona, Ariel, tercera edición.

Larenz, Karl, 1980, *Metodología de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel.

Lautmann, Rüdiger, 2004, *Sociología y jurisprudencia*. México, Fontamara.

Penagos, Gustavo, 1997, *La descentralización en el Estado unitario*, Santa Fe de Bogotá, Librería Doctrina y Ley.

Solano, Jairo Enrique, 1996, *Régimen administrativo municipal*. Santa Fe de Bogotá, Librería del Profesional.

NACIÓN Y REGIÓN: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Una aproximación al “imaginario social” del discurso de los derechos humanos en los Montes de María*

Por **Angélica Montes Montoya****

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en mayo de 2009.

** Filósofa, investigadora del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo (Gides) de la Universidad San Buenaventura, Cartagena.

Introducción

El interés por los “imaginarios sociales” se inscribe en una tradición intelectual que pone al sujeto como centro de interés de estudio en reacción a un discurso que privilegiaba una visión de la organización de la sociedad y de las relaciones entre los individuos determinada por el positivismo científico (Cohen y Arato, 2001).

Los trabajos de la escuela de Francfort (Assoun, 1990) son pioneros en esta búsqueda por poner al sujeto y a la sociedad en el centro de las preocupaciones intelectuales; si el siglo XVIII y XIX fueron los siglos de la necesidad por la individualización de la vida, desde mediados del siglo XX el reto es la socialización del individuo: insertarlo en la comunidad, pensarlo, reinventarlo por, para y desde ésta.

De la misma manera, los trabajos de la psicología social basados en los discursos de la Sociología de Durkheim, Marx, Weber (Baczko, 1991, 23), el Psicoanálisis de Freud y la Filosofía política de Foucault (2004 y 2008) y Bourdieu (Nordmann, 2006), ponen el acento en las representaciones colectivas. Las “prácticas sociales” y políticas de las poblaciones son vistas desde “adentro”, situadas y analizadas como objetos de estudio en sí mismo y no solo como resultado de una lógica externa de los individuos que las viven y las conducen.

En este contexto la pregunta por los “imaginarios sociales” se convierte en una herramienta teórica para indagar cómo, partiendo del discurso amplio de los derechos humanos una población llega a formarse una idea sobre lo que son los derechos humanos y de la responsabilidad del Estado para que éstos les sean garantizados. Los “imaginarios sociales” cuestionan los “trasfondos” inarticulados de las prácticas sociales que tienen lugar en el mundo tal y como es.

El término de “imaginario social” que servirá de vector de análisis para nuestra propuesta lo utilizamos de la misma manera como lo emplea el filósofo Charles Taylor:

“por imaginario social entiendo algo mucho más amplio y profundo que las construcciones intelectuales que puedan elaborar las personas cuando reflexionan sobre la realidad social de un modo distanciado. Pienso más bien en el modo en que [en una zona en conflicto]¹ imaginan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen unas con otras, el tipo de cosas que ocurren entre ellas, las expectativas que se cumplen habitualmente y las imágenes e ideas normativas más profundas que subyacen a estas expectativas” (Taylor, 2004, 37).

Es decir, como “imaginarios sociales” no estamos pensando únicamente en los conceptos que puedan emerger de la tematización de las “prácticas sociales” de los habitantes de la región de los Montes de María, sino más bien, en los horizontes (que pueden ser políticos, morales, culturales, religiosos, etc.) que orientan sus expectativas y acciones en tanto que individuos y miembros de una comunidad que tienen como particularidad el habitar una zona fuertemente afectada por el conflicto armado.

Conviene, también, explicar que el término “prácticas sociales” lo usamos en este texto para referirnos a aquellas acciones de los individuos, en un momento y un espacio determinado. Estas “prácticas sociales” poseen como característica el ser acciones colectivas. Esta colectividad en la acción permite la con-

¹ El corchete es de la autora.

secución de condiciones que de otro modo serían difícilmente realizables, p. ej., la búsqueda del bienestar individual y de la realización personal, en tanto que prácticas individuales, solo son posibles de forma duradera si se llevan a cabo de modo que sean compatibles con los fines de todos los demás miembros de la misma comunidad a la cual el individuo pertenece. Lo anterior implica que concebirse como el sujeto de creencias y acciones determinadas y desarrollar una determinada cultura cívica, son actividades que se especifican en función de propósitos sociales, dirigidas por normas de contenido directa o indirectamente social. Por lo tanto, participar en una práctica social requiere, de algún modo, que los sujetos actúen de acuerdo con esas normas, de forma concertada, de acuerdo a razones y, por tanto, intencionalmente (Karzulovic, 2004).

Para mirar cual es el “imaginario social” acerca de los derechos humanos que tienen los pobladores de la región de los Montes de María, partimos de dos hipótesis, la primera, que el sentido común de la gente es fuertemente subsidiario de la visión contractual² en lo que a su comprensión del Estado, la justicia y la política se refiere. No obstante a este carácter contractual y normativa, desde el cual una comunidad política agrupa una población en interacción social, con una institución jerárquica fundada sobre impuestos y leyes que regulan a ese grupo humano, se suman visiones comprehensivas³ de orden comunitario

² Es decir que ven el Estado, la justicia y la política como órganos cuyas acciones son el resultado de un proceso de concertación, del cual los ciudadanos participan a través del sufragio universal. En este caso se impone una idea de que la mayoría es portadora de la acción de cambio y siempre tiene la razón. Esto explica la aparición de los cabildos populares, la democracia participativa, una idea que hace pensar que la democracia se fortalece por la sola participación y que las decisiones todas tienen que ser legítimas porque existe una participación popular y masiva. No obstante hay casos en los que la participación democrática no cobra tanto valor, por ejemplo, la labor de los jueces, de investigación de las autoridades de policía y de orden administrativo que no consultan a las mayorías ya que son procesos de ejecución técnica. Por ejemplo la comunidad promueve la construcción de un puente, la administración decide el proceso de construcción, no obstante la decisión tomada, el cómo se construye, en cuánto tiempo y con que empresas, sale de la órbita de competencia directa de los ciudadanos, lo cual no implica que no sea democrático por que no han participado u opinado en todo el proceso.

³ El término es usado en el mismo sentido en que Rawls lo emplea para hablar de aquellas doctrinas que cubren aspectos religiosos, morales, filosóficos (yo añado culturales) de una manera más o menos consiente y coherente. (Rawls, 1996). Esta idea según la cual existe nexos entre los individuos de una población que trascienden la adhesión a través de poderes gubernamentales, de poderes de policía o fuerzas ideológicas, también, aparece en la noción de “apegos primordiales” o adhesiones primarias trabajadas por el antropólogo Geertz (1993) en su teoría de “la interpretación de las culturas”.

y tradicional, particularmente de orden religioso, fuertemente ancladas en las comunidades. El segundo, que las posturas normativas y modernizadoras⁴ de las relaciones entre las comunidades y entre éstas y las instituciones del Estado llegan con mayor fuerza a los Montes de María no solo a través de las organizaciones no gubernamentales (internacional, nacional y locales), sino, también, por medio de las políticas públicas nacionales⁵, tales como la política del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Snaipd (creado mediante Ley 387/97), que incluye programas de atención humanitaria, educación, vivienda y salud.

Haciendo un acercamiento al tema de los “imaginarios sociales” desde la perspectiva de la Filosofía Social y Política, esperamos que el lector pueda encontrar respuestas a las siguientes preguntas: ¿quiénes difunden esta imagen contractual y en que espacios? ¿Con qué otras imágenes comprensivas (no-contractualistas) se entrecruzan? ¿Qué puede resultar de esta yuxtaposición de imágenes?

En los dos acápites que siguen describiremos las visiones contractualista y comprensiva que informan el “imaginario social” de los Derechos Humanos que circula en la región de los Montes de María. Para ello miraremos las ONG para dar cuenta del contexto en que hacen su aparición en el país y en los Montes de María, el discurso contractual que sostienen, su relación con las iglesias y con la población en la zona, luego pasamos a mirar la presencia de las iglesias (católica y no católicas) en América latina y Colombia, en general, y en la región de los Montes de María, en particular, con el propósito de mostrar cual es su discurso, su posición en la región y su relación con la estatalidad, la población y las ONG internacionales. Con ello pretendemos dar a conocer el carácter dual del discurso de los Derechos Humanos que se difunde en los

⁴ En un sentido amplio ello implica, el paso de relaciones tradicionales de orden clientelistas a relaciones mediadas por el derecho; la industrialización de la región y la exigencia de la aplicación efectiva de los derechos liberales humanos y los Derechos Sociales y Económicos.

⁵ Entendemos por política pública toda ley o programa llevado a cabo por un gobierno con el objetivo de llevar a cabo ciertas transformaciones que se juzgan necesarias o prioritarias para el bienestar de una población específica o de la totalidad de la población nacional.

Montes de María y que resulta de la yuxtaposición de estas imágenes. Creemos que con lo anterior se tributa a la comprensión del impacto de estas imágenes en la *acción política* de los pobladores de las comunidades de esta región del país.

Debe quedar en claro que el presente artículo propone un análisis hermenéutico de los datos del trabajo de terreno recolectados a lo largo de la investigación de la cual forma parte este texto⁶. *La autora ofrece un análisis teórico desde la perspectiva de la Filosofía política y social*, es por ello que el lector no encontrará detalles acerca del trabajo de terreno, ni referencias directas a éste, ya que ello correspondería más a un trabajo de Sociología o de Antropología. Un análisis desde la disciplina filosófica supone una aproximación deductiva ya que tiene como ambición ofrecer un marco conceptual que permita comprender situaciones similares a la que se vive, en este caso en los Montes de María, sin reducir el análisis a la especificidad geográfica del lugar tomado como ejemplo.

En este orden de ideas creemos indispensable informar al lector del por qué tomamos como ejemplo para ilustrar el análisis a los Montes de María (a) y cómo hemos trabajado la información recopilada (b):

a. Hemos elegido a los Montes de María para hacer el análisis de los “imaginarios sociales” de los derechos humanos por dos razones: la primera, se trata de una zona fuertemente afectada por el conflicto armado y la segunda, consecuencia de la primera, el discurso de los derechos humanos circula de manera muy fuerte. Los Montes de María son una región natural que hace parte de los departamentos de Sucre y de Bolívar, ambos ubicados en la costa Caribe al Norte de Colombia. Esta región, denominada también María La Alta o Serranía de San Jacinto, está compuesta de un nudo de colinas y valles, que atraviesa

⁶ La pregunta por los imaginarios sociales del discurso de los derechos humanos forma parte de la investigación “Estado, práctica e imaginarios sociales en los Montes de María” del Grupo de Investigaciones sociales (Gides) de la Universidad de San Buenaventura (Cartagena), miembro del Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (Odecofi). Algunas de las fuentes del trabajo de campo en el cual se basa este análisis aparecen en la bibliografía a manera de información para el lector interesado.

al Oeste la Transversal del Caribe⁷ (María La Baja - San Onofre-Toluviejo) y al Este, la Troncal del Occidente⁸ (San Juan Nepomuceno-San Jacinto-El Carmen de Bolívar-Ovejas-Los Palmitos), la zona tiene un gran valor estratégico para los grupos armados ilegales⁹.

Los Montes de María son un espacio apto para definir zonas de refugio, re-taguardia y avanzada de los grupos armados, dado que queda ubicado entre dos corredores en la costa Caribe apropiados para la movilización de tropas, el traslado de armas y el comercio ilícito de drogas. Además, este corredor natural permite acceder a centros agrícolas y ganaderos de la zona, al traslado de mercancía que se transporta entre el interior del país y la costa¹⁰.

b. Podemos señalar que este trabajo fue abordado en dos niveles de análisis: uno teórico hermenéutico (Filosofía Política y Social) y otro descriptivo (Sociología comprensiva). El primero a través del análisis de los conceptos de Estado moderno, de imaginarios sociales, prácticas sociales, de derechos humanos y derechos fundamentales, así como de documentos de ONG (locales, nacionales, internacionales). El segundo a través del análisis de los discursos

⁷ Vía nacional inaugurada a principios de la década de 1970 que se extiende a lo largo del litoral Caribe. La Transversal del Caribe conecta con la Troncal de Oriente (Ciénaga-San Alberto-Bucaramanga y derivación hacia Bogotá) y Troncal de Occidente (Cartagena-Medellín), comunica los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y La Guajira.

⁸ Vía nacional que comunica a Nariño, Cauca, Valle, Risaralda, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar y Atlántico.

⁹ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2003, “Panorama actual de la región de los Montes de María”, disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/04_03_regiones/montes/montes.pdf, fecha de consulta: 16 abril 2008.

¹⁰ En los Montes de María han tenido presencia los siguientes grupos guerrilleros: Frente Jaime Bateman Cayón del Ejército de Liberación Nacional (ELN), la Compañía Jaider Jiménez del Ejército Popular de Liberación (EPL), los Frentes 35 (“Antonio José de Sucre”) y 37 (“Benkos Biohó”) de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) que hacen parte del Bloque Caribe, el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) que surgió en 1991 al interior de la Unión Camilista-Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) con la Compañía Ernesto Che Guevara, disidencia del ELN creada en 1996.

A partir de 1995 aparecen los grupos de paramilitares del Bloque Norte, miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (AUC) con el objetivo de controlar los corredores ubicados en los Montes de María, frenar la influencia y el accionar de los grupos guerrilleros. En el año de 1998 se conforma el Bloque Héroes de los Montes de María de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) conformado por el Frente Canal del Dique, el Frente Central Bolívar y el Frente Golfo de Morrosquillo.

circulantes entre la población víctima de desplazamiento y los miembros de las iglesias y ONG que operan en la región. Estos discursos fueron reconstruidos a partir de las entrevistas, documentos y notas de observación recopilados en El Carmen de Bolívar, Sincelejo y Cartagena

Las ONG¹¹ en los Montes de María: un discurso contractual de los derechos humanos

El discurso de los derechos humanos (portador de una idea contractual del Estado y en general de los derechos humanos) que orientan las ONG entra con fuerza a la escena política del país en la década de los ochenta y tienen como antecedente el trabajo de militancia política y civil a través de las acciones adelantadas por los movimientos sindicales, de oposición y activistas populares, quienes a través de foros de carácter nacionales e internacionales trabajaron por la defensa de los derechos políticos y civiles que venían siendo violentados por algunos sectores gubernamentales, a los cuales se les acusaba de abuso de autoridad y desapariciones forzadas de todo individuo que se pusiera en acto de desobediencia civil (Romero, 2003).

Hoy por hoy existe en el país un discurso de los derechos humanos ampliamente difundido no sólo desde las ONG sino, también, desde las instancias estatales. La aceptación de este discurso en el orden internacional obligó al Estado colombiano a poner en marcha dispositivos políticos que den cuenta de la necesidad de un respeto y unas garantías mínimas de los principios de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Lo anterior ha significado que el Estado pierda el control en la discusión y la elaboración

¹¹ Esta definición negativa que resulta de las siglas, permite esclarecer lo que no es gubernamental y poco de lo que sí son estas organizaciones: lo que se puede decir de ellas en un intento por definir las es que son sin ánimo de lucro y tienen una vocación social que ofrece servicios y ayuda a las poblaciones que no ven satisfechas ciertas de sus necesidades, por lo que se les da el apelativo de ONG para el desarrollo (Ongd). Esto les otorga su legitimidad ante el grueso de la población beneficiaria de sus acciones. A partir de lo anterior no se debe perder de vista que *las ONG no son gobierno y por tanto no son Estado*.

de políticas tendientes a tratar temas relacionados con la violación de los derechos humanos, dada la internacionalización de este discurso y la transnacionalización de ciertas políticas o principios¹² para el tratamiento del posconflicto en lugares afectados por guerras intestinas que han provocado o contribuido a los procesos de descomposición o desarticulación de la vida política y social.

En este escenario los organismos internacionales de ayuda humanitaria han ido construyendo un espacio privilegiado de diálogo, convirtiéndose en un actor protagónico en el proceso de pacificación y reconstrucción de los tejidos sociales. No obstante su labor sería poco eficaz o insignificante si no existiesen las estructuras sociales y de relaciones, de conocimiento del terreno y de las prácticas culturales, políticas, económicas y sociales que les proporcionan las organizaciones religiosas y las ONG locales.

Discursos y prácticas modernizadoras

En los Montes de María, el trabajo de las ONG llega a finales de los noventa. Sin lugar a duda, las coyunturas de internacionalización y visibilización internacional del conflicto colombiano son determinantes para comprender la penetración de estas organizaciones en la vida social y política de la región, no obstante existe otro factor que también determina el triunfo de los discursos humanitarios y de los derechos humanos en la zona. Así, podemos observar que en el plano internacional, los años noventa representan para muchos el final de las batallas ideológicas que habían enfrentando durante décadas dos modelos sobre la concepción de las relaciones sociales, políticas y económicas, el modelo liberal y el modelo socialista.

El desplome del segundo selló así el éxito del primero, y aparece como fantasma que recorre el mundo la idea según la cual la historia ha llegado a su final (Zagari, Pérez y González, 1997). Lo anterior implica que sólo es posible pen-

¹² El ejemplo más claro de ello lo ofrece la justicia transicional, que tiene sus antecedentes en el trabajo de posconflicto llevado a cabo en Europa, Suramérica, Centroamérica y Sudáfrica (Teitel, 2003).

sar la sociedad y la política desde una óptica liberal y capitalista, en ese sentido todo Estado deberá avanzar hacia la concretización de la democracia como modelo político lo cual supone la aceptación de los derechos humanos (que tiene como centralidad al individuo) como principios básicos del fundamento político de sus cartas constitucionales, so pena de verse aislado.

Podemos ver que, como nunca antes en la historia de occidente, la idea del contractualismo político tener una presencia fuerte y “universal” a través del discurso de los derechos humanos. En términos generales el discurso del contractualismo político sostiene que los principios y normas que regulan la vida en sociedad son el resultado de un acuerdo razonado (ajeno a las preferencias religiosas, culturales, morales, etc.) entre individuos que deciden, haciendo uso de su libertad y en condiciones de igualdad, las leyes que han de guiar sus relaciones¹³. En este orden de ideas, los derechos humanos son la expresión de este acuerdo racional y razonado que se traduce en leyes inscritas o bien en la Carta constitucional o bien en las normas del Derecho, o bien en ambos.

Al interior de esta tradición contractualista los derechos humanos se asumen como principios que se fundamentan en una moral y una ética laica y pública, inspirados en valores como la dignidad humana, la autonomía y la solidaridad; principios válidos para todo individuo por el simple hecho de su condición de humano. Si bien esto último recuerda que los derechos humanos tienen un substrato en el derecho iusnatural clásico¹⁴ que nos reenvía a la creencia cristiana de una dignidad propia del ser humano y otorgada por Dios a los hombres y mujeres, que les hace iguales ante su creador. Ello no excluye que

¹³ Esta idea contractual de las leyes y principios que regulan la vida política esta encarnada en la idea del Estado de Derecho: que implica la separación de poderes (jurídico, legislativo y judicial), un principio de legalidad y una jurisdicción (ordinaria y administrativa). Estos elementos pretenden poner límites al poder del Estado frente al ciudadano, garantizando así la justicia y la igualdad de todos frente a la ley a través del derecho (Kant E., *Metafísica de las costumbres*, 1797).

¹⁴ Lo que es lo mismo leyes naturales (inmutables y universales) de las cuales regulan unos derechos naturales, es decir, inherentes a todo individuo humano cuyo cumplimiento debe ser respetado puesto que ellos constituyen una manifestación de Dios.

los derechos humanos, en su larga historia, posean un fuerte contenido contractualista y moderno, de hecho, el respeto de estos y su valoración política no pueden entenderse sino bajo la órbita de una idea de una sociedad ilustrada moderna y occidental¹⁵.

Así, aunque los derechos humanos tengan un sustrato iusnatural, su integración a los discursos políticos de los Estados miembros de las Naciones Unidas¹⁶, entre ellos Colombia, y que exige la inviolabilidad de éstos y su prioridad frente a los particularismos culturales, religiosos o políticos, deja en claro que existe en ellos una dimensión jurídica contractual y positiva, conforme a la cual todo Estado moderno deberá poder garantizar el cumplimiento de estos principios por vía constitucional y legal. Este es un lugar común para la tradición jurídica y política moderna.

Colombia firmó y ratificó la aceptación de los derechos humanos con el compromiso de defenderlos y garantizarlos en su territorio, en este contexto lo que ocurre en el país, las decisiones esenciales en torno a la vida o a la muerte pueden ser revisadas, analizadas, cuestionadas o negadas en los espacios de carácter internacional como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que éstas son garantes de esta visión liberal de la sociedad. De manera que lo que sucede en los Montes de María es observado, comentado, analizado ya no exclusiva-

¹⁵ Existen tres modelos del derecho natural: el modelo de la Baja Edad Media, el modelo moderno, c) el modelo ilustrado. Como lo señala Benitez, entre el modelo medieval y el modelo moderno del derecho natural existe una diferencia esencial a saber: “quizá la idea divisoria decisiva entre uno y otro iusnaturalismo, sea de índole teológica: la teoría del D.N más antigua (así como la de todos los que hoy afirman que los derechos humanos injieren en la dignidad especial de la persona) arrancan desde un dato teológico: los primeros principios prácticos, que son justos y han de ser obedecidos porque constituyen una manifestación de la luz de Dios. Los modernos, en cambio, prescinden de cualquier dato teológico; el postulado de la igual libertad y de la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales, constituye la palanca omnipresente en todos sus razonamientos” (Carpintero, 1999, 40)

¹⁶ “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles” así lo señala las Naciones Unidas. Ver: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

mente por el Estado colombiano, sino también por dichas organizaciones en las cuales tienen lugar la expresión de la multipolaridad del poder¹⁷.

El consentir un consenso internacional entorno a un modelo liberal de Estado y sociedad, implica la aceptación de una percepción del mundo incontestablemente hegeliana. Esta visión hegeliana de la historia supone que la humanidad en su proceso histórico que tiene un fin, un thelos, que en el caso de occidente consiste en la consolidación de la figura jurídica de la constitución del Estado como Estado de Derecho. Por lo tanto, la idea de progreso social que se destaca dentro de los componentes de intervención de los organismos internacionales que trabajan en los Montes de María (como la Mapp/OEA, OIM, Ocha) no escapan al “deseo civilizador” que implica consolidar Estados democráticos y desarrollados, en términos de modernización de sus sistemas políticos. Lo que supone que estos organismos participan como una práctica modernizadora de las relaciones políticas en la región, o lo que es lo mismo, que las ONG ya sean locales, nacionales o internacionales tienen como misión: lograr que en las zonas en conflicto el discurso del progreso humano, entendido como respeto de los derechos humanos, sea asumido como un aspecto *sine qua non* para lograr un verdadero equilibrio político y social por parte del Estado. Para ello ponen en marcha programas de capacitación en derechos humanos, ciudadanía, convivencia pacífica y democracia.

Desde esta lógica las poblaciones de los Montes de María que reciben ayuda de la cooperación internacional a través de las ONG nacionales y locales están llamadas a poner en marcha procesos de organización social en pro del desarrollo y éste último está preestablecido, es decir, es un discurso auto referencial de las agencias de cooperación en el cual la visión del cooperante se impone al que beneficia de la ayuda. Expresado en otras palabras, la idea misma

¹⁷ Esta multipolaridad hace referencia a los discursos de la globalización económica y la crisis del Estado de Bienestar, que vienen a ser “reemplazado” por el Estado mínimo. Este último, desde una análisis ideológico, representa el triunfo de las relaciones tecnorracionalistas en la esfera de la política que contribuyeron a la desarticulación de las fuerzas de la sociedad bajo las cuales los países occidentales-modernos habían logrado instaurar sus instituciones democráticas (Habermas, 1996 y 1993).

de desarrollo suele tener a menudo un contenido economicista y etnocentrista frente al cual no siempre se identifican los beneficiarios de la ayuda.

Ello se debe a que las teorías acerca del desarrollo que orientan las ONG, sin distinción, siguen descansando sobre las visiones asimétricas de centro y periferia, conforme a las cuales el desarrollo como cualidad positiva es propia de los países desarrollados y el sub-desarrollo, en tanto que situación problemática o indeseable, es propia de los países sub-desarrollados o en vía de desarrollo, quienes para lograr superar su condición de no-desarrollados deberán jalonar y privilegiar procesos tales que: ahorro e inversión, aumento de la productividad, industrialización, urbanización, declive de la ocupación agrícola tradicional y uso de la tecnología moderna, si es preciso por el concurso de la ayuda internacional a través de ayudas técnicas y financiera. Así, podemos decir que el discurso de las ONG, financiadas por los fondos internacionales participa, directa o indirectamente, de una clara apuesta por la modernización de las prácticas productivas, sociales y políticas en las regiones en las cuales intervienen (Contreras, 1996).

En este sentido la visión de desarrollo orientada por las ONG ha sido fuertemente cuestionada desde los discursos teóricos poscoloniales y decoloniales que ven en ello una episteme occidental que sigue invisibilizando el carácter histórico de las regiones en las cuales se ponen en marcha los programas de ayuda humanitaria y cuya proliferación ha dado luz a una “industria” que incluye a agencias nacionales enclavadas en los países adelantados, ministerios de planificación y desarrollo en los países retrasados y un conjunto de instituciones nominalmente dedicadas a este fin. La crítica desde el poscolonialismo denunciaría el hecho que las ONG en la medida en que admiten discusiones acerca de los ritmos del progreso, el grado o intensidad del esfuerzo, la necesidad o no de un brusco impulso inicial (*take off*) o el nivel de intervención estatal, pero no acerca de sus fundamentos y continúan haciendo uso de la receta prescrita del desarrollo, sigue reproduciendo las prácticas y relaciones económica y políticas propias de la época colonial, es decir, se mantienen en la reproducción de una dicotomía simplista entre centro-periferia, primer mundo-tercer mundo (Bhabha, 1994; Spivak, 1993 y Montes, 2007).

Esta crítica construida desde los discursos teóricos, se encuentra eco en el terreno cuando se observa que el hecho de que los organismos cooperantes de corte internacional, que suelen oficiar como financiadores directos o intermediarios, cuentan con un amplio poder de decisión frente a las ONG locales, explica que éstas últimas se sienten, en ciertos casos, simples ejecutoras de proyectos, por lo que muchas de ellas juegan un doble juego, que consiste en satisfacer las exigencias formales (como reproducir discursos modernizantes y cumplir con los aspectos técnicos en la presentación de los proyectos exigidos por los primeros), guardándose un espacio de independencia que usan para trabajar temas que consideran prioritarios y de interés para la población local. Los resultados de esta labor “paralela” son introducidos en los informes que las ONG locales deben presentar a las agencias financiadoras de sus proyectos con el nombre de “valor agregado”, bajo este calificativo se trabajan, p.ej., los programas de atención psicosociales, de trabajo de la memoria y el dolor.

En resumen los programas de acción de los organismos de cooperación internacional, que operan como financiadores de proyectos implementados por las ONG, locales laicas y religiosas, en los Montes de María responden en su misión y visión a los estándares internacionales y al Derecho Internacional Humanitario. Ello tiene como consecuencia:

1. El hecho de que los proyectos y programas jalonados desde y por estos entes internacionales parecen tener, en ciertos casos, como primera misión extender un discurso fuertemente contractualista, normativo y racional de lo que debe ser el Estado y la sociedad. Su presencia en los Montes de María es la prueba de que la zona está lejos de cumplir con el modelo teórico de lo que debe ser una comunidad política liberal y justa de conformidad con el contractualismo político. Como podemos apreciar, si bien esta visión contractual es laica, no por ello está desprovista de un contenido moral que podemos calificar como racional, es decir, en ella se contempla la idea del carácter universal de ciertos principios normativos o teleológicos, frente a los cuales la realidad siempre se presentará como imperfecta. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es portadora de esta moral racional, quizá por ello en los espacios

de encuentro entre las Iglesias y los ONG laicas nacionales e internacionales, que intervienen en la zona, la percepción de los derechos humanos desde la óptica cristiana y la óptica contractualista no solo no se contradicen, sino que en ocasiones se complementan.

2. El imaginario social de los derechos humanos que los organismos no gubernamentales orientan en la zona de Montes de María contiene unos horizontes políticos de orden normativo que se enseña a los habitantes de la zona (en particular por los líderes de la población desplazada) a través de programas de capacitación en democracia participativa, ciudadanía y derechos humanos. Este imaginario contractual constituye una batería de principios normativos que orienta las expectativas y reclamaciones de la población víctima del conflicto, es decir, informan sus prácticas sociales o acciones colectivas frente al Estado colombiano.

De esta manera los pobladores de los Montes de María manejan una concepción del Estado como un ente jurídico. Reconocen la existencia de una Carta Constitucional que contiene los derechos fundamentales que el Estado debe garantizar a la población, así como, la presencia de la Corte Constitucional como órgano regulador del cumplimiento de las normas constitucionales por parte del Estado. La población identifica, también, el carácter universal e internacional de los derechos humanos (que incluye un listado de los derechos y libertades fundamentales del hombre), no solo en el orden político, sino además, en lo socioeconómico y cultural, conforme a la Declaración de 1948 (por las Naciones Unidas), recitan su pertinencia, y están informados de la obligación política y constitucional –ante la comunidad nacional e internacional– que tiene el Estado colombiano para proteger y garantizar aquellos.

El hecho de que las ONG sean portadores y difusores de este discurso amplio de los derechos humanos no permite hacer explícita la distinción entre éstos y los derechos fundamentales, generando así una confusión que desinforma a la población acerca de las obligaciones que el Estado tiene para con ellos, en tanto que son ciudadanos colombianos y víctimas del conflicto.

La distinción básica que podemos hacer entre estos dos tipos de derechos consistiría en señalar que mientras los derechos humanos tienen una pretensión universal y son intuitivamente válidos en el campo constitucional, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos humanos que se han positivado por vía de una norma esencial (constitucional) o legislativa, es decir, que estos derechos requieren de un desarrollo legislativo o reglamentación normativa para que puedan tener vida jurídica¹⁸.

De esta forma, en el caso colombiano, si bien el Estado se encuentra obligado a cumplir los derechos fundamentales de segunda generación (es decir los derechos sociales, económicos y culturales), no obstante la Corte Constitucional reconoce que estos derechos son fundamentales pero no de acción inmediata, es decir, el Estado está obligado a responder de forma urgente sólo si la insatisfacción de esos derechos pone en peligro de forma conexa los derechos de primera generación. De otro modo los Derechos a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda digna, etc., en tanto que derechos prestacionales implican una libertad política para la autoridad del Estado. Dicho en otros términos, su cumplimiento está sujeto a la disponibilidad de recursos del gobierno nacional o local.

Cuando las ONG, internacionales, nacionales o locales, no hace esta distinción afianzan la idea entre la población que todos los derechos humanos, sin distinción, son fundamentales y con ello entran a exigir altas cargas presupuestales al Estado. La consecuencia que se desprende de ello es que la población entra a exigir la satisfacción inmediata de los derechos socio-económicos y culturales, acusando al Estado de violar su cumplimiento, como lo exige la Declaración Universal de los Derechos Humanos que les ha sido explicada por las ONG. Como es obvia esta confusión, fuertemente instalada, no permitirá que la población víctima del conflicto encuentre en las propuestas del Estado la satisfacción suficiente a sus exigencias y expectativas de reparación. Razón por la cual apelan a las fuentes de la Corte Constitucional.

¹⁸ Ver la sentencia de la Corte T-406-92.

Presencia de las iglesias en la región de Montes de María¹⁹: ¿una misión cristiana- transnacional de los derechos humanos?

Para comprender la relación entre las iglesias y el discurso de los derechos humanos en los Montes de María, creemos conveniente comenzar por ofrecer una explicación entorno a la presencia de la Iglesia (católica y no católica) en el contexto de América Latina y nacional.

América Latina una tierra de misioneros

América Latina, como Colombia, ha sido históricamente modelada por un catolicismo hegemónico, ello ha implicado tensiones estructurales desde el momento en que ciertos principios y valores de la modernidad²⁰ occidental son combatidos por la institución católica (Bastian, 1997 y 2001a, 2001b). Bien podríamos decir, que esta tensión ha hecho que en América Latina la secularización²¹ tenga lugar de manera formal y jurídica pero visiblemente, como lo ha mostrado la Sociología de las religiones, en ningún caso es real.

En la práctica existe en el continente un pluralismo religioso que ha terminado por generar una desregularización religiosa, es decir, la proliferación de

¹⁹ Según una encuesta realizada por el diario *El Tiempo* en el año 2000, en Colombia la población católica Romana constituye el 81%. El 10% de los encuestados se identificaron como cristianos no evangélicos y el 3,5% como evangélicos. Otro 1,9% no profesó ninguna creencia religiosa. Sin embargo, una estimación del 60% de los encuestados respondió que no practica su fe activamente. Estado de la religión en Colombia. Tomado de International Religious Freedom Report, 2004, hecho por el Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, publicado el 15 de septiembre de 2004, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2004/35531.htm>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2006.

²⁰ Nos referimos particularmente a la primacía de la razón frente a la fe, del Estado ante la institución religiosa como garante del orden social terrenal.

²¹ Sea este el espacio para hacer una clarificación conceptual pertinente, entre *secularización* y *laicidad*: el primer término nos reenvía a un proceso que designa la pérdida de influencia, progresiva o relativa, de lo religioso en la vida de una sociedad. La laicidad por su parte designa un conflicto de intereses entre el Estado y la institución religiosa, que busca la no injerencia del poder de esta última en el mundo político e institucional de un Estado. De este modo podemos decir que la secularización tiene lugar en el campo de la cultura y la sociedad, mientras que la laicidad tienen como escenario el campo de lo político (Baubérot, 1990).

sectas o grupos confesionales que han minado la hegemonía confesional que durante décadas conservo la Iglesia católica, y junto a esto observamos una modificación profunda, o por lo menos significativa, de la manifestación de lo religioso, que se produce cuando entran en competencia grupos religiosos locales, católicos y protestantes²², que cuentan, además, con una proyección nacional e internacional (Bastian, 2001b, 181-197).

Estas nuevas “colectividades religiosas bien organizadas” (Touraine, 2001) se muestran más flexibles y maleables, ya que tienen en cuenta las particularidades étnicas y culturales de sus miembros activos y ponen en marcha ciertas hibridaciones entre cultura popular religiosa y prácticas institucionalizadas de lo religioso, en las que se liberan cultos populares que habían sido integrados o reinterpretados por la Iglesia católica (Willaime, 1999 y Hurbon, 1995).

En América latina, la penetración con fuerza de las nuevas comunidades religiosas no católicas, se produce al término de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa. Este período coincide con un cambio en las orientaciones del catolicismo, a través de la Renovación Carismática Católica (RCC): en ella se señala como primordial la oración al Espíritu Santo y los actos carismáticos que se producen desde y gracias a la oración, con ello se reintroduce el milagro y la revalorización del éxtasis religioso entre los fieles católicos.

La Iglesia católica opera, así, un cambio de estrategia que incluye el uso de los medios de comunicación por parte de predicadores clérigos y laicos quienes ahora ponen en escena su autoridad profética, alejándose progresivamente del carácter doctrinal y ortodoxo de la institución católica, con la bendición del Vaticano. En este giro el uso de de las prácticas religiosas híbridas juega un rol

²² El término es usado en su sentido amplio para designar todo grupo u organización religiosa que no se suscribe a la institución católica. El protestantismo no tiene una organización unitaria, pero las comunidades de tradición común se organizan en iglesias nacionales y en concilios internacionales. El Consejo Mundial de Iglesias (CMI) es la principal organización ecuménica cristiana internacional. Fue fundado por 147 iglesias, el 23 de agosto de 1948 en Amsterdam. Su sede está en Ginebra, Suiza; a él están afiliadas al rededor de 348 iglesias y denominaciones con cerca de 560 millones de cristianos en más de 110 países, en Europa, Norte América, África, América Latina, Oriente medio y el Pacífico. Ver: <http://www.oikoumene.org/es/quienes-somos.html>

esencial: vemos que se adoptan visiones religiosas populares, de modo que se es proclive a la idea de lo sobrenatural como parte de la vida cotidiana, creencias estas que participan en la creación de discursos y prácticas susceptibles de despertar el interés en los fieles católicos y no católicos. Se organizan congresos, retiros espirituales, misas y otro tipo de actividades masivas que tienen como objeto la re-evangelización de los propios fieles católicos. Esta red de la fe incluye en su organización “coordinadores” zonales, regionales, diocesanos, estatales, o departamentales, encaminados a la organización de eventos, cursos y asambleas, que permiten crear y/o consolidar lazos de proximidad entre la población local y la iglesia (Bastian, 2001b, 186).

No cabe duda que las estrategias son similares a las empleadas desde hace décadas por las comunidades protestantes. Unas y otras coinciden en el hecho de hacer de la fe una “empresa” de carácter nacional y multinacional, con estructuras jerárquicas bien organizadas.

Colombia: laicidad y modernidad religiosa

La ruptura del monopolio de la Iglesia católica en Colombia se inscribe en la lógica de las rupturas “desde arriba” (a) y “desde abajo” (b), descrita por Bastian (2001) con el fin de estudiar, de un lado, la relación de tensión existente entre los principios políticos modernos y la relativa estabilidad de la relación entre la política y el catolicismo. De otro lado, para comprender mejor las dinámicas de desregularización de lo religioso en América latina.

a. Según Bastian, la ruptura “desde arriba”, es de carácter legal y se llevo a cabo a través de la adopción de constituciones liberales y radicales. Para el caso de Colombia podríamos decir que el primero de estos momentos de ruptura y laicización ha sido progresivo: entre 1850-1885, con la ley de separación de la Iglesia y del Estado del 15 de junio de 1853; la ley sobre la libertad religiosa del 14 de mayo de 1855; y la promulgación de la Constitución de Rionegro el 8 de mayo de 1863. A este período le sucede uno de reformismo y conservadurismo, entronado con la Constitución de 1886. Ésta se convirtió en el marco

legal que determinó el curso de las relaciones entre la institución católica y el mundo político del país. Pese a ello diversas tentativas de laicización aparecerán, como la Reforma Constitucional de 1936 gracias a la cual el catolicismo deja de ser la religión del Estado y este queda exento de prodigarle a aquella una protección especial (De Roux, 2001).

Finalmente un nuevo momento de ruptura y promesa de laicización aparece con la Constitución de 1991, en esta se inscribe la libertad de culto, de conciencia y el pluralismo religioso, obedeciendo, así, a un principio de respeto por las minorías religiosas a las que no solo se les debe tolerar sino que, además, debe permitírseles y/o facilitarles su desarrollo en condiciones de igualdad. Este multiconfesionalismo está lejos de implicar una verdadera y radical laicización del Estado en Colombia como tendremos la oportunidad de apreciarlo más adelante.

b. En cuanto a la ruptura “desde abajo”, ésta debe mirarse como el resultado, de la continuidad de las fracturas sociales de la población y que posibilita la existencia de una masa de pobres sin acceso, efectivo, a los bienes materiales y políticos; de la aparición de actores religiosos carismáticos; de los mismos procesos de modernización de la sociedad que han implicado, directa o indirectamente, el éxodo de la población rural la cual se enfrenta a procesos migratorios internos, generando así una pérdida de identidades y de referentes religiosos. No debemos olvidar que las comunidades eclesíásticas católicas de base se establecieron particularmente en las comunidades rurales, la progresiva incursión de éstas a las dinámicas urbanas por razones de infraestructuras viales, o procesos de modernización económica, rompe este vínculo hasta hace poco inquebrantable.

Esta disocialización permite sin duda la aparición de organizaciones de carácter religioso no católicas, que tendrían como característica primera, el deseo de reconstruir un orden que ofrezca seguridad a una población inscritas en regiones en donde las posibilidades de acción política están limitadas, en ciertos casos por la existencia de conflictos violentos, como ocurre en la región de los Montes de María.

Podríamos decir que en Colombia la aparición de organizaciones religiosas no católicas ha significado una entrada a la modernidad por parte de algunas comunidades o sectores de la población, no solo porque por medio de estas colectividades se conectan al mundo asociativo y político, sino también, porque la pertenencia a estas organizaciones exige de sus nuevos miembros, como lo sugiere Touraine (2001), una interiorización de lo divino que puede, en un momento dado, acabar con la sacralización social a la que está sujeta la idea de Dios. Dicho en otros términos, las nuevas comunidades religiosas protestantes estarían ayudando a la puesta en marcha de una individualización de lo divino, entre la población pobre y rural que hasta hace pocas décadas se encontraba fuertemente atada a una idea de lo divino que le llegaba desde arriba, vía la Iglesia católica, con la exigencia de respeto que les era impuesta por los sacerdotes católicos²³.

Montes de María: derechos humanos y fe

La Iglesia católica hace presencia en la región de los Montes de María, a través de los sacerdotes y de la Orden Franciscana; ésta última llegó hace más de 20 años. Durante este tiempo se ha ido insertando en la población a través de programas productivos con el campesinado, de atención a los pobres históricos²⁴ y recientemente a las poblaciones desplazadas por el conflicto armado. En este último caso la Orden Franciscana es pionera en la elaboración de programas de atención psicosocial y reconstrucción de proyecto de vida para la población desplazada. En cuanto a las iglesias protestantes éstas llegan con fuerza en la década de los noventa como misiones evangelizadoras.

Como lo registran las notas de prensa del periódico *El Universal*²⁵, principal diario de la región, la presencia de los representantes de la Iglesia católica y pro-

²³ En los procesos europeos de la modernización de la vida social, la interiorización de lo divino jugó un rol de gran importancia en los procesos de secularización de la vida social y es visto como el preámbulo a la laicización del Estado.

²⁴ Con ello nos referimos a las poblaciones que han padecido la pobreza a largo plazo, y que no entran en la categoría de desplazados por el fenómeno de violencia que vive el país.

²⁵ Las notas de prensa de este diario corresponden a los años 2007 y 2008. En sus columnas de “Opinión”, “Sincelejo” y “Por los municipios”.

testante en todos los escenarios de la vida política de los Montes de María es constante y progresiva. Esta presencia es particularmente fuerte en los procesos de paz, desmovilización y atención a las poblaciones locales víctimas del desplazamiento. Visiblemente existe un trabajo mancomunado entre este sector y las ONG de cooperación, internacionales y nacionales, que actúan en la zona.

La presencia activa de las organizaciones religiosas se coordina en su mayoría desde Sincelejo y Cartagena hacia los municipios de los Montes de María, y se hace visible a través de la labor que adelantan la Fundación Franciscana Tomás Moro, la red Asvida, La Sepa-Diakonia de la Paz, la coordinación de la Fundación Desarrollo y Paz de los Montes de María (Frdpmma). Cada una de estas organizaciones se constituye en ONG locales que reciben la colaboración técnica y el financiamiento de los organismos de atención humanitaria que operan en los Montes de María. Todas participan, en mayor o menor grado, de las audiencias públicas de víctimas, de los Programas de Desarrollo Paz (PDP), los Laboratorios de Paz, están en relación con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr)²⁶, la Comisión Ciudadana de Reconciliación y el Observatorio de Situación Humanitaria.

El acercamiento al tema de la presencia de las iglesias en la zona²⁷ dejó entrever que existe un discurso de evangelización por parte de la iglesia protestante, en la figura de la red Asvidas. Este discurso evangelizador se encuentra estrechamente ligado a su propia visión “Cristo-céntrica”²⁸, conforme a la cual es

²⁶ Uno de sus miembros es monseñor Nel Beltrán, quien hasta hace pocos meses oficiaba como presidente de la Fundación Desarrollo y Paz de los Montes de María.

²⁷ Esto se hizo a través del estudio de tres casos: la Fundación Tomás Moro, Fundación Desarrollo y Paz de los Montes de María y Asvida. Los detalles de este trabajo de terreno no aparecen en el artículo por razones de espacio. Ver reporte de investigación “Estado, imaginario y prácticas sociales en los Montes de María” (Gides-Odecofi, 2008).

²⁸ Para tener una visión amplia de lo que implica esta visión sería indispensable mirar la abundante documentación que se produce desde las mismas organizaciones religiosas, quienes a través de revistas virtuales y de declaraciones en asambleas, explican en qué consiste esta visión “Cristo-céntrica”. Durante la elaboración de este artículo nos resultó un tanto confuso poder definir una única manera de entender lo “Cristo-céntrico”, pareciera que cada iglesia protestante añade un aspecto para mostrar a sus fieles que ellas son auténticas portadoras de esta visión. Algunos ejemplos pueden ser consultados en los siguientes sitios web: <http://www.arbil.org> y <http://www.minuevoamor.es.tl>

indispensable, para el buen cristiano, cumplir con la voluntad de Jesucristo y seguir su ejemplo de perdón y humildad, resistir sin armas a nuestros enemigos y perdonar sus ofensas. No queremos decir con ello que desde las iglesias se esté deseando o promoviendo una reconciliación únicamente basada en el perdón cristiano, pero sí deseamos señalar que, como es apenas lógico, las visiones cristianas no son abandonadas por estas organizaciones durante su trabajo de intervención en la región, ellas están presentes en los discursos por la reparación y los derechos humanos que estas mismas organizaciones trabajan con las poblaciones desplazadas²⁹.

En el caso de la Iglesia católica, ésta orienta un discurso en el cual se refleja la visión de sociedad fundada en la Doctrina Social de la Iglesia, que se puede rastrear en las Conferencias Episcopales para América Latina³⁰. Las Conferencias de Medellín y Puebla (1968 y 1979) son quizás las más sociales: en ellas descubrimos una idea discutida por la Filosofía Latinoamericana, durante las primeras décadas del siglo XX, a saber, la Teología de la Liberación³¹. Se establece en ellas la espiritualidad de la liberación, se plantea la necesidad de superar las antiguas posturas asistencialistas de la Iglesia. Como novedoso se encuentra, también, el hecho que condena la violencia institucional del mismo

²⁹ En entrevista con uno de los líderes de población desplazada del municipio de Macayepo corregimiento de El Carmen de Bolívar (ocurrída en el 2000) y miembro de Justa Paz/Asvida sostiene que su labor es de doble vía, trabajan por un programa de cambio social y espiritual: “Cuando hablo de Cristo céntrico es con amor al prójimo, ese mandato divino que nos deja Jesucristo que dice amaos los unos a los otros y nosotros hacemos ese esfuerzo por mantener ese amor, pero me da cuenta que no solamente por el miembro de mi iglesia, había mucha gente de mi tierra”.

³⁰ Las Conferencias Generales del Episcopado Latinoamericano: la primera celebrada en Río de Janeiro en 1955, la siguiente en Medellín en 1968, y la tercera en Puebla en 1979. Ellas orientan la intervención de la Iglesia en América Latina, región estratégica para la fe católica en el mundo. Ver: <http://www.multimedios.org/docs/d000754/>

³¹ La Teología de la Liberación da forma a una doctrina filosófica y ética conocida como Filosofía y Ética de la Liberación. Como movimiento filosófico, la Filosofía de la Liberación gana fuerza en la década del sesenta en América Latina y tiene como su principal exponente a Enrique Dussel. El propósito de este movimiento filosófico es la búsqueda de la construcción de un genuino pensamiento latinoamericano. Es decir, un proyecto de liberación intelectual y social como resultado del análisis y comprensión de la praxis o de la propia realidad de América Latina. En cuanto a la ética de la liberación que acompaña esta Filosofía, podemos decir que ella denuncia la situación de opresión, de víctima, del “otro”, como un problema no solo racional, sino sobre todo corpóreo, material, concreto (Dussel, 1979 y 1982).

sistema y no sólo la de las guerrillas y la lucha armada en general. Anuncia una sociedad fraternal, igualitaria y solidaria, crítica de las elites burguesas de las cuales denuncia su prolongada dominación. Vemos, así, que la idea de la justicia social atraviesa su discurso.

En este orden de ideas la Iglesia católica en los Montes de María (la Diócesis de Sincelejo y las Pastorales-Diakonias de la Paz,) busca ver la reconciliación no sólo desde el aspecto espiritual sino también social, económico, cultural, político y ambiental. Pretende lograr en la región el reencuentro de la iglesia, la sociedad civil y el Estado, y que la iglesia del Caribe tenga unos lineamientos comunes frente a la reconciliación y el desarrollo. Así, vemos que la Iglesia católica en los Montes de María, no se presenta en franco rechazo a la laicización, que implica el respeto a la libertad de cultos y la independencia de la razón humana ante la autoridad divina, para entrar a participar activamente en las prácticas modernizantes de la vida política de la región.

En este sentido la posición de la institución religiosa católica y protestante, en general, no es más el repudio a las ideas y valores liberales modernos, sino que por el contrario establece espacios de discusión, formación y diálogo desde los cuales hace llegar a la población el discurso político transnacional de los derechos humanos³², no sin antes incluir en ellos un mensaje iusnaturalista clásico, conforme al cual tales principios, universales y justos, que han de ser obedecidos porque constituyen una manifestación de la luz de Dios.

No obstante la presencia visible y mediatizada de las iglesias, a través de sus programas de atención a la población víctima del conflicto, confirma una vez más que el proceso de laicización de la política y del Estado está inacabado en la sociedad de Montes de María, ampliamente rural. Así, pese al esfuerzo por constituir un Estado moderno y laico, asistimos aún hoy a una presencia importante de la iglesia en la vida política a través de lo que podríamos catalogar la sacralización de la política, en la cual perviven elementos fuertemente morales cristianos conforme al cual el hombre de fe es puesto al servicio de la acción política.

³² Los acuerdos de cooperación de la Diócesis, de la Comunidad Franciscana, de Asvidas (iglesia Menonita), etc., con el Pnud, OIM, Mapp/OEA, dan muestra de esta relación cercana.

Esta cercanía de la Iglesia, como institución, a las alcaldías y concejos municipales permite a la Iglesia católica actuar como par en la búsqueda de soluciones a conflictos sociales y políticos locales, dado que la institucionalidad estatal sigue ofreciendo a la Iglesia católica un lugar de privilegio dentro del marco constitucional³³, frente a las otras confesiones religiosas. Esta circunstancia explica en parte porque la Iglesia obtiene su legitimidad como mediadora ante eventuales procesos de acuerdos de paz o reinserción en el país en general y en la zona de los Montes de María, en particular.

Es sintomático el que esta laicización inacabada de las relaciones Estado e Iglesia, se pueda observar en los debates que tienen lugar en algunos concejos municipales y en las decisiones de la administración local, p.ej., en El Carmen de Bolívar, los representantes de la institucionalidad certifican la necesidad de ofrecer la condición de patrimonio cultural a ciertos cultos de la Virgen para su municipio (Acuerdo 014 de 2005, en el que declara patrimonio religioso y cultural a la imagen de Nuestra Señora del Carmen), y se le ordena al comandante de la Policía Nacional ofrecer todas las garantías a los fieles católicos y al clero para celebrar sus fiestas litúrgicas y se señala la no entrega oportuna de recursos del municipio para la celebración de las fiestas de la Virgen del Carmen (Decreto 143, del 12 de julio de 2008)³⁴ o se nombra como primera dama de El Carmen de Bolívar a una religiosa, por decreto de la Alcaldía³⁵.

Para volver a los derechos humanos, deseamos indicar que en el trascurso de nuestra investigación pudimos percibir que el discurso de los derechos humanos en manos de las organizaciones religiosas (católicas y no católicas) se encuentra atravesado por una visión natural del derecho. Es decir, el discurso del respeto de los derechos humanos está influenciado por una idea de justicia

³³ Ello pese a la Constitución de 1991, a la sentencia C-027 de 1994 y otros esfuerzos de la Corte Constitucional (Maya, 2007).

³⁴ Con el incumplimiento de no limpieza de las calles intervenidas por los contratistas “se vulnera el derecho a transitar con la imagen de la Virgen del Carmen en hombros de sus fieles, fervientes, creyentes, fervorosos, efusivos y entusiastas devotos, en especial afectando el tránsito en procesión sobre las calles 22, 23, 24 y 25 y los respectivos callejones”.

³⁵ Decreto número 092 de mayo 22 de 2008 “Se designa a la Hermana de la congregación Santa Rosa de Lima Carmen Gil Pedraza (...) como gestora social-Primera Dama de El Carmen de Bolívar”.

natural ontológica o trascendental, que implica el respeto de principios que se encuentran más allá de las leyes humanas, para entrar en la esfera de un mundo moral trascendental al interior del cual la idea de Dios encuentra su lugar como principio rector. Mientras que la justicia positiva/humana son siempre contingentes y temporales, la justicia natural es por el contrario universal e inmutable.

Esta visión natural del derecho, puede ser vista como un paradigma epistemológico que capta la dimensión moralizante del derecho, por ello bajo este modelo epistemológico el derecho iusnaturalista hace referencia al “deber ser” como un imperativo categórico. Esta posición, particularmente clara en el caso de las iglesias protestantes, cuya misión, es fuertemente evangelizadora, contrasta con el propio discurso de las ONG internacionales y nacionales quienes, si bien suelen apoyarse en las estructuras organizativas de las comunidades religiosas, son portadoras de un discurso de los derechos humanos que tienen sus orígenes en un trasfondo contractualista, en tanto que una construcción laica e iuspositivista del derecho moderno. Desde esta perspectiva los derechos humanos son vistos como derechos fundamentales, es decir, derechos que tienen una especial protección constitucional, que les otorga aplicación legal, circunstancia que les hace escapar de una visión naturalista y moral de los mismos.

Si nos situamos en la visión iusnaturalista del discurso de los derechos humanos, podemos decir que éste hace parte del cuerpo doctrinal moral de la Biblia y en ese sentido, el mismo discurso está presente en la región de los Montes de María, en el lenguaje de las iglesias, mucho antes de la llegada de las ONG de cooperación internacional y de las mismas ONG nacionales y locales. En este mismo orden de ideas, no sería descabellado suponer que el carácter transnacional de este discurso, llega a la región, directa o indirectamente, con mayor o menor fuerza, a través de la transnacionalidad de lo religioso antes mencionada.

De esta manera podemos observar que en la difusión del discurso de los derechos humanos en los Montes de María, adelantado desde las organizaciones religiosas, se asiste al cruce de dos interpretaciones de los derechos humanos, una iusnaturalista tradicional y otra iusnaturalista de corte contractualista y mo-

derna, lo que tiene implicaciones en la comprensión del discurso de los derechos humanos por parte de las poblaciones receptoras del mismo, quienes terminan construyéndose un “imaginario social” en el cual cohabitan imágenes políticas, morales y religiosas desde las cuales se interpretan los derechos humanos.

En ciertos escenarios, como las audiencias públicas de víctimas, esta cohabitación o yuxtaposición de imágenes, en boca de los pobladores, ofrecen la impresión de que el discurso de los derechos humanos sirve a la población como especie de “*boite à outils*” de la cual ellos recuperan los aspectos que convienen según el actor con el cual están interactuando en un momento dado, el Estado, las iglesias o las ONG. En efecto, durante nuestra participación a las audiencias públicas de víctimas y los diálogos personalizados con líderes de la región, pudimos constatar que éstos últimos empleaban argumentos políticos/constitucionales, a los cuales sumaban razones morales cristianas, para defender el respeto de los derechos humanos y exigir de parte del Estado y de los actores armados la garantía de los mismos³⁶.

En resumen la presencia de las iglesias en los Montes de María, su visibilidad y las relaciones que mantienen no solo con la población, sino, también, con la estatalidad y los organismos internacionales (Unión Europea, Naciones Unidas, Organización Internacional de Migraciones) que financian sus proyectos, nos hacen suponer lo siguiente:

1. La pérdida de posiciones de la Iglesia católica, debido a la desregularización de los religioso, con la aparición de organizaciones religiosas protestantes, no han implicado un proceso de secularización de las relaciones sociales, ni una completa laicización de la vida política en la región, entre otras causas, debido a que las iglesias protestantes han llegado a llenar el vacío dejado por la primera, generando con ello una continuidad de lo religioso que predomina en la vida social. De esta forma la presencia de los representantes de la Iglesia

³⁶ Las confusiones no terminan ahí, ya que para gran parte de la población civil-rural-urbana de los Montes de María, existe, además, una confusión recurrente entre derechos humanos y derechos fundamentales que, como hemos explicado en el primer acápite, se piensan como equivalentes.

católica y protestante en todos los escenarios de la vida política de los Montes de María es constante y progresiva.

Ello permite sostener que el proceso de secularización de la sociedad montemariana está inacabado o no existe: en los Montes de María la Iglesia católica orienta un discurso en el cual se refleja la visión de sociedad fundada en la Doctrina Social de la Iglesia y la Renovación Carismática Cristiana. Por su parte las comunidades religiosas no católicas están abiertamente inscritas en una fuerte lógica de evangelización.

2. Las instituciones religiosas establecen espacios de discusión, formación y diálogo con la población local desde los cuales les hace llegar el discurso transnacional y contractual de los derechos humanos, sin por ello dejar de lado una visión iusnaturalista clásica de los derechos. Así, en el discurso político de los derechos circulantes en los Montes de María, hemos encontrado una comprensión del discurso del derecho ligada a imágenes cristianas, del derecho natural o fragmentos de las sentencias de la Corte Constitucional, que encajan entre sí en una visión naturalista del mundo y del hombre. La consecuencia de esta visión estriba en que los miembros de la población en contacto con las ONG, que surgen de las organizaciones religiosas, reconocen, valoran y defienden los derechos humanos en tanto que principios naturales portadores de una moral cristiana, cuyo cumplimiento deja lo estrictamente jurídico o legal para instalarse en el campo de lo cristiano justo.

Conclusiones

En el presente texto hemos mostrado los “imaginarios sociales” que en torno a los derechos humanos circulan en la región de los Montes de María, a partir del análisis del rol que juegan las iglesias (católicas y no católicas) así como las ONG internacionales y locales, en la construcción y movilización de dicho discurso.

En el desarrollo del trabajo de investigación que da origen a este texto pudimos confirmar la existencia de la yuxtaposición de estas dos visiones en

torno al discurso de los derechos humanos. Eso hace que con frecuencia este discurso sea ambiguo y dé lugar a que la población sea portadora de interpretaciones sintácticas distintas entre un hablante u otro si el contexto no está suficientemente claro o las presuposiciones no son muy explícitas.

Así, como consecuencia de esta “cohabitación” de visiones tenemos que en los Montes de María existe una red de organismos religiosos muy activa cuya legitimidad por parte de las poblaciones civiles locales, las convierte en puentes de entrada para las ONG internacionales y nacionales, a las zonas de conflicto. En este sentido podríamos decir que las iglesias ofrecen a los organismos internacionales no gubernamentales su *savoir faire*, es decir, su conocimiento de la región y de la población para que éstas entren en la zona a dialogar y poner en marcha sus programas en un ambiente de confianza con la población local. Esto se explica en parte por el hecho de que son estas comunidades religiosas las que poseen un trabajo de larga duración con las poblaciones locales, y prestan a las ONG su experiencia, sus redes y estructuras para entrar en diálogo con las poblaciones.

Lo anterior pone sobre el tapete la legitimación cruzada (*légitimation croisée*) (Bourdieu, 1989) entre las ONG laicas y las organizaciones religiosas (que participan de las convocatorias para llevar a cabo programas sociales de atención a la población víctima del conflicto), es decir, la colaboración entre ellas refuerza su legitimidad respectiva y la pertinencia de sus programas de ayuda. Las iglesias dirán que el hecho de que las ONG internacionales y nacionales trabajen con ellas es prueba de que su labor es aceptada y felicitada por la comunidad nacional e internacional; en el otro sentido las ONG argumentarán que el hecho de recibir la colaboración de las organizaciones religiosas de base es prueba de lo bien fundado de sus acciones en la zona.

En este mismo orden de ideas, es importante destacar, como lo señalamos arriba, la legitimidad de las iglesias como interlocutores de la población encuentra su fuente en el hecho de que el flujo de ayudas internacionales y la llegada de misiones de intervención y cooperación a las zonas de los Montes

de María, previas a la llegada de las ONG internacionales, provienen de las iglesias. Las iglesias católica y protestante son pioneras en el flujo de ayudas interministeriales procedentes de Europa y de los Estados Unidos desde mediados del siglo XX (Contreras, 1996). Son ellas, también, portadoras de una idea de los derechos humanos de corte iusnaturalista que se articula bien con sus estrategias de re-evangelización y reposicionamiento de lo religioso en el campo de lo social y lo político, en una región mayoritariamente rural y en la cual los procesos de secularización, propios de las sociedades modernas de los países del hemisferio norte, no es completa.

La convergencia entre las ONG locales (laicas y religiosas) y las agencias de cooperación internacionales, que trabajan en la zona, también se observa en el hecho de que unas y otras no dejan de actuar desde su discurso del desarrollo, lo que implica el mantenimiento de paradigmas desarrollistas y economicistas para pensar las situaciones locales. En ese sentido sería conveniente adelantar un ejercicio de análisis del discurso político de estos mismos organismos a fin de comprender que están entendiendo por fortalecimiento institucional y del Estado en los Montes de María; entender, cómo este modelo desarrollista puede o no articularse con las expectativas de la gente.

Frente a todo ello la población local que maneja el discurso de los derechos humanos informado por el contractualismo y la visión cristiana, determina sus “prácticas sociales” de reclamación ante el Estado nacional y ante la comunidad nacional e internacional de forma ambigua: amparados en su conocimiento de que los derechos humanos, en su sentido amplio, según la Declaración de 1948, tal como lo han aprendido de las ONG y de las organizaciones religiosas locales, poseen un carácter jurídico, saben que con la asesoría de las ONG pueden exigir al Estado colombiano una atención prioritaria en tanto que son víctimas del conflicto armado y de ese modo lo hacen saber durante las audiencias públicas de víctimas que se llevan a cabo en la región, cuando citan la existencia de la sentencia T-025 de 2004. Al hacer esto no tienen en cuenta la diferencia de los derechos humanos y los derechos fundamentales, llegando así a promulgar exigencias de gran carga presupuestal para el Estado nacional.

La legitimidad teórica de esta exigencia de las víctimas, que en principio se sitúa en el campo del contractualismo político moderno, encuentra su soporte en el discurso cristiano que apela al poder absoluto y universal de Dios para exigir estos derechos en tanto obligación de orden natural y que trasciende los ordenes jurídicos o de reglamentación administrativa. De esta forma la yuxtaposición de los dos discursos favorece la desinformación de la población que incontestablemente no podrá encontrar en los programas del Estado una solución suficiente a sus expectativas y exigencias de reparación. El Estado seguirá siendo para ellos un ente ajeno que no escucha sus necesidades, que les abandona y permanece sordo ante su sufrimiento. La consecuencia de ello sería la desconfianza antes la capacidad de las leyes y normas del Estado para responder a sus necesidades.

Las preguntas que nos hacemos ante la situación descrita serían ¿hasta qué punto la equivalencia entre derechos humanos y derechos fundamentales que se orienta en la visión amplia de los derechos humanos, que enseñan las ONG laicas y religiosas, afecta el fortalecimiento institucional en los Montes de María?, ¿cómo afecta la no laicización de la vida política en los Montes de María la construcción de la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional de carácter democrático y moderno?

Bibliografía

Assoun, Paul-Laurent, 1990, *L'Ecole de Frankfurt*, Paris, Puf.

Baczko, Bronislaw, 1991, *Los imaginarios sociales: memoria y esperanzas colectivas*, Buenos Aires, Nueva Edición.

Bastian, Jean-Pierre, 1997, *La mutación religiosa de América Latina, para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*, México, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2001a, "Apprendre à décentrer le regard", en Bastian, Jean-Pierre, director, *La modernité religieuse en perspective comparée: Europe latine-Amérique latine*, Paris, Karthala.

-----, 2001b, “La recomposition religieuse de l’Amérique latine dans la modernité tardive”, en Bastian, Jean-Pierre, director, *La modernité religieuse en perspective comparée: Europe latine-Amérique latine*, Paris, Karthala, pp. 181-197.

Bhabha, Homi, 1994, *The Location of Culture*. Londres, Routledge.

Baubérot, Jean, 1990, *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*, Gèneve, Labor et Fides.

Bourdieu, Pierre, 1989, *La noblesse d’Etat*, Paris, Minuit.

Carpintero Benítez, Francisco, 1999, *Historia del derecho natural: un ensayo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas, Serie Doctrina Jurídica.

Cohen, Jean y Arato, Adrew, 2001, *Sociedad civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Contreras, Joan Picas, 1996, *El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo una crítica antropológica a las formas de cooperación*, Tesis doctoral de Antropología Social, Facultad de Geografía Historia, Universidad de Barcelona, disponible en http://www.tesisexarxa.net/TDX-0630106-140250/Index_cs.html, fecha de consulta: 12 de julio de 2008.

De Roux Rodolfo, 2001, “Les étapes de la laïcisation en Colombie”, en *La modernité religieuse en perspective comparée*, Paris, Karthala, pp. 95-106.

Dussel Enrique, 1979, “Filosofía de la Liberación”, en *¿Qué es eso de la Filosofía de la Liberación?*, Bogotá, El Búho.

-----, 1982, “Eticidad de la existencia y moralidad de la praxis latinoamericana”, en *Ética latinoamericana*, Bogotá, El Búho.

Foucault Michael, 2004, *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Paris, Seuil/Gallimard/Hautes études.

-----, 2008, *Le gouvernement de soi et des autres, Cours au collège de France 1983*, Paris, Seuil/Gallimard/Hautes études.

Geertz, Clifford, 1993, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona.

Habermas, Jürgen, 1996, *El discurso de las ciencias sociales*, Madrid, Tecnos.

-----, 1993, *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid.

Hurbon, Laennec, 1995, “Pratique de guérison et religion dans la caraïbe”, en Lautmann, F. et Maître J., directores, *Gestions religieuses de la santé*, Paris, L’Harmattan, pp. 91-105.

International Religious Freedom Report, 2004, hecho por el Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, publicado el 15 de septiembre de 2004, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2004/35531.htm>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2006.

Karzulovic, Juan Ormeño, 2004, “Algunas cuestiones teóricas relativas a la ‘memoria’ como práctica social”, en *Athenea Digital*, número 6, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/537/53700603.pdf>, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2008.

Montes, Angélica y Busso, Hugo, 2007, “Entrevista a Ramon Grosfoguel”, en *Revista Polis*, vol. 6, número 18, Universidad Bolivariana de Chile, Chile.

Maya Delio., 2007, “Relación entre Iglesia y Estado en Colombia”, en *Revista Laicidad y Libertades*, Escritos Jurídicos, número 7, diciembre, pp. 255 - 295.

Nordmann, Ch., *Bourdieu et Roncière: La politique entre sociologie et philosophie*, Paris, Amsterdam, 2006.

Rawls, John, 1996, *El Liberalismo político*, Barcelona, Crítica.

Romero, Flor Alba, 2003, “El movimiento de los Derechos Humanos en Colombia”, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Boletín número 5: Emergencia de los Movimientos sociales en la Región Andina, marzo, pp. 3, disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh>

Spivak, Gayatri Chakravorty, 1993, *Outside in the Teaching Machine*, Londres, Routledge

Taylor, Charles, 2004, *Imaginario sociales modernos*, Barcelona, Paidós.

Teitel, Ruti, 2003, “Transitional Justice Genealogy”, en *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, Spring Cambridge, MA, pp. 69-94.

Touraine Alan, 2001, “Individualisme ou communautarisme”, en Bastian, Jean-Pierre, director, *La modernité religieuse en perspective comparée: Europe latine-Amérique latine*, Paris, Karthala, pp. 229-238.

Willaime, Jean-Paul, 1999, “Le pentecôtisme: contours et paradoxes d’un protestantisme émotionnel”, en *Archives des Sciences Sociales des Religions*, Paris, janvier-mars, pp. 5-28.

Zagari, Ana; Pérez, Susana y González, Alejandra, 1997, “Globalización: la frontera de lo político”, en Colección *Razón y Política*, Buenos Aires, Ediciones El Signo.

Fuentes documentales usadas no citadas

<http://www.ohchr.org>

<http://www.oikoumene.org>

<http://www.eltiempo.com>

<http://www.rcc.org.ar>

<http://www.eluniversal.com>

<http://www.fmontesdemaria.org>
<http://www.multimedios.org>
<http://www.iglesiamenonitadecolombia.org>
<http://www.oim.org.co>
<http://www.mapp-oea.org>
<http://www.colombiassh.org/site/OCHA>

Otras fuentes

Documento interno de trabajo entregado por Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María. Propuesta del Plan Integral Único Departamental (PIU), Departamento de Bolívar, noviembre de 2007.

Entrevista líder de jóvenes Asvidas, El Carmen de Bolívar.

Entrevista líder población desplazada de Pozoscuro, El Carmen de Bolívar.

Entrevista líder Población Desplazada 1, Sincelejo.

Entrevista líder de Población Desplazada 2.

Audiencia de Comisión de Derechos Humanos y Audiencia Pública del Congreso de la República, Universidad de San Buenaventura-Cartagena.

Audiencia pública de víctimas, Teatro Municipal de Sincelejo.

Entrevista a miembro de la Fundación Tomás Moro, Sincelejo.

Entrevista a miembros de la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María.

Entrevista a miembro de la Diócesis de Sincelejo.

Decretos de normatividad local, El Carmen de Bolívar.

Resúmenes de artículos

¿Reelección de la Seguridad Democrática?

Por Andrés R. Vargas Castillo y Jorge A. Restrepo

Resumen

Este artículo presenta una discusión, basada en evidencia y desde un enfoque de políticas públicas, sobre la política de Seguridad Democrática. El texto desarrolla un debate informado sobre la conceptualización de la problemática de seguridad que subyace a la política, así como sobre los alcances y limitaciones de su implementación. Se concluye que la Seguridad Democrática padece un “agotamiento” que refleja sus deficiencias estructurales y que, por lo tanto, necesita una reorientación.

Palabras clave: Seguridad Democrática, Álvaro Uribe Vélez, conflicto armado, Colombia.

¿Re-election of Democratic Security?

By Andrés R. Vargas Castillo and Jorge A. Restrepo

Abstract

Based on evidence and from a policy perspective, this article discusses the Democratic Security policy. An informed debate is proposed over the conception that lies underneath the formulation of the policy, as well as the successes and shortcomings of its implementation. The article concludes that this security policy has reached the limit in terms of its positive effects and is showing structural deficiencies. From this conclusion, it follows that a reorientation of the policy is needed.

Key Words: Democratic Security Policy, Álvaro Uribe Vélez, Armed Conflict, Colombia.

Arauca: un territorio de contrastes

Por Omar Jaime Gutiérrez Lemus

Resumen

El artículo aborda facetas históricas y de coyuntura sobre la política y el conflicto armado en el departamento de Arauca; señala rupturas y continuidades en estos fenómenos y se detiene a examinar sus particularidades regionales durante veinte años. Enfatiza también el papel de las organizaciones y movimientos sociales y el estado en el mismo escenario. Hace parte de un documento de investigación social más complejo sobre el Nororiente de Colombia que está próximo a presentarse.

Palabras clave: Arauca, territorio, conflicto armado, violencia.

Arauca: A Territory of Contrasts

By Omar Jaime Gutiérrez Lemus

Abstract

The article approaches historical facets and of joint on the politics and the conflict armed in the department of Arauca; it points out ruptures and continuities in these phenomena and stops to examine their regional particularities during twenty years. It also emphasizes the paper of the organizations and social movements and the State in the same scenario. Makes part of a more complex document of social investigation on the Nororiente of Colombia that is next to be presented.

Key Words: Arauca, Territory, Armed Conflict, Violence.

La tensa interacción entre las territorialidades y el conflicto armado, Urabá 1960-2004

Por Clara Inés Aramburo Siegert

Resumen

A partir del reconocimiento de la diversidad de la región Urabá, representada en la coexistencia de sus múltiples territorialidades (minorías étnicas, campesinas, urbanas y de la agroindustria), el artículo se pregunta por la forma diferenciada como se expresa, articula y caracteriza el conflicto armado a lo largo y ancho de la región. Para lograrlo se propone un marco interpretativo que busca integrar los elementos que participan en la producción de las territorialidades (culturas, estado, actores armados, divergencia de intereses y poderes desiguales) así como los cambios espacio-temporales del conflicto armado. Se intenta responder por las tensiones originadas entre las territorialidades y los actores armados entre 1960 y 2004, desde la injerencia de las causas guerrilleras en los procesos de poblamiento, hasta las rupturas y recomposiciones que sufrieron las territorialidades con la incursión del paramilitarismo en la región.

Palabras clave: territorialidades, conflicto armado, paramilitares, guerrillas.

The Tense Interaction between Territorialities and Armed Conflict. Urabá 1960-2004

By Clara Inés Aramburo Siegert

Abstract

By acknowledging the diversity of the Urabá region, present in the coexistence of its multiple territorialities (ethnic minorities, rural groups, urban and agroindustrial territories), the article inquires about the different ways in which the armed conflict is expressed, articulated and characterized through-

hout the region. The interpretational frame seeks to integrate the elements that take part in the generation of those territorialities (the cultures, the state, the armed actors, their diverging interests and unequal powers), as well as the spatiotemporal changes undergone by the armed conflict. It gives an account of the tensions that arose between the territorialities and the armed actors in the years 1960-2004, from the intervention of the guerilla movements in various settlement processes, to the ruptures and rearrangements suffered by the territorialities with the incursion of the paramilitary in the region.

Key Words: Territorialities, Armed Conflict, Paramilitary Forces, Guerrillas.

El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado

Por Teófilo Vásquez

Resumen

El artículo se propone esclarecer la relación entre tres factores estructurales persistentes en la historia de Colombia: el problema agrario, el conflicto armado y la economía de las drogas en el contexto marco de la globalización. En este sentido el artículo parte de la idea de que para poder entender la relación actual entre coca y conflicto es necesario remitirse a los antecedentes históricos del problema agrario colombiano. Es así como se demuestra que el narcotráfico, no es solamente la “causa eficiente de la guerra” sino una nueva etapa del modelo agromonoexportador en el país.

Palabras clave: economía cocalera, conflicto armado, problema agrario, modelo agromonoexportador, narcotráfico.

The Agrarian Problem, the Coca Economy and Armed Conflict

By *Teófilo Vásquez*

Abstract

The article explains the relationship between three structural factors in Colombia's history: the agrarian problem, the armed conflict and the drug economy in the context of globalization. In this sense, the main idea of the article is that to understanding the current relationship between coca and armed conflict is necessary to know the historical precedents of the agrarian problem in Colombia. Thus it's demonstrated that Illegal Drug Trade is not only the "efficient cause of the war" but a new stage of the model agro-export in the country.

Key Words: Coca Economy, Coca Economy, Agrarian Problem, Agro-export Economy, Illegal Drug Trade.

¿Qué esconde el asfalto?

Por *Silvia Otero Bahamón*

Resumen

La precariedad de la infraestructura del transporte ha sido un factor constante en la historia de Colombia. Tres rasgos han sido motivo de generalizada frustración: la inacabada integración de las regiones marginales, la difícil integración de las regiones productivas al mercado exterior, y la interferencia de la política en las decisiones sobre infraestructura. Estos rasgos aluden directamente a dos procesos que componen el proceso de formación de los estados: el de integración territorial y el de centralización política. El objetivo de este artículo es rastrear dichos procesos en la evolución de las carreteras en el periodo 1966-2006. A través de la reconstrucción de los datos alrededor del tema en los distintos gobiernos abarcados se busca responder a las siguientes

preguntas: ¿Cuándo, cómo y por qué ciertas regiones de nuestro territorio se vuelven importantes ante los ojos del estado central? ¿Cuál ha sido la relación entre el centro y las regiones a lo largo del tiempo?

Palabras clave: construcción de vías terrestres, integración territorial, centralización política, región, estado.

¿What Hides the Asphalt?

By Silvia Otero Bahamón

Abstract

The poor conditions of the Colombian transport infrastructure have been persistent in Colombian history. Three features have caused a feeling of frustration: the unfinished integration of marginal territories, the difficult access of productive areas to the external market, and the political interference in the sector's decisions. These features make reference to two processes present on the process of state formation: territorial integration and political centralisation. The main point of this article is to search for those processes in the roads development from 1966 to 2006. This will permit us to answer these questions: When, how and why some regions of our territory become relevant for the central state? ¿what has been the net between the center and the regions throughout that period of time?

Key Words: Construction of Roads, Territorial Integration, Political Centralisation, Region, State.

Centralidades y convergencias regionales El caso de Montes de María

Por Jorge Iván González, Marta Cardozo, Rubén Maldonado, María Virginia Angulo y César López

Resumen

El artículo analiza el significado de la región desde la perspectiva de la geografía económica. Existe región si se presentan procesos gravitacionales alrededor de un núcleo articulador. Desde el punto de vista normativo, los procesos regionales son exitosos si generan dinámicas convergentes hacia un mejor nivel de vida. La reflexión sobre la región está iluminada por los aportes de la economía espacial formulados por Krugman. Después de aplicar diversos indicadores con el fin de examinar la existencia de una región nodal, llegamos a la conclusión que en Montes de María no existe región. Las fuerzas gravitacionales están por fuera de los Montes de María. Desde esta perspectiva, no tendría mucho sentido pretender consolidar la región montemariana. Este ejercicio es infructuoso porque los nodos de atracción que se presentan en la zona son exógenos. El artículo propone unos indicadores y una metodología que puede aplicarse a otras zonas del país, y que permite delimitar los alcances de las diferentes acepciones conceptuales de la región.

Palabras clave: Montes de María, región, geografía económica, convergencias regionales.

Centralities and Regional Convergences The Case of Montes de María

*By Jorge Iván González, Marta Cardozo, Rubén Maldonado, María Virginia Angulo
and César López*

Abstract

The article discusses the meaning of the Region from the perspective of Economic Geography. The Region exists if gravitational processes appear about a nucleus articulator. From the normative point of view, the regional processes are successful if they generate convergent dynamics towards a better standard of living. The reflection on the Region is illuminated by the contributions of the Spatial Economy formulated by Krugman. After applying diverse indicators in order to examine the existence of a nodal region, we conclude that the Montes de María region does not exist. The Gravitational forces are outside of the Montes de María. From this perspective, it would not have greatly sense trying to consolidate the Montes de María region. This exercise is fruitless because the nodes of attraction that appear in the area are exogenous. The article proposes a methodology and indicators that can be applied to other areas of the country, and that allows to delimit the scopes of the different conceptual meanings of the region.

Key Words: Montes de María, Region, Economic Geography, Regional Convergences.

Aproximación al fenómeno estatal en el nivel local. El Carmen de Bolívar, caso de estudio

Por Delio Enrique Maya Barroso

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar la presencia estatal en el nivel local tomando como caso de estudio el municipio de El Carmen de Bolívar, Colombia. En él se realizan, por un lado, descripciones tendientes a la identificación de instituciones ubicadas en el territorio municipal y el encuadramiento funcional de las autoridades en ejercicio, y, por otro lado, se analizan la producción normativa local, concentrando la atención en la Alcaldía y el Concejo municipales, además, del tráfico jurídico que fluye en la Notaría Única, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el comercio formal y la Inspección de Policía. Sostendremos, a manera de reflexión final que, estos tópicos dan una idea global de la presencia estatal en el municipio, al tiempo que permiten acceder a información útil y pertinente sobre la institucionalidad local. Pero, tal metodología no permite observar la presencia estatal con un mayor nivel de detalles. El análisis de la presencia estatal debe renunciar a la pretensión de descripción global de las instituciones y funciones del Estado, o, en el mejor de los casos, dicha pretensión de descripción global debe tomarse como el ejercicio preliminar de una estrategia metodológica diferente que incluya elementos evaluativos.

Palabras clave: El Carmen de Bolívar, Estado, instituciones, Derecho, positivismo jurídico.

Approximation to State Phenomenon in the Municipalities. El Carmen de Bolívar: Case of Study

By Delio Enrique Maya Barroso

Abstract

The following document has the purpose to analyze and study the state presence in the city, taking El Carmen the Bolivar municipality into account, located in Colombia as an example. On the one hand, to carry out this study, the people who are taking part of this are making descriptions tending to identify the different Institutions and the local authorities located in the territory of El Carmen the Bolivar. On the other hand, they are analyzing the local normative production, specifically in the city council, besides the legal system in the Unique Registry Office, the Public Instruments Registry Office, the regular trading and the Police Station. As a conclusion of this, these issues give a general idea of state presence in the city and they also let access important and useful information about local institutionality in the city. However, such a methodology doesn't let analyze the state presence in great detail and in depth. The analysis in state presence cannot give the global description of the Institutions and functions of the state in the country, in this case Colombia. This state presence description must be considered as a different methodological strategy that includes evaluation elements.

Key Words: El Carmen de Bolívar, State, Instituciones, Law, Legal Positivism.

Una aproximación al “imaginario social” del discurso de los derechos humanos en los Montes de María

Por Angélica Montes Montoya

Resumen

Este trabajo explica como en el discurso de los derechos humanos que circula en los Montes de María se yuxtaponen dos visiones, una contractual

moderna y otra cristiana naturalista. Explora, así mismo, la manera en que esta yuxtaposición afecta al “imaginario social” que posee la población local sobre los derechos humanos y las implicaciones que ello tiene sobre las prácticas sociales que esta población emprende frente al Estado.

Palabras claves: iglesias, derechos humanos, ONG, imaginario social, derechos fundamentales.

An Approach to the "Social Imaginary" of the Human Rights Discourse in the Montes de María

By Angélica Montes Montoya

Abstract

This paper explains how, in the Human Rights discourse circulating in the Montes de María's region, two visions are juxtaposed: a modern contractual vision and a Christian naturalist vision. It also explores how this juxtaposition affects the “social imaginary” of the local population about human rights and the implications this has on the social practices of this population in front of the state.

Key words: Church, Human Rights, NGO, Social Imaginary, Fundamental Rights.

———— **Colaboradores**

ANDRÉS R. VARGAS CASTILLO

Andrés Vargas es Politólogo con énfasis en Participación Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha trabajado en procesos pedagógicos y de organización social en temas de desarme y no violencia con la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como en temas de derechos humanos con organizaciones sociales juveniles. Actualmente es asistente de investigación en el Cerac y es miembro de Odecofi. Sus intereses investigativos están orientados al estudio de la guerra civil, los movimientos sociales, la justicia transicional, y la no violencia.

JORGE A. RESTREPO

Director de Cerac, miembro de Odecofi y Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad Javeriana. Economista de la Universidad Javeriana, ha realizado estudios de posgrado en las universidades de Cambridge y el Royal Holloway College-Universidad de Londres, en donde obtuvo el Doctorado en Economía. Es miembro de la Comisión de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Su área de especialización es la economía política, en particular el análisis económico de conflictos y aplicaciones en teoría de juegos y econometría para el estudio de fenómenos violentos.

OMAR JAIME GUTIÉRREZ LEMUS

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo y la Universidad Externado. Ha sido consultor externo de las Naciones Unidas, asesor en la formulación del primer Laboratorio de Paz del Magdalena Medio. También ha trabajado con varias ONG y entidades del Estado en temas de desarrollo regional y urbano. Actualmente es investigador del Cinep y Odecofi donde realiza investigaciones y consultorías sobre conflicto armado, desplazamiento forzado y cultivos ilícitos en algunas zonas rurales del país.

CLARA INÉS ARAMBURO SIEGERT

Antropóloga con Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Coordinadora e investigadora del Grupo Estudios del Territorio del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de Odecofi, Centro de Excelencia Colciencias en Ciencias Sociales.

TEÓFILO VÁSQUEZ

Sociólogo de la Universidad Nacional. Experto en legislación internacional sobre derechos humanos y de la situación y evolución regional de la violencia y los derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y el desplazamiento forzado en Chocó, Urabá, Putumayo, Meta y Catatumbo. Ha sido profesor de la Universidad de los Andes. Actualmente es investigador del Cinep y Odecofi. Entre su producción bibliográfica se encuentran los libros *Violencia política y formación del estado*, (Bogotá, Cinep, 2003) y *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001* (Bogotá, Cinep, 2006).

SILVIA OTERO BAHAMÓN

Politóloga de la Universidad de los Andes e investigadora del equipo Violencia Política y Formación del Estado del Cinep. Hace parte del Centro de Excelencia Odecofi, e investiga temas relacionados con la formación del Estado en sectores económicos, clientelismo y violencia sexual en el conflicto armado.

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional. Doctor en Economía de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Magíster en Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá. Licenciado en Filosofía de la Universidad Javeriana, Bogotá.

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Investigador y consultor en temas fiscales, de desarrollo social y regional, de política pública, desarrollo humano y calidad de vida. Asesor y consultor de organismos internacionales tales como el Pnud, BM, UE. Amplia experiencia en dirección, coordinación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo económico, fiscales, de calidad de vida, educación y desarrollo regional. Actualmente es director de la investigación del CID-Odecofi, “El impacto del conflicto en el desarrollo regional”.

MARTA CARDOZO

Economista y Magíster (T), Universidad Nacional de Colombia. Investigadora y consultora del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), en temas relacionados con desarrollo regional, educación, análisis de políticas públicas, de política social, desarrollo regional. Amplia experiencia en dirección, coordinación, formulación, y evaluación de proyectos de desarrollo económico, educación, control social, y desarrollo regional. Actualmente es coordinadora de la investigación del Cid-Odecofi, “El impacto del conflicto en el desarrollo regional”.

RUBÉN MALDONADO

Economista de la Universidad Central, Especialista en finanzas con énfasis en evaluación de proyectos de la Universidad Externado de Colombia. Investigador con experiencia en desarrollo regional, análisis de iniciativas de cooperación internacional, análisis socioeconómico y de regiones en conflicto. En la actualidad es investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y de Odecofi

MARÍA VIRGINIA ANGULO

Ingeniera Industrial de la Pontificia Universidad Javeriana, con Master en Desarrollo y Cooperación de la Universidad de Barcelona. Investigadora y consultora especializada en desarrollo regional, análisis de iniciativas de cooperación internacional, análisis socioeconómico y de regiones en conflicto. Actualmente es investigadora del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y de Odecofi, en donde analiza el impacto del conflicto en el desarrollo regional en diferentes zonas de Colombia.

CÉSAR LÓPEZ

Estadístico con experiencia en la aplicación de la profesión en las Ciencias Sociales, a través del modelamiento estadístico, el desarrollo de muestras complejas y creación de indicadores, especialmente en temas relacionados con calidad de vida, pobreza, empleo, aseguramiento en salud, educación y productividad económica.

DELIO ENRIQUE MAYA BARROSO

Abogado, especialista en Ética y Filosofía Política. Estudiante del programa de doctorado “Problemas actuales del Derecho Público y Privado en la Europa del siglo XXI” de la Universidad del País Vasco, España. Es docente de la Universidad de San Buenaventura e Investigador del Gides.

ANGÉLICA MONTES MONTOYA

Filósofa, especialista en Ética y Filosofía Política (Universidad de Cartagena), Magister en Estudio de Sociedades Latinoamericanas (Universidad de la Sorbona), Candidata a doctora en Filosofía Política (Universidad Paris 8). Se ha desempeñado como profesora de enseñanza superior en Colombia y Francia, así como investigadora en el Observatorio Odecofi y el Grupo de Investigación en Desarrollo Social (Gides) de la Universidad San Buenaventura de Cartagena.

Instrucciones para la presentación de manuscritos

La revista *Controversia*, de periodicidad semestral, recibe artículos de investigación reflexión y revisión relacionados con los temas sociales, económicos, culturales y políticos de Colombia y América Latina, lo mismo que sobre aspectos teóricos que iluminen estos problemas y también sistematizaciones de experiencias en educación popular, organización social y desarrollo sostenible. Su formato debe ser el de un artículo publicable y no el de un informe de investigación o capítulo de tesis.

Estas contribuciones deben ser preferentemente inéditas pero, a juicio del consejo editorial y del comité asesor, podrá considerarse la publicación de una contribución en otro idioma, que sea considerada pertinente para las líneas de trabajo antes señaladas.

Los artículos deben tener entre 5.000 y 10.000 palabras. Las reseñas no pueden exceder las 1.200 palabras. Las contribuciones deberán ser presentadas en formato Word o en un sistema compatible, con una copia impresa y una en medio magnético en tamaño carta y a espacio y medio. Las copias impresa y magnética deberán ser enviadas a la dirección postal de la revista, Carrera 5 No 33A-08, en Bogotá, Colombia, o a su dirección electrónica, controversia@cinep.org.co. Los artículos pueden ser elaborados y firmados por uno o más autores. Se puede usar el lenguaje técnico de cada disciplina, pero procurando que estén escritos de una forma asequible a un público no especializado.

Las notas deben aparecer debidamente numeradas y deben ser lo más breves posible. Las referencias bibliográficas –libros, capítulos de libros, artículos y fuentes en general– deben ser incorporadas al texto colocando entre paréntesis el apellido del autor, coma, el año de la publicación, coma y el número de la página, así: (Pécaut, 1987, 210).

Las citas tomadas de la prensa y de otras fuentes periódicas deben ser incluidas en el texto de la siguiente forma: entre paréntesis el título de la fuente en cursiva, coma, día, mes y año de la publicación, coma y la página –indicando la sección cuando es pertinente–. Por ejemplo: (*El Colombiano*, 7 de febrero de 2005, 7A).

Las referencias bibliográficas completas y de fuentes se incluirán en una BIBLIOGRAFÍA al final del texto, por orden alfabético según el apellido del autor, de la siguiente manera:

- Para libros: (a) apellidos y nombres del autor, (b) año de la edición utilizada, (c) título del libro en cursiva, (d) ciudad de la publicación, (e) casa editora y (f) año de la publicación original (si la obra ha tenido varias ediciones). Cada uno de estos ítems deben ir separados entre sí por una coma. Ejemplo: Elías, Norbert, 1997, *El proceso de la civilización*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1939.

- Para artículos: (a) apellidos y nombres del autor, (b) año de la publicación, (c) título entrecomillado del artículo, (d) nombre de la revista en cursiva, (e) volumen (si tiene), (f) número, (g) casa editora, (h) lugar de publicación, (i) fecha de la publicación sin año, (j) páginas del artículo. Cada uno de estos datos separados entre sí por una coma. Además, el título de la revista va precedido por “en”. Ejemplo:

Archila, Mauricio, 1998, “Poderes y contestación”, en *Controversia*, número 173, Cinep, Bogotá, junio, pp. 29-86.

- Para capítulos o contribuciones a un libro: se citan de forma similar a los artículos de revista, salvo en lo relacionado con el año de la publicación. Ejemplo:

Roldán, Mary, 1988, “La política antioqueña”, en Melo, Jorge Orlando, editor, *Historia de Antioquia*, Bogotá, Editorial Presencia.

Los autores también deberán enviar un resumen del artículo, en español y en inglés, de seis a diez líneas, y otro semejante sobre sus datos personales, que señale sus títulos académicos, los cargos más destacados que ha desempeñado, sus publicaciones recientes más importantes y su correo electrónico.

Si el artículo contiene imágenes (mapas, fotos, etc), éstas deben tener una resolución de por lo menos 300 dpi y estar en formato .tif o .jpg.

Los manuscritos que el consejo editorial considere apropiados para su publicación o que sugiera el comité asesor serán sometidos al arbitraje de especialistas en el tema respectivo, quienes dispondrán de un mes para enviar su concepto. Para este proceso de arbitraje, la revista apelará a pares externos e internos a la institución por cada artículo. El consejo editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos, según los requisitos indicados, o condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones, cuando sean necesarias. El proceso es confidencial, pero los comentarios de los árbitros serán remitidos al autor del artículo con las sugerencias pertinentes del consejo editorial de la revista, cuando haya necesidad de algunas modificaciones. Con este fin se llevará un seguimiento de la fecha de recepción y aprobación de los artículos. Así mismo, se utilizará un formato de evaluación para que cada árbitro consigne su concepto sobre la calidad, originalidad e importancia del texto sometido a su consideración, otorgando una calificación cuantitativa y una valoración cualitativa.