

# Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto\*

José Fernando Isaza Delgado\*\*  
Diógenes Campos Romero\*\*\*

## RESUMEN

Este artículo parte de una observación cuantitativa del elevado gasto colombiano en defensa, uno de los más grandes del mundo en su relación porcentual con el PIB. Lo que más preocupa es que gran parte del gasto se destina al pago del pasivo pensional en el sector defensa, el cual resulta ser el más elevado del país dado el desmesurado aumento en el pie de fuerza, un hecho que ubica a Colombia como el segundo país latinoamericano, después de Brasil, con el ejército más grande. Habría, entonces, un desfase entre éxito militar (efectividad) y aumento de pie de fuerza, ya que según las cifras del gobierno, la guerrilla debería estar prácticamente terminada, pero no es el caso. Existen dos posibles explicaciones para este desfase: primera, la desmovilización de los grupos paramilitares, cuya acción y pie de fuerza reforzaba la tarea de las Fuerzas Militares; y segunda, la evidencia de ejecuciones extrajudiciales y la fabricación de falsos positivos, lo cual estaría inflando las cifras que pretenden mostrar la efectividad de las acciones militares.

*Palabras clave:* Conflicto colombiano, gasto en defensa, estrategia militar, derechos humanos, lucha antinarcóticos. Plan Colombia.

## TITLE: QUANTITATIVE CONSIDERATIONS ON THE RECENT EVOLUTION OF THE CONFLICT SUMMARY

The present article starts with a quantitative remark of the elevated Colombian expense in defense, one of the highest worldwide in percentage of the GNP. What greatly worries is that most of such expenditure is addressed to the payment of retirement wages in the armed forces, becoming the number one budgeted institution in the country given the excessive increase in troops, a fact that ranks Colombia as the Latin-American country with the second largest army after Brazil. There would be, then, a difference between military success (effectiveness) and increase in troops, since according to government's numbers, the guerillas should be practically terminated, not being the real fact. Two possible explanations for this difference exist: first, demobilization of the paramilitary groups, whose action and combatants reinforced the duty of the military forces; and second, the evidence of extra judiciary executions and the making of false positive hits, all of which would be inflating the figures that intend to show the effectiveness of military actions.

*Key words:* Colombian conflict, expenditure/expense in defense, military strategy, Human Rights, drugs war, Plan Colombia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 23/11/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 07/12/2008

análisis político n° 65, Bogotá,  
enero-abril, 2009: págs. 3-12

\* Una versión inicial de este artículo fue publicada en el Informe Especial sobre el gasto Militar en Colombia de la revista Economía Colombiana N° 322 (febrero de 2008). Contraloría General de la República. Los autores autorizaron la publicación de esta versión actualizada.

\*\* Rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Ingeniero Electricista de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Física Teórica de la misma. Magíster en Matemáticas de la Universidad de Strasbourg, Francia. Grado Summa Cum Laude en Ingeniería. Doctor Honoris Causa de la Universidad de Caldas, experto mundial en asuntos de energía.

\*\*\* Vicerrector Académico de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Es Físico y Magíster en Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia. La Universidad de Kaiserslautern, Alemania, le otorgó en 1976 el título de Dr. rer. nat., con calificación de excelencia para su tesis doctoral en física teórica.

En el año 2004 se realizó un ensayo denominado “Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano”<sup>1</sup>. En los últimos tres años han sucedido una serie de acontecimientos que ameritan una actualización del trabajo. Los nuevos hechos no cambian las conclusiones, antes bien las refuerzan. Merecen citarse los siguientes:

I. El gasto militar se ha disparado, llegando hoy a cerca del 6,5% del PIB.

II. Se han desmovilizado más de 25.000 miembros de las AUC, de los 12.000 hombres que, de acuerdo con el gobierno, integraban ese grupo armado ilegal. Esta multiplicación de los paramilitares algunos matemáticos la han denominado “La Paradoja de Banach Tarski aplicada al paramilitarismo colombiano” y otros como la demostración de  $1 = 2$ .

III. Se evidencia el fracaso de la política de fumigación como medio de control de los cultivos ilícitos.

IV. Quedó en evidencia que el movimiento político denominado por algunos analistas “Uribismo Rural” combinó “todas las formas de lucha” en su alianza con el paramilitarismo.

Si las FARC no existieran habría que inventarlas, pues son la principal excusa para el desbordado gasto militar y para justificar la reelección indefinida.

Respetados analistas como Juan Camilo Restrepo, Pedro Medellín y la Asociación Bancaria<sup>2</sup>, para citar unos pocos, evalúan el presupuesto del Ministerio de Defensa para el año 2008 en los siguientes términos:

Para el año 2008 está previsto que de los 566.084 empleos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central, 459.687 de ellos, el 81,2%, estará ocupado por servidores públicos asignados a las labores de defensa, seguridad y policía.

El 58,4% del total de los sueldos y salarios que se pagarán en el 2008 con cargo al presupuesto central ha sido asignado al Ministerio de Defensa.

El gasto en defensa es igual a la suma de todas las transferencias en salud, educación y saneamiento ambiental.

De los 3,56 billones previstos para inversión total del Gobierno Nacional, 2,3 billones, el 65%, se destina a inversión en equipo militar. (Es conveniente aclarar que un billón aquí significa un millón de millones).

Se está aumentando en forma exponencial el pasivo pensional de las FFMM. Pedro Medellín calcula que, para el año 2002, por cada peso de gasto militar más de 40 centavos tenían que ser transferidos al pago de pensiones; hoy se requieren 47 centavos. De acuerdo a los datos obtenidos en el número 321 de la revista *Economía Colombiana*, el pasivo pensional en el sector defensa era de 34,72 billones de pesos en diciembre de 2003, mientras que para diciembre de 2006 este pasivo pensional ascendió hasta 52,73 billones de pesos; esto nos deja con un crecimiento anual equivalente a  $6 \times 10^{12}$ , esto es, al 1,7 del PIB, lo cual implica que hacia el 2006 el pasivo pensional llegó a representar el 15% del PIB.

Para el año 2007, se tienen las siguientes cifras:

**Cuadro 1**

<b>Gastos en Defensa 2007- billones de pesos</b>	
17,87	Incluye sector descentralizado y empresas del Ministerio de Defensa
+4,34	Estimativo aumento del pasivo pensional
22,21	

- PIB 2007: 351,2 billones

- Gasto en defensa como porcentaje del PIB = 6,32%

<sup>1</sup> ISAZA José Fernando y Diógenes Campos. “Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano”, en Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, N° 29 (2005). pp. 133-148.

<sup>2</sup> Portafolio, 14 de agosto 2007; El Tiempo, 14 de agosto 2007; Asobancaria Semana Económica, 10 de agosto 2007.

En comparación, el gasto militar en los Estados Unidos asciende a US\$535.000 millones anuales, incluyendo los US\$100.000 millones de gasto anual en la guerra de Irak. Esta cifra representa el 4,04% del PIB. Por su lado, en los países europeos pertenecientes a la OTAN el gasto en defensa es alrededor del 2% del PIB.

No obstante la elevada participación del gasto militar en el año 2007, ésta crecerá para el año 2008, superando la proporción del PIB en toda la historia registrada en el siglo XX. Del estudio de los analistas del Departamento Nacional de Planeación se obtienen las siguientes cifras<sup>3</sup>: en el año de 1934 (conflicto con el Perú) el gasto militar llegó al 3% del PIB, menos de la mitad de la proporción del año 2007. En el periodo de la Violencia el indicador crece del 1% al 2,2%. Es interesante mencionar, además, que durante la dictadura militar (1954-1957) se reduce el gasto de las fuerzas armadas del 2,2% al 1,5% del PIB.

Se presenta un pico en el año de 1970, debido a la compra de los *mirages* y los fusiles G-3, de modo que el gasto llega al 3,2% del PIB. Aunque en el periodo 1974-1991 el gasto es inferior al 2%, a partir de 1991 muestra una tendencia creciente al pasar del 2% al 6,32% en el año 2007. El aumento se hace más evidente si tenemos en cuenta que en el periodo de 1926-1998 el promedio del gasto militar fue el 1,8% del PIB.

El estudio citado proyectaba en 1999 un ascenso para el 2005, un gasto militar entre el 4% y el 5,2% del PIB, monto que consideraba preocupante para la estabilidad fiscal del país. La realidad superó tales proyecciones.

Los guarismos anteriores son bien difíciles de explicar en un país que, de acuerdo con la política oficial, no tiene conflicto interno ni externo.

El aumento del gasto militar va de la mano de un incremento del pie de fuerza como se ve en el cuadro siguiente. Se observa que los hombres armados legales en el año 2007 superan en cinco veces los efectivos al finalizar la Violencia y, si se ajusta la cifra para tener en cuenta el crecimiento de la población, se deduce que por 1.000 habitantes el nivel de militarización hoy es el doble del registrado durante el golpe militar.

**Cuadro 2**

Incremento del Pie de Fuerza		
Año	Pie de Fuerza	Soldados/1.000 habitantes
1948	10.000	0,9
1957	40.359	2,5
1974	50.675	2,2
1986	85.911	2,8
1994	120.650	3,4
2002	160.000	3,8
2006	196.492	4,9
2007	209.741	5,0
2008	254.300	5,2

<sup>3</sup> TOVAR Yaneth Gihu y otros. "El gasto militar en Colombia: Aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en Revista CEPAL, N° 69. Estudio preparado por la División de las Fuerzas Militares y Policía del Departamento Nacional de Planeación.

Es interesante mencionar al respecto que en el período 2002-2007 los 160.000 soldados combatían 16.900 guerrilleros de las FARC, 3.700 del ELN, 12.175 de las AUC, para un total de 32.775 armados ilegales. Lo que equivale a 4,9 soldados por cada combatiente irregular.

Para el año 2007, desmovilizadas las AUC, que se supone también las enfrentaba el ejército, el Gobierno estima en 11.000 y 2.500 los efectivos de las FARC y el ELN respectivamente. Lo cual arroja una cifra de 15,5 soldados por cada guerrillero, cantidad que tiende a aumentar.

El crecimiento de la cifra del pie de fuerza a medida que disminuye el grupo de combatientes irregulares podría explicarse si se asume que el conflicto no se desarrolla así:

*Combatientes irregulares vs. Ejército*

*Sino;*

*Guerrilla vs. Ejército + Paramilitares*

Es claro que la evolución de un conflicto armado es mucho más que la contabilización de efectivos, muertos, heridos y capturados, sin embargo, estas cifras permiten un asomo a la forma en que se desarrolla el conflicto. En el período del gobierno Uribe, por ejemplo, la evolución ha sido:

**Cuadro 3**

<b>Evolución de la Guerrilla agosto 2002-julio 2007</b>	
Año	FARC+ELN
2002	20.600
2003	19.387
2004	17.003
2005	14.841
2006	13.799
2007	12.499

[6]

En este periodo la guerrilla ha tenido un fuerte descenso en el número de combatientes pero, a la vez, ha mostrado una alta capacidad de recuperación como se deduce en las siguientes cifras:

**Cuadro 4**

Número de capturas en el periodo	27.290
Número de abatidos	9.841
Número de desmovilizados	13.333
Total	50.464

Incluye pequeños grupos de irregulares diferentes a las FARC y ELN.

La reducción total fue de 8.101 efectivos. Se observa que el número de retirados de la guerrilla es superior al doble de la cifra inicial de combatientes irregulares.

Un simple cálculo muestra que de cada 100 subversivos retirados del conflicto, la guerrilla logró en el periodo 2002-2007, reclutar 84 nuevos combatientes. Lo cual hace surgir dudas sobre la eficiencia de la lucha.

La sencilla ecuación:

Guerrilleros 2007 = guerrilleros 2002 - (abatidos + capturados + desmovilizados + reclutados).

Muestra que la guerrilla pudo reclutar 42.363 nuevos combatientes, más del doble de los efectivos iniciales.

De nuevo nos encontramos ante el dilema *pie de fuerza-efectividad*, ya que el balance del ejército en el enfrentamiento con la guerrilla en el primer semestre de 2008 mostraría que: si no hay una alta recuperación de la guerrilla y continúa el éxito militar durante el segundo semestre del 2008, no es justificable tener un pie de fuerza de 254.300 hombres, sin incluir a la policía. Las cifras son:

Combatientes FARC+ELN al finalizar el 2007 =	12.499
Capturados	2.830
Muertos	1.040
Desmovilizados	1.195
TOTAL	5.065

¿Acaso nos encontramos ante la necesidad de consolidar un enemigo, tal vez externo, que permita justificar un pie de fuerza tan elevado (el segundo más alto de América Latina, después de Brasil)? Teniendo en cuenta que según lo anterior la guerrilla estaría *ad portas* de ser totalmente derrotada, debemos responder afirmativamente.

Sin embargo, visto desde otra perspectiva, y dado que las violaciones al Derecho Internacional Humanitario no sólo son producidas por los combatientes irregulares, debemos afirmar que la cifra de bajas presentada por las Fuerzas Militares, con alta probabilidad, incluye ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos.

El informe de la “Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia” presentado el 10 de octubre del 2007, que contó con el apoyo de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas en Colombia señala, entre otros, los siguientes hechos:

1. Según datos del Ministerio de Defensa Nacional, Centro de Información y Estadística<sup>4</sup>, han sido muertos en combate 8.104 “presuntos” guerrilleros entre agosto de 2002 y septiembre de 2006. El último informe señala que fueron abatidos 2.072 integrantes de grupos armados ilegales entre julio de 2006 y junio de 2007.

2. Entre julio 2002 y junio 2007, aparecen registrados en Colombia e imputados a la Fuerza Pública al menos 955 casos de Ejecuciones Extrajudiciales, además de 235 casos de desaparición forzada de personas, según el informe de las organizaciones de la CCEEU (Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos). Por su parte, la Procuraduría General de la Nación se encuentra investigando disciplinariamente 670 casos, habiéndose emitido hasta hoy 11 fallos disciplinarios.

3. Un porcentaje significativo son líderes comunitarios que se reportan por la fuerza pública como insurgentes dados de baja en combate. Las víctimas aparecen muchas veces uniformadas y con diferentes tipos de armas y equipos militares mientras que, según los testimonios, habían desaparecido con su ropa habitual y desarmados.

4. En muchas ocasiones las víctimas son previamente señaladas por informantes anónimos, encapuchados o reinsertados susceptibles de facilitar información falsa debido a su situación, y en otras ocasiones son seleccionadas al azar.

5. Existencia de incentivos económicos, profesionales y premios por presentación de “positivos”.

6. Existe un porcentaje ínfimo de condenas a responsables de ejecuciones extrajudiciales, lo que supone una situación de impunidad generalizada.

(Hasta aquí extractos del informe)

Estos hechos de gravedad extrema no modifican los resultados numéricos atrás señalados, pues en la información de las FFMM. no discriminan entre guerrilleros muertos, ejecuciones fuera de combate, ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos.

<sup>4</sup> CORONEL Manuel José Santos Pico. “Historia Militar del Ejército de Colombia”. Volumen II, Biblioteca Histórica Militar de Colombia, 2007.

## ES MEJOR PREVENIR

La política de derrotar a la guerrilla priorizando la actividad militar es costosa y puede conducir a resultados inapropiados. Como la guerrilla tiene gran capacidad de recuperación de sus efectivos puestos fuera de combate, se requiere una política más apropiada que podría estar formada por la combinación del accionar militar con un “encarecimiento” del reclutamiento de la guerrilla.

Como se verá más adelante, el simple costo económico de reducir un efectivo a las Autodefensas Unidas de Colombia y a la guerrilla supera los 450 millones de pesos, aún aceptando una hipótesis muy conservadora sobre la magnitud del gasto militar dirigido a la guerra contra insurgentes.

Por su parte, el costo marginal para la guerrilla de reemplazar un combatiente es bajo, pues en gran parte se limita al costo del entrenamiento que puede ser 100 veces menor que el costo en que la sociedad incurre para retirarlo como combatiente de la insurgencia. Naturalmente esta hipótesis es cierta bajo el supuesto de que la guerrilla y los paramilitares encuentren un terreno favorable para sus reclutamientos.

Desafortunadamente, el terreno favorable al reclutamiento parece existir, aunque está limitado fundamentalmente a 63 municipios. En estos municipios los adolescentes tienen pocas esperanzas de hallar un “destino” que los entusiasme. La guerrilla y los paramilitares les ofrecen reconocimiento, pertenencia y un salario. El reclutamiento se realiza aún entre los jóvenes menores de 18 años, pero para ellos, como lo muestran diferentes investigaciones<sup>5</sup>, la razón de tomar las armas no es ideológica. A lo anterior se agrega la propaganda oficial que realza como un valor el uniforme militar y las armas, de tal manera que para muchos adolescentes no es clara la diferencia entre estar en alguno de los grupos armados ilegales o alistarse en el ejército regular.

Puede afirmarse que la propaganda oficial de valorar el uniforme y el arma sirve igualmente a los grupos ilegales para el reclutamiento, ya que realiza el papel de publicidad genérica. Los estudios referidos muestran también que la motivación para enrolarse en el ejército está lejos de ideales patrióticos o defensa del Estado, ya que básicamente los anima la posibilidad de encontrar un quehacer. La necesidad de reconocimiento es, tal vez, la más importante motivación para quien ha sufrido humillaciones, desprecio, maltrato; el arma confiere seguridad y poder.

Para complicar la situación, el enrolamiento a asociaciones de delincuencia común es también una forma de tener reconocimiento y vislumbrar un horizonte, aunque esto sea sólo un espejismo.

A la luz de lo expuesto: ¿Qué es más sensato: retirar a un ilegal alzado en armas o evitar que ingrese a los grupos insurreccionales? Los programas de guardabosques, la eliminación manual de las hojas de coca o de plantas de amapola, la remodelación de los cascos urbanos, son actividades que apuntan en la dirección correcta en la medida en que se realizan en las áreas susceptibles de proveer los nuevos efectivos a los armados ilegales y crean oportunidades para un trabajo lícito.

En opinión de Javier Fernández, otra forma efectiva de desestimular el reclutamiento ilegal y propiciar el legal es mediante la expansión de los programas de soldados campesinos. En esta forma se les brinda protección o autoprotección contra los armados ilegales, no obstante el hecho de que estos podrían atacar militarmente a quienes realicen labores pagadas por el Estado.

## ESTIMATIVOS DE COSTOS RECIENTES

Si se analiza exclusivamente el periodo agosto 2002-julio 2007 los indicadores no mejoran. Manteniendo la hipótesis muy conservadora de que sólo el 30% del gasto militar se dirige a la lucha contrainsurgente y que la totalidad de las cifras de “efectividad” del combate publicadas por el Gobierno corresponden a bajas guerrilleras y no a ejecuciones extrajudiciales, se tiene que, para el año 2006:

Capturados + abatidos + desmovilizados = 9.565

<sup>5</sup> Informe Anual Ministerio de Defensa de Colombia, julio 2006-julio 2007.

30% del presupuesto de las FFMM. = 1,9% del PIB = \$5,9 billones

Además, el “Costo unitario” por baja, capturas o desmovilización de un guerrillero es de \$616 millones.

En el periodo 1995-2003, la cifra calculada es \$629 millones. En 2002-2003 la cifra se redujo a \$293 millones. El aumento del gasto no parece mejorar la eficiencia en los años 2004-2006.

El resultado es más desconcertante si se tiene en consideración que de cada 100 guerrilleros retirados 84 nuevos entran a la subversión, lo cual implica que para lograr un retiro “efectivo” en un período de 4 años, el costo económico supera los \$ 1.000-1.500 millones.

Comparando el año 2006 con el 2005, se observa que de los 9.565 guerrilleros retirados del combate la subversión pudo reclutar 8.523, pues la reducción efectiva fue de 1.042 armados ilegales. Es decir, para lograr un retiro “efectivo” y con la hipótesis de sólo asignar el 30% a la lucha contrainsurgente, la cifra es un alucinante \$5.662 millones por cada retiro efectivo.

### ¿ES SENSATA LA POLÍTICA DE FUMIGACIÓN?

El gobierno parte de una premisa cierta: la subversión, en particular las FARC y en menor escala el ELN, obtiene parte sustancial de sus recursos de actividades relacionadas con el narcotráfico, por lo tanto, privándolas de esta fuente de ingresos se contribuye a su debilitamiento financiero.

Los resultados muestran que si bien el razonamiento es correcto, la producción de coca no se ha modificado sustancialmente.

**Cuadro 5**

Informe de Naciones Unidas (junio de 2007)	
Año	Área cultivada de coca (miles de hectáreas)
2001	145
2002	102
2003	86
2004	80
2005	86
2006	78

Una primera mirada permite concluir un relativo éxito, pues el área se reduce a la mitad, sin embargo, la reducción significativa ocurrió entre el 2001 y 2002, a partir del 2003 la reducción es inferior a 8.000 hectáreas/año y son precisamente esos años en los cuales la fumigación ha crecido a niveles superiores a 130.000 hectáreas/año.

Entre el año 2001 y 2006, se “erradicaron” por aspersión 804.686 hectáreas y el área se redujo en 67,000 hectáreas, es decir, 1 hectárea erradicada por cada 12 fumigadas.

Si se analiza el periodo 2002-2006, la “eficiencia” se reduce aún más. Se fumigan 710.533 hectáreas y se erradicán 24.000 hectáreas, es decir, para erradicar 1 hectárea se requiere fumigar 30 hectáreas.

Los resultados en la disminución de producción de cocaína son aún más decepcionantes.

Para disminuir 7 toneladas de producción entre el 2001 y el 2006, se “erradicaron” por aspersión 804.686 hectáreas. Los resultados entre el 2002 y el 2006 son aún peores: la producción aumenta en 30 toneladas a pesar de la fumigación “erradicante” de 710.533 hectáreas. Confirmándose en esta forma que el aumento de productividad compensó con creces la disminución del área sembrada.

No es de extrañar que los precios del clorhidrato de cocaína en Colombia, medidos en \$ y US\$ constantes no hayan experimentado una gran variación en el periodo 2002-2006.

**Cuadro 6**

Año	Producción en Colombia Toneladas	Producción Total Colombia, Perú, Bolivia
2001	617	827
2002	580	800
2003	550	859
2004	640	1008
2005	640	980
2006	610	984

**Cuadro 7**

Año	\$10 <sup>3</sup> /Kg	US\$/Kg
1995	1.232	1.350
2000	3.100	1.485
2001	3.599	1.571
2002	4.389	1.532
2003	4.500	1.565
2004	4.600	1.713
2005	4.315	1.860
2006	4.155	1.762

[10]

La Directora de la DEA, anunció (8 de noviembre 2007) un aumento reciente del precio del gramo de coca en las calles de los Estados Unidos. En los ocho primeros meses del 2007, pasa de US\$95/gramo a US\$136/gramo, cifra inferior a los US\$210/gramo registrado en octubre de 2003. Estas cifras muestran, tal vez, una mejor eficacia en el control de la distribución que en la producción, pero se presenta como un éxito de la fumigación en Colombia y de la incautación de cargamentos (El Tiempo noviembre 9, 2007).

El estudio de la oficina contra la droga y el delito de Naciones Unidas señala que en el periodo 2002-2007<sup>6</sup>, el área de coca se redujo de 102.000 hectáreas a 99.000, para lograr una reducción de 3.000 se fumigaron 531.000 y se erradicaron manualmente 144.000 hectáreas, para un total de 675.000. En resumen, para disminuir 1 hectárea de hoja de coca se fumigaron o erradicaron 225 hectáreas.

Los resultados del año 2007 son decepcionantes, muestran un aumento del 27% en el área sembrada de coca, un crecimiento de 21.000 hectáreas, a pesar de erradicar manualmente 66.805 y asperjar 153.135. Fue el año de mayor fumigación y de mayor crecimiento del área cultivada. Algunos cínicos se preguntan “si se fumigó con abono” y “si podaron las matas en lugar de erradicarlas”.

El fracaso de la política de control de la oferta es común en los tres países andinos, el área cultivada crece de 173.000 en el 2006 a 181.600 hectáreas en el 2007. Por lo tanto, no es de extrañar que los precios se mantengan estables, a diferencia de los otros productos agrícolas. Así, en pesos constantes en el periodo 2002-2007, el kilogramo de clorhidrato de cocaína pasa de 4.389.000 a 4.567.000, reflejando que la producción crece de 580 toneladas a 600 toneladas.

<sup>6</sup> Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito. Colombia monitoreo de cultivos de coca, junio de 2007.

Es bueno reconocer que mejores resultados se han tenido en la disminución de cultivos de amapola, que se reducen de 4.100 hectáreas a 714, no porque haya disminuido el consumo, sino por la recuperación de las áreas en Afganistán. La invasión estadounidense a ese país ha ido acompañada de un crecimiento del área cultivada, se pasó de 74.100 hectáreas a 193.000, abasteciendo a precios estables la creciente demanda que llega hoy a 733 toneladas por año.

### “TEORÍA DEL PERFECTO EQUILIBRIO”

“Cuando la derecha ataca el Gobierno es neutral, cuando la izquierda se defiende el Gobierno interviene” (Les Temps Modernes, Claude Lanzmann, director en los años sesenta; revista fundada por Jean-Paul Sartre y Simone de Beauvoir en 1945. Enunciado oído de Pedro Bonnett).

En 1984, entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC se firmaron los acuerdos de La Uribe, que incluyeron un cese al fuego y tregua, y se pactó que un año después de haber cesado los enfrentamientos armados se deberían generar las condiciones para que los integrantes del grupo insurgente pudieran “organizarse política, económica y socialmente según su libre decisión”. Se creó la Unión Patriótica (UP), que es necesario reconocer, obedeció a una combinación de todas las formas de lucha y, a diferencia del Polo Democrático Alternativo, no condenó el apoyo de la guerrilla, lo cual sí ha reiterado este partido.

La UP participa con éxito en las elecciones de marzo y mayo de 1986. La reacción no se hizo esperar: entre la tregua del 84 y mediados del 85, ya se reportaba más de un centenar de asesinatos.

Luego de las elecciones se consolidaron varios planes de exterminio, el más conocido se denominó el “Plan Baile Rojo”; dos candidatos presidenciales de la UP, nueve congresistas, setenta concejales y centenares de militantes de base fueron asesinados. Ninguna institución del Estado ni impidió, ni actuó para esclarecer los crímenes y sancionar a los responsables. El informe del Defensor del Pueblo de Colombia anexó un listado de 1.163 asesinados, 123 desaparecidos forzados, 43 sobrevivientes de atentados y 225 amenazados<sup>7</sup>.

Años más tarde algunos integrantes de partidos tradicionales, en convivencia con los paramilitares, deciden “combinar las formas de lucha” y buscar y aceptar el apoyo de estos grupos armados para sus fines electorales. Si bien la justicia, en buena hora, ha reaccionado, las acciones de desmonte de esta alianza se han realizado conforme a la ley y hoy se encuentran cerca de 40 dirigentes en la cárcel esperando un juicio y buscando apoyo de sus colegas en el Congreso para obtener una pronta amnistía. Situación, por fortuna, bien diferente al genocidio de la UP.

### “UN CARCELAZO NO SE NIEGA A NADIE”

Si a las cifras de detenciones de guerrilleros se agregan las de narcotraficantes, las cuales en el periodo agosto 2002-diciembre 2004 ascienden a 128.099 (Mindefensa), puede concluirse que es difícil que existan tantos narcotraficantes o guerrilleros y que buena parte de las detenciones recaen sobre ciudadanos inocentes.

Uno de los autores (JFI) en el escrito “Libertad o Seguridad, Falso Dilema” señalaba: “En buena hora la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas dictadas, al principio de la primera administración de Uribe, que permitían detenciones sin orden judicial, lo cual llevó a detenciones masivas”.

En este aspecto podríamos analizar las detenciones masivas que forman parte de las estrategias que se vienen implementando desde la Política de Seguridad Democrática: Entre el 7 de agosto del 2002 y el 6 de agosto del 2004 hubo 77 capturas masivas, cayeron 5.535 personas sindicadas de

<sup>7</sup> LEAÑO Adriana. “Tejiendo la memoria de una esperanza. Proceso de recuperación de la memoria histórica del genocidio contra el movimiento político Unión Patriótica”. -Ponencia presentada al seminario “Experiencias locales no oficiales o parciales de búsqueda de la verdad histórica”. Publicado por Fundación Social. Alcaldía de Medellín, Internacional Center for Transnational Justice. 2007.

rebelión y terrorismo (Informe de la ONG Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, agosto 2005). Un informe de la Procuraduría señala que de los 1957 aprehendidos durante el 2003, a mediados del año pasado ya habían quedado libres 754.

Esta práctica de la estrategia de la Seguridad Democrática ha sido blanco de severas críticas. Procuraduría y Defensoría le pidieron al Gobierno revisarla y Naciones Unidas señaló que muchas de esas detenciones se caracterizan por la precariedad de los indicios, las irregularidades y las manipulaciones procesales<sup>8</sup>.

El guión que está a la base de esta estrategia es la forma de proceder en los operativos: -al amanecer, fuerzas combinadas se toman por asalto los pueblos y sacan de sus casas a las personas. El resultado es previsible: los pueblos quedan aterrados, conmocionados y profundamente prevenidos con unas autoridades que perciben como abusivas; siguiendo el guión de estos procesos, todos los detenidos fueron acusados de ser colaboradores de la guerrilla. La base de los cargos fueron informantes anónimos.

Para completar la lista de aspectos contraproducentes vale la pena mencionar el plazo que se toma la justicia para declarar inocentes a los inocentes. Es insólito que la Fiscalía haya tardado 22 meses en reconocer que no tenía 117 guerrilleros presos sino, como el caso de Quinchía, todo un pueblo de gente falsamente acusada. Por otra parte está el estigma de un pueblo y lo que esto conlleva en una sociedad atravesada por el conflicto armado: "... ante el señalamiento unos meses después llegaron los paramilitares y en 15 días mataron a 15 personas; hubo desplazados y el campo dejó de ser productivo..."

No deja de ser preocupante que bajo el discurso de la seguridad democrática estemos llegando a un Estado militarista y carcelario.

## CONCLUSIÓN

Un análisis realizado por Dietrich Dörner, en su libro "The Logic of Failure: Recognizing and Avoiding Error in Complex Situations" (Addison Wesley 1997), señala que los gobiernos e instituciones que manejan mal una crisis generalmente proceden en la siguiente secuencia:

- Disminución del control -Resistencia a la crítica y reducción de la autocrítica.
- Incremento de las políticas no eficaces -Más de lo mismo.
- Reducción de los estándares éticos.

Cualquier similitud con la situación colombiana no es simple coincidencia, sino otra voz de alarma.

## BIBLIOGRAFÍA

- José Fernando Isaza y Diógenes Campos "Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano", Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales 29, 133-148 (2005).
- Coronel Manuel José Santos Pico "Historia Militar del Ejército de Colombia", Volumen II Biblioteca Histórica Militar de Colombia, 2007.
- Comando General de las Fuerzas Militares, Policía Nacional. Agosto 2007.
- Informe Anual Ministerio de Defensa. Julio 2006-Julio 2007.
- Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito. Colombia monitoreo de cultivos de coca. Junio 2007.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto General de la Nación para el año 2008.
- Yaneth Gihu Tovar y otros "El Gasto Militar en Colombia: Aspectos macroeconómicos y microeconómicos" Revista CEPAL No. 69. Estudio preparado por la División de las Fuerzas Militares y Policía del Departamento Nacional de Planeación.
- Adriana Leañó "Tejiendo la memoria de una esperanza. Proceso de recuperación de la memoria histórica del genocidio contra el movimiento político Unión Patriótica" -Ponencia presentada al seminario "Experiencias locales no oficiales o parciales de búsqueda de la verdad histórica". Publicado por Fundación Social. Alcaldía de Medellín, Internacional Center for Transnational Justice. 2007.

<sup>8</sup> El Tiempo, 3 de agosto 2005.



## services

-  [custom services](#)
-  [Article in xml format](#)
-  [Article references](#)
-  [How to cite this article](#)
-  [Access statistics](#)
-  [Cited by SciELO](#)
-  [Similar in SciELO](#)
-  [Automatic translation](#)
-  [Send this article by e-mail](#)

## Análisis Político

***Print version ISSN 0121-4705***

**anal.polit. vol.22 no.65 Bogotá Jan./Apr. 2009**

### **Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral**

**Political-electoral dynamics in zones of paramilitary influence. Analysis of competition and electoral participation**

**Diana Hoyos Gómez**

Politóloga y Magíster en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora de carrera de la Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales.

## RESUMEN

En la primera parte del artículo se presentan algunas consideraciones generales sobre las relaciones entre paramilitarismo y política y sobre los desafíos para la democracia que se derivan de la injerencia de los actores armados en los procesos electorales. La segunda parte, se enfoca en la descripción del comportamiento de la participación y la competencia electoral y de los principales cambios que se dieron en estas variables en los municipios de la Costa Atlántica en las últimas décadas. La tercera parte aborda la relación entre el comportamiento y los cambios que experimentaron las variables en consideración y la presencia de los grupos paramilitares en los municipios de los cuatro departamentos de la región de estudio. La cuarta parte examina los efectos de la presencia de actores armados y en particular de los grupos paramilitares sobre la competencia y la participación electoral, a partir de un modelo de regresión.

**Palabras Clave:** electoral, paramilitarismo, Colombia.

---

## SUMMARY

Some general considerations on the association between paramilitarism and politics and on the challenges for democracy, arising from the interference of armed actors in electoral processes, are presented in the first part of the article. The second part focuses on the description of electoral participation and competition and their main variations in municipalities of the Atlantic Coast in the last decades. The third part discusses the relationship between the changes in the variables under consideration and the presence of paramilitary groups in the municipalities of the four departments comprising the region of study. The fourth part examines the effects of armed actors' presence and, particularly, of paramilitary groups, on electoral participation and competition, by means of a regression model.

**Key words:** electoral, paramilitarism, Colombia.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado interno colombiano no sólo ha tenido continuidad por varias décadas, sino que una característica importante ha sido su coexistencia con el Estado y las instituciones democráticas. A diferencia de lo que ha sucedido con un buen número de conflictos armados internos en otros países, que se han desarrollado en escenarios donde no ha existido una tradición democrática o que han estado marcados por el colapso de la institucionalidad, en el caso colombiano el Estado y las expresiones democráticas han subsistido a pesar de la persistencia de la violencia política. Esta coexistencia, sin embargo, no significa que el funcionamiento estatal y el desarrollo de la democracia permanezcan inalterados en aquellos escenarios afectados por el conflicto.

La intensificación del conflicto armado y la expansión y consolidación de los actores violentos, ha tenido implicaciones sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y las dinámicas democráticas. El sistema democrático es desafiado constantemente por las prácticas de intimidación que los actores armados ejercen sobre los actores políticos y sociales y por las distintas formas de influencia y control sobre las instituciones, los

gobiernos y la población. En este contexto es de esperar que el funcionamiento de las instituciones, los procesos electorales, los procesos participativos y las mismas formas de hacer política se redefinan, transformen o asuman lógicas particulares como consecuencia de la influencia y control de los actores armados en aquellos territorios donde han tenido una presencia permanente o incluso en aquellos que han constituido escenarios de disputa.

Sin desconocer los posibles efectos de la presencia de las guerrillas sobre el funcionamiento de la democracia en el ámbito local, este ensayo pone énfasis en las implicaciones que la presencia paramilitar ha tenido sobre las dinámicas político electorales en el ámbito local. Para ello analiza el comportamiento y algunos de los cambios que se dieron en la competencia y la participación electoral en escenarios donde la presencia e influencia de los grupos paramilitares fue importante, como sucedió en los departamentos de la Costa Atlántica.

En la primera parte del artículo se presentan algunas consideraciones generales sobre las relaciones entre paramilitarismo y política y sobre los desafíos para la democracia que se derivan de la injerencia de los actores armados en los procesos electorales. La segunda parte, se enfoca en la descripción del comportamiento de la participación y la competencia electoral y de los principales cambios que se dieron en estas variables en los municipios de la Costa Atlántica en las últimas décadas. La tercera parte aborda la relación entre el comportamiento y los cambios que experimentaron las variables en consideración y la presencia de los grupos paramilitares en los municipios de los cuatro departamentos de la región de estudio. La cuarta parte examina los efectos de la presencia de actores armados y en particular de los grupos paramilitares sobre la competencia y la participación electoral, a partir de un modelo de regresión.

## **2. RELACIONES ENTRE PARAMILITARISMO Y POLÍTICA: UN DESAFÍO PARA LA DEMOCRACIA**

La expansión y consolidación del fenómeno paramilitar que tuvo lugar en Colombia en la década de los noventa ha tenido consecuencias no sólo en los ámbitos económico y social sino en la vida política de regiones y municipios. Aún cuando es imposible tener una dimensión exacta de los efectos del paramilitarismo, es ampliamente conocido que el proceso de construcción de poderes regionales y locales por parte de estos actores, ha tenido implicaciones en las estructuras de poder y en las dinámicas políticas en las zonas donde estos grupos tuvieron influencia<sup>1, 2</sup>. De hecho, en los últimos dos años salieron a la luz pública las alianzas que se establecieron entre partidos y políticos con el paramilitarismo, la infiltración de las instituciones y los gobiernos y la intervención de estos actores en los procesos electorales<sup>3, 4</sup>.

Ahora bien, es necesario considerar que aún cuando estos actores armados llegaron a ejercer influencia o control sobre la vida política, económica e incluso social de municipios, mantuvieron complejas formas de interacción y coexistencia con la política legal. En estos escenarios no se produjo una sustitución o desplazamiento de la institucionalidad estatal, sino que las lógicas asociadas a los grupos paramilitares coexistieron en mayor o menor medida con aquellas relacionadas con la institucionalidad existente y las dinámicas electorales.

Esta discusión es importante para entender el funcionamiento del sistema político colombiano en los ámbitos locales y territoriales donde la presencia de los grupos paramilitares llegó a desvirtuar algunos de los rasgos de la democracia electoral, pero no la anuló por completo. En estos casos más bien se produce una imbricación de elementos que en principio son característicos de los regímenes democráticos con rasgos claramente autoritarios que cuestionan la naturaleza misma de la democracia o

al menos la redefinen de manera sustancial. Estos escenarios no funcionan propiamente como los regímenes democráticos, aún cuando en sentido estricto tampoco constituyen autoritarismos<sup>5, 6</sup>. De hecho, su caracterización es bastante compleja porque en ellos continúan operando reglas del régimen democrático del nivel nacional, la institucionalidad estatal, el sistema de partidos y se siguen celebrando elecciones.

En esta investigación nos centramos en la Costa Atlántica, que es una de las regiones donde los grupos paramilitares llegaron a tener una importante influencia y en la que se manifestaron con particular fuerza las relaciones entre la política y el paramilitarismo. A partir de la información del computador que le fue encontrado a Edgar Ignacio Fierro -alias Don Antonio- y de diversos testimonios de paramilitares y de otros testigos claves, se empezaron a conocer las estrechas relaciones que se tejieron entre políticos y los grupos paramilitares en diversos departamentos de esta región. En el marco de este escándalo -denominado como "la parapolítica"- fueron investigados varios congresistas, principalmente de los departamentos de Sucre, Córdoba, Cesar y Magdalena, así como gobernadores o ex gobernadores, diputados y alcaldes, algunos de los cuales ya han sido condenados.

Ahora bien, aunque desde hace varios años circulaban rumores sobre las relaciones entre los grupos paramilitares y los políticos de estas regiones, no se tenía una idea de la magnitud de este fenómeno y del grado de infiltración de la institucionalidad estatal por parte del paramilitarismo. Antes de este escándalo se sabía que las autodefensas actuaban no sólo como una estructura militar, sino también como una organización con incidencia en la política local<sup>7</sup>. Primero fue la estrategia militar que les permitió expandirse por distintas regiones del país y replegar los frentes guerrilleros, la estrategia política aparecería posteriormente, pero no por ello constituyó un elemento con menor importancia en su proceso de consolidación<sup>8</sup>.

La incidencia de los grupos paramilitares en el ámbito de lo político se hizo manifiesta de diversas maneras. Estos actores armados no sólo empezaron a intervenir en lo electoral, sino que tuvieron distintos niveles de influencia en la institucionalidad. Entre las estrategias adoptadas para incidir en lo político pueden mencionarse la intimidación a gobernantes, que fueron amenazados o incluso asesinados cuando no se sometieron a las disposiciones establecidas por estos grupos, la intervención en los procesos electorales y la infiltración de las instituciones no sólo del nivel regional sino incluso nacional, como quedó en evidencia con el caso del DAS.

Frente a lo electoral, los grupos paramilitares desarrollaron diversas estrategias que afectaron en mayor o menor medida condiciones fundamentales de la democracia electoral, como son la libertad de oferta, la libertad de demanda y la protección<sup>9</sup>. En cuanto a la libertad de oferta, es claro que la elección democrática supone la libre formación de alternativas. En algunos escenarios estos actores armados lograron restringir la oferta de partidos y candidatos mediante la prohibición o limitación de la participación de ciertos candidatos en los comicios electorales, el establecimiento de cuotas a los candidatos interesados en hacer campaña e incluso la designación de candidatos propios<sup>10</sup>.

En relación con lo último estos actores armados impulsaron candidaturas de políticos desde los ámbitos regionales y locales hasta el nivel nacional<sup>11, 12</sup>. En estos casos se encargaban de asegurar los votos necesarios para que los políticos salieran elegidos,

incluso recurriendo a estrategias electorales como la segmentación de los votos o el establecimiento de candidaturas únicas. La restricción a la oferta de alternativas disponibles para los electores o el favorecimiento de aquellos candidatos cercanos a los intereses de los grupos paramilitares en detrimento de otros candidatos, se constituyeron en claras limitaciones para la competencia política.

Por otro lado, los grupos paramilitares recurrieron a estrategias de intimidación y de presión al electorado para que votara por aquellos candidatos afines a sus intereses, lo que se traduce en una violación a la protección como una condición de la democracia electoral, que supone que "una vez que los ciudadanos han formado libremente sus preferencias, pueden expresarlas con plena libertad"<sup>13</sup>. En otros casos para lograr el apoyo del electorado se recurrió al clientelismo armado, mediante el cual los actores armados entran en la lógica del clientelismo buscando "comprar el apoyo de sectores de la población local a través de facilitar atajos hacia las arcas de los recursos públicos", lo que también es acompañado de intimidaciones y amenazas<sup>14, 15</sup>.

Estas estrategias también tienen implicaciones frente a la libertad de demanda, conforme a la cual se esperaría que los electores puedan formar sus preferencias de manera libre. En escenarios caracterizados por la restricción de las libertades políticas y civiles o donde impera el régimen del terror se limita la formación libre de estas preferencias. La violencia o la amenaza de violencia afecta la formación libre de las preferencias de los ciudadanos en la medida en que las opciones viables terminan siendo aquellas que son cercanas a los intereses de los grupos armados.

En cuanto a la infiltración de las instituciones, los grupos paramilitares establecieron alianzas con las burocracias estatales o con los políticos, encaminadas a tener control sobre la toma de decisiones, así como a aprovechar los recursos provenientes del Estado, incluso dineros destinados a la salud o a la educación. En algunos casos se apropiaron de los recursos públicos a través del cobro de un porcentaje por la contratación pública del departamento<sup>16</sup>.

Ahora bien, aunque en ciertos territorios controlados por los grupos paramilitares se hizo imposible hacer política sin contar con el visto bueno del jefe paramilitar que ejercía influencia sobre la zona<sup>17</sup>, las relaciones entre los políticos y estas organizaciones armadas no se establecieron siempre en los mismos términos sino que fueron de distinta naturaleza. Mientras en algunos casos estas relaciones estuvieron más bien reguladas por la coacción y el uso de la violencia, en otros la aceptación y adhesión al proyecto paramilitar fue un componente importante para explicar el comportamiento de los políticos.

En la primera situación los grupos paramilitares intentaron imponerse, limitando el ejercicio libre de la actividad política, mediante amenazas y distintos mecanismos de coacción que operaron sobre poblaciones pero también sobre la clase política<sup>18</sup>. En el segundo escenario, los políticos estuvieron dispuestos a colaborar con los grupos paramilitares y a realizar acuerdos que se tradujeron en beneficios tanto para los unos como los otros. Incluso en algunas situaciones fueron los políticos los que tomaron la iniciativa y buscaron a los paramilitares para establecer alianzas, como habría sucedido en Sucre de acuerdo con las investigaciones adelantadas por la corte Suprema de Justicia<sup>19, 20</sup>.

Es importante considerar que las dos situaciones anteriores no son necesariamente excluyentes. Posiblemente en otros escenarios mientras algunos sectores de la clase

política aprovecharon los beneficios de aliarse con los grupos paramilitares, otros con menor afinidad al proyecto paramilitar o poco dispuestos a pactar con estos grupos tuvieron que enfrentar amenazas e intimidaciones e incluso abandonar la escena política. En estos casos, mientras algunos políticos cuentan con mayores oportunidades para participar con éxito en la competencia electoral en la medida en que el apoyo de los grupos paramilitares se convierte en un recurso adicional a disposición de estos candidatos, los otros competidores o son anulados -el caso más extremo- o compiten en condiciones muy desiguales que reducen sus oportunidades de éxito.

Las investigaciones adelantadas y los testimonios que se dieron en el marco de estos procesos dejaron en evidencia que entre políticos y grupos paramilitares se celebraron acuerdos que se tradujeron en beneficios para los distintos actores involucrados. [\(1\)](#) En algunos casos estos pactos supusieron un compromiso de los actores armados en términos de asegurar votos a determinados políticos en las elecciones, mientras los actores armados obtenían una serie de ventajas que comprendían desde la injerencia en el ejercicio gubernamental una vez estos candidatos resultaran electos, hasta beneficios económicos derivados de los recursos públicos manejados por las administraciones regionales y locales.

### **3. CAMBIOS EN EL MAPA ELECTORAL DE LA COSTA ATLÁNTICA: COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL**

De acuerdo con lo mencionado en el acápite anterior es de esperar que en los escenarios donde los grupos paramilitares tuvieron influencia se produjeran cambios en el mapa electoral. Sin embargo, es necesario examinar esto con cuidado porque no todos los cambios pueden ser atribuidos exclusivamente a la presencia de estos actores o incluso puede ser que no estén relacionados con las lógicas asociadas a los grupos armados. No se puede dejar de lado que desde principios de los noventa el sistema político colombiano experimentó importantes procesos de reforma institucional que cambiaron las reglas de juego del sistema partidista y electoral, con lo que se generaron oportunidades para la participación de nuevos actores políticos, pero además se incorporaron incentivos y desincentivos encaminados a afectar el comportamiento de los actores políticos existentes.

En este documento se examinan los cambios que se dieron en dos dimensiones de la democracia electoral. Por un lado, la competencia electoral que alude a la competición que se da entre candidatos en los procesos electorales por el acceso a los cargos de representación política. De otra parte, la participación electoral relacionada con la expresión de las preferencias de los ciudadanos en los comicios electorales. En este aparte analizamos el comportamiento que ha tenido la competencia electoral en los municipios de la Costa Atlántica a nivel de elecciones para alcaldes y elecciones para cámara de representantes. Se consideró un índice para dar cuenta del nivel de competencia efectivo entre candidatos en cada uno de los municipios. De ahora en adelante nos referiremos a este índice como NEC<sup>21</sup> [\(2\)](#). Por su parte la participación electoral se calcula como el número de votos depositados por los electores en relación con el potencial electoral. [\(Tabla 1\)](#)

**Tabla 1.** Comportamiento del NEC para los municipios de la Costa Atlántica. Elecciones a alcaldes 1994-2003.

Intervalos del NEL	1994		1997		2000		2003	
	No	%	No	%	No	%	No	%
1 - 1.5	4	2.5	2	1.2	13	8.0	12	7.4
1.5 - 2.0	65	40.1	65	40.1	46	28.4	43	26.5
2.0 - 2.5	29	17.9	40	24.7	31	19.1	40	24.7
2.5 - 3.0	41	25.3	27	16.7	28	17.3	26	16
3.0 - 3.5	5	3.1	14	8.6	17	10.5	13	8.0
3.5 - 4.0	4	2.5	3	1.9	7	4.3	8	4.9
4.0 y >*	2	1.2	4	2.5	5	3.1	3	1.9
Sin Datos	12	7.4	7	4.3	15	9.3	17	10.5

**Fuente:** Datos propios calculados a partir de estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Para efectos de este documento consideramos nivel de competencia muy bajo o inexistente (entre 1 y 1.5), bajo (entre 1.5 y 2.0), medio (entre 2.0 y 3.0), alto (entre 3.0 y 4.0) y muy alto (4.0 o superior).

El número total de municipios para la Costa Atlántica es 192. En este cuadro se incluyen los datos de 162 municipios. Para los otros 30 no existe información para las elecciones consideradas, bien porque no se celebraron elecciones o porque el municipio es de reciente creación.

\* Ningún municipio alcanzó valores superiores a 5.0

En la [tabla 1](#) se muestra el comportamiento del NEC para el periodo considerado en el ámbito de las elecciones para alcaldes. Los datos evidencian que el nivel de competencia entre los candidatos para las elecciones celebradas en las últimas dos décadas ha sido bajo o medio en la mayor parte de los municipios. En 1994 un 60 por ciento de los municipios registra valores en el índice inferiores a 2.5. Este comportamiento tiende a mantenerse en las elecciones posteriores, en 1997, 2000 y 2003, aún cuando en los últimos dos comicios se produce un ligero descenso de los municipios que registran bajos niveles de competencia. Sin embargo, al mismo tiempo, llama la atención el aumento de los municipios que en estas elecciones presentaron niveles muy bajos o una ausencia completa de competencia entre candidatos.

Por otro lado, se examinó el comportamiento del NEC a nivel municipal para las elecciones a cámara de representantes. Se consideran los resultados obtenidos para las elecciones celebradas en 1998 y el 2002. En comparación con el comportamiento del índice de competencia en el ámbito de las alcaldías, para la cámara de representantes se evidencia una mayor competencia entre candidatos, lo que no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que en estas elecciones la disputa no es por un solo cargo sino por varias curules.

Ahora bien, los datos evidencian que en las elecciones de 2002 se presentaron cambios importantes en los niveles de competencia entre candidatos en el ámbito municipal. En 1998 solo un escaso número de municipios presentaba niveles de competencia inferiores a 3.0, en tanto que la mayoría de los municipios alcanzaron niveles altos o muy altos. En 2002 en general se observa un descenso en los niveles de competencia entre candidatos, en particular se registra un número importante de casos en los cuales se dan niveles muy bajos de competencia, lo que llama la atención si se considera que hasta antes de la reforma política de 2003 se produjo un creciente proceso de atomización del sistema de partidos colombiano<sup>22</sup>, con lo que aumentó la

dispersión electoral<sup>23</sup>. [\(Tabla 2\)](#)

**Tabla 2.** Comportamiento del NEC para los municipios de la Costa Atlántica. Elecciones a cámara de representantes 1998-2002.

Intervalos del NEL	1998		2002	
	No	%	No	%
1 - 1.5	0	0	29	15.1
1.5 - 2.0	3	1.6	9	4.7
2.0 - 2.5	5	2.6	18	9.4
2.5 - 3.0	14	7.3	22	11.5
3.0 - 3.5	14	7.3	15	7.8
3.5 - 4.0	22	11.5	24	12.5
4.0 - 4.5	23	12	13	6.8
4.5 - 5.0	17	8.9	14	7.3
5.0 y >	79	41.2	44	22.9
Sin datos	15	7.8	4	2.1

**Fuente:** Datos propios calculados a partir de estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se incluyen los datos de 182 municipios. [\(Tabla 3\)](#)

**Tabla 3.** Comportamiento de la participación política para los municipios de la Costa Atlántica.  
Elecciones a alcaldes 1988-2003.

Intervalos	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003
<0.30	0	0.6	1.2	0	2.5	0	0
0.3 - 0.4	1.2	1.2	0.6	0.6	6.2	1.9	1.2
0.4 - 0.5	0	3.1	10.5	4.9	14.8	4.3	8.6
0.5 - 0.6	4.3	11.1	21.6	23.5	20.4	22.8	22.8
0.6 - 0.7	11.1	22.8	46.3	45.1	29	43.2	39.5
0.7 - 0.8	33.3	43.2	17.9	21	17.9	15.4	13
0.8 y >	48.1	16	0	0.6	4.9	0	0.6
Sin datos	1.9	1.9	1.9	4.3	4.3	12.3	14.2

**Fuente:** Datos propios calculados a partir de estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se incluyen los datos de 162 municipios. Los datos están dados en porcentajes. Para efectos de este documento consideramos nivel de competencia muy bajo (<0.3), bajo (entre 0.3 y <0.5), medio (entre 0.5 y <0.7), alto (0.7 y <0.8) y muy alto (0.8 y >)

En cuanto a la participación, los datos muestran que a finales de los ochenta y la primera elección en los noventa los municipios de esta región presentaron niveles de participación medios y altos, lo que puede explicarse si se considera que en 1988 tuvo lugar por primera vez la elección popular de alcaldes. En las dos elecciones siguientes estos niveles tienden a bajar, aunque aún siguen siendo altos. Este comportamiento va a mantenerse en las elecciones siguientes, con excepción de 1997 que presenta un

comportamiento diferente al de los otros periodos electorales inmediatamente anteriores o posteriores. En las elecciones celebradas en 1997 se produce un aumento de municipios con muy bajos y muy altos niveles de participación electoral.

Hasta el momento hemos observado de manera general el comportamiento de la competencia y la participación electoral en los municipios de la Costa Atlántica, así como algunos de los cambios que se han dado en estas variables en las últimas elecciones. Así mismo se han puesto en evidencia comportamientos que se distancian de los patrones observados a lo largo del periodo. Ahora bien, aunque no podemos demostrar si estos cambios pueden ser explicados principalmente por la presencia de los actores armados, es posible examinar si existe relación entre estas variables electorales y las de violencia política. En lo que sigue se proponen dos ejercicios en esta dirección.

En primer lugar se estudia con detalle el comportamiento de la competencia y de la participación electoral en los municipios de los departamentos de Bolívar, Magdalena, Cesar y Sucre (3), lo que es contrastado con la presencia de actores armados y específicamente de los grupos paramilitares en estos municipios. En esta dirección, se analiza si en los municipios con presencia de estos grupos armados las variables estudiadas presentan un comportamiento diferente del observado para los municipios restantes. Así mismo se identifican comportamientos anómalos en cada una de las elecciones estudiadas y se examina si se manifiestan particularmente en aquellas áreas con presencia de grupos paramilitares. Para el análisis del comportamiento electoral nos concentramos en las elecciones de 1997 y 2003 para el caso de los comicios locales y en las de 1998 y 2002 para las elecciones a cámara(4).

En la segunda parte se examinan los efectos de las variables de violencia y sociodemográficas sobre el comportamiento de la competencia y la participación electoral a través de un modelo de regresión. Aunque en particular nos interesa establecer si existe relación entre las variables de democracia electoral y las de violencia política, en el modelo se consideran otras variables que teóricamente resultan pertinentes para explicar el comportamiento de las variables dependientes.

#### **4. RELACIÓN ENTRE EL COMPORTAMIENTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL Y LA PRESENCIA DE GRUPOS PARAMILITARES.**

Antes de examinar el comportamiento de la competencia electoral y la participación en los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Sucre presentamos una breve descripción de la incursión de los grupos paramilitares en cada uno de estos departamentos y de su presencia en la segunda mitad de los noventa (mapa 7) y los primeros años de la presente década (mapa 8) (5), en los que se celebraron las elecciones en las que nos concentraremos<sup>24</sup>(6).

En el departamento de Magdalena la expansión de las Autodefensas Unidas de Colombia se dio de manera tardía en comparación con lo sucedido en Bolívar, Cesar o Sucre. Cabe mencionar que antes de este proceso, en los primeros años de la segunda mitad de los noventa en este departamento tenían influencia varios grupos de autodefensa. Al nororiente operaban las autodefensas del Mamey, lideradas por Hernán Giraldo y con influencia en la Sierra Nevada de Santa Marta. Las autodefensas del sur

de Magdalena, bajo el mando de Chepe Barrera, tenían influencia principalmente en la zona plana del departamento. Finalmente la autodefensa del Palmor, con incidencia en el municipio de Ciénaga, que para mediados de la década de los noventa ya se encontraba debilitada.

Para finales de los noventa empezó a operar el frente Jhon Jairo López en las zonas planas del departamento, en el marco de la expansión de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) de Castaño (7). Para principios de la presente década este frente, bajo el mando directo de Jorge 40, se había expandido a varios municipios del departamento, mientras en la zona nororiental se ubicaba el frente Resistencia Tayrona, bajo la dirección de Hernán Giraldo y ligado a las antiguas Autodefensas del Mamey. Por último, el frente de los Cheperos con presencia en el municipio de Santa Ana, al sur del Magdalena, que quedó bajo el mando del frente John Jairo López, una vez se produjo la integración de las autodefensas de Chepe Barrera a las AUC. Las autodefensas locales existentes previamente, que hasta el momento habían funcionado como estructuras autónomas, terminaron articulándose a mediados de 2002 al Bloque Norte de las AUC, comandado primero por Salvatore Mancuso y posteriormente por Jorge 40.

En cuanto al departamento de Bolívar, la incursión de las Autodefensas Unidas de Colombia se inició a principios de 1997 en el sur del departamento - Santa Rosa del Sur, San Pablo, Altos del Rosario, Cantagallo, Rioviejo, Simití, Montecristo y Morales-, municipios en los que las guerrillas habían tenido fuerte influencia hasta ese momento (8). En esta región el inicio de los grupos de autodefensas se remontan desde mediados de los ochenta, pero en el transcurso de estos años y hasta mediados de los noventa, estas estructuras experimentaron cambios importantes. Por otro lado, a finales de 1997 las AUC incursionaron en la región de los Montes de María. Desde entonces, tanto esta región como el sur de Bolívar se constituyeron en espacios de confrontación entre los distintos grupos armados.

Para principios de la presente década, los grupos paramilitares presentes en la zona de los Montes de María operaban a través de la estructura Rito Antonio Ochoa, perteneciente al Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia. A su vez esta estructura estaba compuesta por varios grupos, que actuaban en los municipios del Guamo, Zambrano, Calamar, Arjona, Turbaco, Villanueva, Córdoba, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, el Carmen de Bolívar, María la Baja, Mahates, Soplaviento y Arroyohondo.

En el departamento del Cesar la expansión de las AUC empezó con un acuerdo que se hizo con las autodefensas que habían tenido control sobre esta zona hasta ese momento. Para finales de los ochenta y comienzos de los noventa se conformaron en el sur del departamento las autodefensas del sur del Cesar y las autodefensas de Santander y sur del Cesar que hicieron presencia en Chiriguaná, Curumaní, Tamalameque, Pailitas, Pelaya, La Gloria, Gamarra, Aguachica, Río de Oro, San Martín y San Alberto. En 1996 aparecen en el departamento las AUC, en particular el Bloque Norte, con la pretensión de articular las organizaciones ya existentes bajo un mismo proyecto. Sin embargo, sería hasta finales de esa década, a partir de 1999, que las autodefensas del sur del Cesar fueron absorbidas por este bloque. El Bloque Central Bolívar también llegó a tener influencia en el sur del departamento, aunque no

equiparable a la que tuvo en Bloque Norte en esta zona.

Para principios de la presente década el Bloque Norte tenía influencia particularmente en la Gloria, Pelaya, Pailitas, Chimichagua y Curumani, a través de las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar, al mando de los Prada. Por otra parte, se ubicaba el frente Mártires del Valle de Upar -al mando de Jorge 40-, en la parte norte del departamento del Cesar y con incidencia en el departamento de la Guajira.

En el departamento de Sucre la incursión de las Autodefensas Unidas de Colombia se da a partir de 1996. Es importante señalar que entre 1985 y 1996 se habían desarrollado diversas estructuras de autodefensas que posteriormente harían parte del bloque Norte de las AUC, pero durante este periodo dichas estructuras no llegaron a tener control territorial. Desde 1997 estos grupos se presentan como expresión regional de las AUC, bajo la estructura del frente Rito Antonio Ochoa, "cuya territorialidad coincide con la del frente Héroes de Montes de María", comandado por Diego Vecino<sup>25</sup>(9). El Bloque Héroes de los Montes de María operó mediante el frente Héroes de los Montes de María, liderado por Rodrigo Mercado -alias Cadena- y con incidencia en el norte y centro del departamento, desde el municipio de San Onofre hasta el municipio de San Benito Abad. Por otro lado, el frente de la Mojana, también perteneciente a este bloque tuvo influencia en el sur del departamento. Ambas estructuras en principio pertenecían al bloque Norte de las AUC, aún cuando cabe mencionar que Diego Vecino fue adquiriendo cada vez más independencia de Jorge 40.

Ahora bien, en cuanto al comportamiento electoral en los departamentos estudiados, es necesario señalar que los bajos niveles de competencia entre candidatos evidenciados en algunos municipios de la Costa Atlántica en las elecciones locales de 2000 y 2003 y en 2002 para la cámara, en particular en los municipios del departamento del Magdalena, se distancian de los patrones de comportamiento en elecciones anteriores ([mapa 1](#)) y ([mapa 2](#)).

En las elecciones de 1997 dos municipios del sur de Bolívar registran niveles muy bajos en la variable competencia entre candidatos a nivel de alcaldías, mientras en las elecciones de 2003 diez municipios se encuentran en esta situación(10). Varios de estos municipios pertenecen al departamento del Magdalena y mantienen cercanía territorial. Adicionalmente se registra este comportamiento en Zambrano, Pinillos y Regidor en el departamento de Bolívar y en San Onofre en Sucre. Cabe mencionar que en 2000 y 2003, con excepción de los casos mencionados, no se evidencia en ninguno de los departamentos considerados una situación similar a la mostrada para el departamento de Magdalena.

Con respecto a la competencia electoral para elecciones a cámara de representantes, los mapas ([mapa 3](#)) y ([mapa 4](#)) muestran que los más bajos niveles en esta variable en las elecciones de 2002 se registraron en los municipios de Magdalena -zona central y sur- y en algunos de Cesar -particularmente en la zona noroccidente-. Así mismo se observa que en los municipios del sur de Bolívar y en algunos del sur de Cesar y de Sucre se produce una disminución de los niveles de competencia electoral. El comportamiento que muestran estos municipios, contrasta con el registrado en las elecciones a cámara en 1998, ya que para estos comicios los niveles de competencia fueron medios, altos o incluso muy altos. Esta disminución dramática de los niveles de

competencia electoral resulta extraña, particularmente si se considera que en el ámbito de las elecciones a cámara se da una alta competencia electoral, en contraste con el comportamiento de esta variable en el ámbito de las alcaldías.

Por otro lado, se observa que los municipios en los que se presentan niveles de competencia muy bajos o incluso inexistentes en el departamento del Magdalena en las elecciones de 2000 y 2003 corresponden al área de influencia de algunos de los grupos pertenecientes al frente Jhon Jairo López. Estos inexistentes niveles de competencia no se evidencian ni al nororiente del departamento, para entonces área de influencia de las Autodefensas del Mamey, ni al sur del departamento(11). Con respecto a las elecciones a cámara de 2002 puede sostenerse lo mismo.

Es posible que el patrón de comportamiento de los municipios del centro y del sur del Magdalena en contraste con el de los municipios del área nororiental, donde los niveles de competencia entre candidatos son altos, esté relacionado con un menor control de los grupos paramilitares en estas zonas frente al que lograron alcanzar en las partes bajas y centrales del departamento. Esta explicación no resulta del todo convincente, ya que de aceptarse podría esperarse un comportamiento similar en otros municipios de la región donde los grupos paramilitares lograron tener un control importante. Sin embargo, este comportamiento en el caso de las elecciones a cámara se concentra fundamentalmente en el área de influencia del frente Jhon Jairo López y en algunos municipios del área central del Cesar y del sur de Bolívar, donde hicieron presencia el Bloque Central Bolívar y el grupo bajo el mando de los Prada, respectivamente. Cabe aclarar que en estos últimos casos lo que se evidencio fue una disminución importante de los niveles de competencia electoral y no una estrategia tan extrema como la que se presentó en Magdalena y los municipios del Cesar que colindan con aquel departamento, en los que prácticamente se anuló la competencia entre candidatos. En contraste se observa que en otras zonas donde también hay presencia de grupos paramilitares, los niveles de competencia para las elecciones a cámara son altos, como sucede con la parte nororiental del Cesar y del Magdalena, el área norte y central de bolívar y la mayor parte de los municipios de Sucre.

Lo anterior no implica sostener que los otros frentes pertenecientes al Bloque Norte de las AUC o a otros bloques no adoptaron estrategias frente a las elecciones, pero pudieron ser de otra naturaleza. Losada identifica tres tipos de estrategias político-electorales adoptadas por estos actores armados: "una de coerción, fraude y compra de votos, acompañada de la exclusión de candidatos rivales; una segunda de apoyo a un candidato específico pero con tolerancia frente a otros candidatos; y la tercera, de aparente indiferencia frente al proceso electoral". En relación con esto último es importante considerar que "no todos los comandantes de las autodefensas" tenían "el mismo interés en los asuntos políticos". Mientras algunos optaban por "intervenir activamente en ellos, otros pudieron asumir una actitud más bien distante<sup>26</sup>. En relación con lo anterior, una posible hipótesis es que si bien es cierto que los grupos paramilitares han desarrollado estrategias encaminadas a incidir en el proceso electoral y en los resultados de las elecciones, dichas estrategias no han operado de forma sistemática ni han sido adoptadas en todos los escenarios donde estos grupos tuvieron presencia.

Esto no resulta extraño si se considera que aunque las AUC pretendieron constituirse

en un proyecto nacional, en realidad estuvieron conformadas por múltiples grupos que mantuvieron cierta articulación pero también importantes márgenes de autonomía. Por otro lado, el tipo de relaciones que estos grupos establecieron con los políticos en cada departamento también podría contar como un factor importante en la explicación de estas diferencias. Por ejemplo, con respecto al frente Resistencia Tayrona, en declaraciones rendidas en el marco del proceso de desmovilización, Hernán Giraldo sostuvo que la relación de los políticos con este frente era frecuente, "los aspirantes a diferentes corporaciones llegaban hasta ellos, en las estribaciones de la Sierra Nevada, para solicitar el apoyo de ese grupo al margen de la ley<sup>27</sup>. Sin embargo, ni en las elecciones locales de 2000 ni en las de 2002 se observa un descenso de los niveles de competencia -y como se verá más adelante tampoco en la participación- en el área en la que hizo presencia este grupo, como si sucede en la zona de influencia del frente Jhon Jairo López, también perteneciente al bloque Norte de las autodefensas.

Ahora bien, el comportamiento evidenciado en el departamento de Magdalena y en el área noroccidental del Cesar coincide con algunos testimonios que han aparecido en el marco de las investigaciones por el proceso de la parapolítica. De acuerdo con dichos testimonios los grupos paramilitares tuvieron injerencia en las elecciones para congresos y alcaldías en Magdalena y Cesar<sup>28</sup>. Estos departamentos fueron divididos en distritos electorales asignados a candidatos al senado y a la cámara de representantes, "que Jorge Cuarenta y sus aliados diseñaron para repartirse el poder institucional local... en esta dinámica surgieron los candidatos únicos para gobernaciones, alcaldías o cámara de representantes"<sup>29</sup>. Los estudios de Claudia López fueron los primeros en dar cuenta de la existencia de estos distritos electorales en las elecciones a cámara celebradas en 2002<sup>30</sup>.

En cuanto a la participación electoral, en la elección de 1997 se presentó un descenso en los niveles de participación en un número importante de municipios, especialmente en la zona norte y sur del departamento de Bolívar. Así mismo, algunos municipios de los departamentos de Magdalena, Cesar y Sucre registraron un descenso en los niveles de esta variable ([mapa 5](#)). Este comportamiento contrasta con los niveles de participación medios que la mayoría de estos municipios alcanzaron en las elecciones celebradas en 1994 y en las de 2000. Cabe mencionar que en elecciones anteriores, particularmente en 1992, niveles de participación tan bajos solo se había registrado en el departamento de Cesar, aunque en una magnitud menor a la observada en las elecciones de 1997.

Estos descensos en los niveles de participación coinciden con dos procesos que tuvieron lugar en esos años. En primer lugar, la incursión de las AUC en 1996 y 1997 en varios departamentos de la Costa Atlántica. En segunda medida, la reacción adoptada por las guerrillas ante la entrada de los grupos paramilitares, en la dirección de sabotear las elecciones locales de 1997. Para el caso del sur de Bolívar, por ejemplo, Gutiérrez sostiene que "para los grupos insurgentes fue claro que el arribo de las AUC al sur de Bolívar tenía un origen político y electoral muy asociado al accionar de las redes de los partidos locales y, en consecuencia, tomaron la decisión de impedir las elecciones para alcaldes y concejos municipales"<sup>31</sup>.

Considerando la estrategia de bloqueo desarrollada por la guerrilla en las elecciones de 1997, podría esperarse que los municipios con control de estos grupos presenten una

menor participación que aquellos sin presencia de actores armados o con presencia de grupos paramilitares. Sin embargo, al examinar el comportamiento de estos municipios en las elecciones mencionadas, pareciera que la mayor parte de ellos se ubican en zonas donde se da la confluencia de guerrillas y de grupos paramilitares y no exclusivamente en aquellos con control de los grupos guerrilleros ([mapa 5](#)) y ([mapa 7](#)).

En la primera mitad de la presente década las distintas estructuras paramilitares, para entonces articuladas al proyecto de las AUC, habían logrado afianzarse en distintos territorios de los departamentos considerados, por ejemplo en el sur de Cesar o en la parte central y sur del departamento de Magdalena ([12](#)), aún cuando en otros municipios mantenían una fuerte disputa con los grupos guerrilleros. Al examinar los niveles de participación electoral en estos territorios en las elecciones de 2003, en los que los grupos paramilitares habían logrado mayor control, no se observa un comportamiento de la participación que se salgan de los patrones observados para esas elecciones en otras zonas o en las elecciones previas, con excepción de los municipios de Pedraza, Ariguani y Aguachica que presentan niveles bajos de participación y de Tenerife, Chivoló y Rio de Oro que presentan niveles altos de participación. El resto de los municipios, localizados en el área central y sur del departamento de Magdalena y en el sur del Cesar, presentan niveles de participación medios, muy similares al comportamiento observado en las elecciones de 2000.

Lo anterior no implica sostener que los grupos paramilitares no hayan ejercido presiones sobre la población para que acudiera a las urnas a apoyar a los candidatos cercanos a sus intereses, pero lo que resulta claro al igual que sucede con la competencia electoral es que esta estrategia no ha sido adoptada de manera uniforme en aquellos escenarios donde estos grupos tuvieron presencia.

## **5. EFECTOS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA Y DE LAS VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS SOBRE LA COMPETENCIA Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL**

En este acápite se presenta un modelo explicativo de la participación y de la competencia electoral. En relación con la primera dimensión de la democracia, García sostiene en un estudio sobre el impacto de la violencia política sobre la participación electoral, que en la literatura las variaciones en los niveles de participación electoral se explican como consecuencia de variables socioeconómicas, psicológicas, institucionales y contextuales. En esta dirección, se considera que la participación política podría ser explicada considerando por ejemplo factores como las características sociales, educativas y financieras de los individuos (socioeconómicas), las percepciones que los individuos tienen sobre el sistema político (psicológicas) o las instituciones, la existencia de estructuras de movilización y el contexto político y social (contextuales)<sup>32</sup>. Basándonos en la discusión teórica que presenta García sobre los factores que podrían incidir en los niveles de participación política, consideramos variables de carácter socioeconómico y de violencia para el modelo explicativo de la participación electoral.

En cuanto a los factores socioeconómicos se incluyó el tamaño poblacional y el índice de condiciones de vida. De acuerdo con la teoría<sup>33</sup> podría esperarse que en los municipios con menor tamaño poblacional exista un contacto más directo entre gobernantes y gobernados, lo que se traduciría en mayores incentivos para la

participación y el involucramiento de los individuos en los asuntos públicos. Por otro lado, conforme a la teoría de los recursos desde el enfoque socioeconómico "las variaciones en los recursos y el status en los individuos podrían explicar por qué algunas personas deciden participar electoralmente mientras otras no". De esta manera los sujetos con menores recursos -entre los cuales podrían ser incluidos los ingresos, el status socioeconómico, la educación- "tenderán a votar menos que sus conciudadanos con acceso a mayores recursos"<sup>34</sup>.

Con respecto a la violencia se consideró la tasa de homicidios y la presencia de actores armados. Las relaciones entre el comportamiento democrático-electoral y los factores contextuales que pueden afectarlo han sido escasamente estudiadas en la literatura. Sin embargo, como recientes estudios han mostrado los contextos políticos y sociales en los cuales tienen lugar las elecciones son relevantes para explicar el comportamiento político y los resultados electorales<sup>35</sup>.

Entre estos factores contextuales la violencia política cobra una gran relevancia para el caso colombiano. Como se señaló en la primera parte de este documento los actores armados han tenido injerencia en las dinámicas democráticas y los procesos electorales colombianos, para lo cual han recurrido a estrategias de presión, principalmente amenazas e intimidaciones<sup>36</sup>. De hecho, en las últimas dos décadas se ha producido un crecimiento de las distintas formas de presión sobre la vida local por parte de los actores armados. Por otro lado, se esperaría que otras formas de violencia no organizada afecten los procesos electorales al introducir mayores niveles de inestabilidad en las dinámicas sociales y políticas.

Con relación a la competencia electoral se consideraron también variables de carácter socioeconómico y de violencia. Para lo primero, se incluyeron el tamaño poblacional, el porcentaje urbano del municipio y el índice de condiciones de vida. De acuerdo con Rodríguez y Gómez, que desarrollan un modelo explicativo de la competencia electoral en los municipios colombianos, la teoría de la modernización "sostiene que los aumentos en el tamaño de la población llevan a una especialización y una diferenciación económica mayores, así como a niveles superiores de urbanización", lo que a su vez conduciría a mayor diversidad política y "en consecuencia a una mayor competencia partidista"<sup>37</sup>.

En consonancia con lo anterior, podría esperarse que municipios con tamaños poblacionales menores presenten más bajos niveles de competencia entre partidos. Así mismo, es posible suponer que en municipios con mayores niveles de desarrollo y mejores condiciones de vida exista un espacio más propicio para una mayor competencia entre políticos en la lucha por los cargos de representación. En municipios donde las condiciones de vida de los habitantes son muy precarias podría asumirse que existe una mayor dependencia de los individuos con respecto a los ofrecimientos de los políticos y las prácticas clientelistas, lo que podría traducirse en mayores barreras de entrada para la competencia electoral. Finalmente, los municipios con una proporción más urbana de población podrían constituirse en escenarios más propicios para la entrada de nuevos competidores que aquellos con carácter más rural.

Con relación a las variables de violencia, la teoría pone de relieve la importancia de los contextos sociales y políticos para explicar el comportamiento político y electoral, lo

que sería aplicable a la participación, pero también a otras dinámicas electorales como la competencia electoral. En este sentido resultan pertinentes los mismos argumentos presentados en el caso de la participación.

### **Modelo de la participación y de la competencia electoral**

Las variables dependientes son por un lado la participación electoral y de otra parte la competencia electoral. Para la primera variable se tomaron los datos de las elecciones de 1997 y de 2003 y para la segunda se trabajó con los datos de las elecciones a cámara de representantes celebradas en 1998(13). En ambos casos se consideró la información de todos los municipios pertenecientes a los departamentos de la Costa Atlántica, con excepción de aquellos para los cuales no existen datos sobre participación a nivel de alcaldías o sobre votación por candidato para cámara de representantes.

En cuanto a las variables socioeconómicas, se trabajó con el tamaño poblacional de los municipios de acuerdo con la información del DANE(14), con el nivel de estándar de vida, que es una medida de las condiciones de vida de un municipio<sup>38</sup>(15) y con el porcentaje urbano del municipio, calculado como la población que se encuentra en las cabeceras con respecto a la población total. Por otro lado, para las variables de violencia se consideró la tasa de homicidios por cien mil habitantes (16) y la presencia de actores armados discriminada por ELN, FARC y grupos paramilitares (17).

En relación con la presencia de actores armados resulta relevante diferenciar distintos escenarios posibles en los municipios colombianos: sin presencia de actores armados, con presencia solo de guerrillas, presencia solo de grupos paramilitares, presencia de guerrillas y de grupos paramilitares. Estas tres últimas variables fueron incluidas en los modelos. Para cada una de ellas se codificó la presencia con 1 y la ausencia con 0. Para dar cuenta de estos cuatro escenarios se construyeron cuatro variables dicotómicas. Esta distinción es de gran importancia ya que es de esperar que el impacto de la presencia de los actores armados sobre la participación electoral y la competencia electoral sea diferenciado dependiendo de si se trata de escenarios donde tiene influencia uno de estos dos actores o si aún son escenarios de disputa entre estos grupos.

Ahora bien, de acuerdo con la información presentada anteriormente se espera que la participación sea mayor entre menor sea el tamaño poblacional y entre mejores sean las condiciones de vida de los municipios. Por tanto en el modelo de regresión los coeficientes de estas variables deben tener signo negativo en el caso de la población y positivo con respecto a las condiciones de vida. Para las variables de violencia, se espera que la tasa de homicidios y la presencia de actores armados tengan un efecto negativo sobre la participación. En relación con la última variable se podría asumir que este impacto podría ser diferenciado según se trate de escenarios controlados por un solo actor armado o escenarios de disputa. En este último caso los niveles de participación deberían ser más bajos que en cualquier otro escenario debido a que no están garantizadas las condiciones mínimas de seguridad para que los ciudadanos se involucren en los asuntos políticos o expresen libremente sus preferencias y opiniones, los individuos pueden convertirse en objetivo militar de cualquiera de los actores armados en competencia.

Con respecto a la competencia electoral se espera una relación positiva con las variables condiciones de vida, población y porcentaje urbano. Por su parte, la tasa de homicidios y la presencia de actores armados deberían tener un efecto negativo sobre la competencia. En este último caso, este efecto sería mayor en aquellos escenarios en los cuales los actores armados se disputan el control del municipio.

Para la estimación del modelo se utilizó una regresión de mínimos cuadrados ordinarios en aras de examinar la incidencia de los factores explicativos mencionados sobre la participación y sobre la competencia electoral (18). En las tablas (tabla 4) y (tabla 5) se presentan los resultados de las regresiones.

**Tabla 4.** Modelo explicativo para la participación electoral

Variable dependiente Participación electoral	1997		2003	
	Coef. Errores estándar	Coef. Errores estándar Robustos	Coef. Errores estándar	Coef. Errores estándar Robustos
Constante	88.759 *** 3.806	88.759 *** 3.691	78.912 *** 2.58	78.912 *** 2.495
Índice de condiciones de vida	-0.271 *** 0.008	-0.271 *** 0.076	-0.163 ** 0.056	-0.163 ** 0.061
Población por categoría	-2.711 ** 0.987	-2.711 ** 0.996	-2.390 *** 0.014	-2.390 *** 0.015
Tasa de homicidios	-0,059 ** 0.019	-0,059 * 0.023	-0.004 2.284	-0.004 1.957
Guerrillas (solas)	-4.988 * 2.18	-4.988 * 2.266	-1.252 1.636	-1.252 1.567
Paramilitares (solos)	-3,509 2.946	-3,509 3.331	-4.154 * 1.636	-4.154 * 1.567
Ambos	-10.67 *** 2.52	-10.67 *** 2.577	-5.002 ** -5.002 **	1.571 1.689
N	148		143	
R <sup>2</sup>	0.40		0.40	

\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

De acuerdo con los resultados del modelo explicativo para la participación electoral, la categoría poblacional y el índice de condiciones de vida tienen un efecto negativo significativo sobre la participación electoral. Lo anterior confirma la hipótesis propuesta sobre la relación entre la participación y el tamaño poblacional, pero no entre la variable dependiente y las condiciones de vida del municipio. En contraste con lo esperado, entre menores son los valores en el índice de condiciones de vida municipal mayor es la participación. Este resultado podría explicarse si se considera que en los municipios más pobres tienden a ser más fuertes las identidades partidistas, al tiempo que constituyen escenarios propicios para el predominio de las prácticas clientelistas, lo que podría facilitar una mayor movilización del electorado.

En cuanto a las variables de violencia, tanto la tasa de homicidios como la presencia de

guerrillas, paramilitares y de ambos actores tienen efectos negativos sobre la participación electoral. Sin embargo, estos efectos no siempre son significativos. La tasa de homicidios tiene un efecto significativo sobre la variable dependiente en las elecciones de 1997 pero no en las de 2003. Lo mismo sucede con la presencia de guerrillas, que tiene un efecto significativo en las primeras elecciones consideradas pero no en las segundas. En contraste, los grupos paramilitares no tienen un efecto significativo sobre la participación en las elecciones de 1997, pero sí en las de 2003.

Lo anterior, puede explicarse si se tiene en cuenta que la situación en cada uno de estos años con relación a la presencia de actores armados y las estrategias adoptadas por estos grupos frente a las elecciones parece ser distinta. En 1997 las guerrillas asumieron una clara estrategia de bloqueo de las elecciones, lo que se refleja en un efecto negativo significativo sobre la participación en aquellos municipios con solo presencia de guerrilla en comparación con el comportamiento que muestra el grupo sin presencia de actores armados. Las AUC en este año apenas estaban incursionando en la zona, por lo que es posible que no hayan adoptado claras estrategias de intervención en el proceso electoral o que aún cuando lo hicieron no contaran todavía con el suficiente control como para ser exitosos en sus propósitos (19). Por su parte, en 2003 los grupos paramilitares habían logrado un importante nivel de control sobre la zona considerada, mientras las guerrillas a pesar de contar con presencia en los departamentos de la región habían sido replegadas a las zonas más rurales y altas como sucedió en la Sierra Nevada, en la serranía el Perija y de San Lucas.

Por otro lado, cabe mencionar que en las dos elecciones consideradas, la presencia de ambos actores tiene efectos negativos significativos sobre la participación electoral, efecto que es mucho mayor que en cualquiera de los otros dos escenarios con presencia de actores armados. En consonancia con estos resultados puede sostenerse que los efectos de la presencia de actores armados sobre la participación electoral son diferenciados de acuerdo con el escenario de presencia de estos actores, siendo particularmente alto en aquellos donde los actores armados están en disputa por el control territorial.

En cuanto a la competencia electoral, los resultados del modelo explicativo, muestran que la población, el índice de condiciones de vida y el porcentaje urbano tienen un efecto positivo significativo sobre la variable dependiente, lo que confirma las hipótesis planteadas. Es decir, municipios con mayores tamaños poblacionales, mejores condiciones de vida y más urbanos constituyen escenarios propicios para una mayor competencia electoral.

En cuanto a las variables de violencia, la tasa de homicidios tiene un efecto negativo sobre la competencia electoral, pero no es significativo. Por su parte, la presencia de actores armados tiene también un efecto negativo. Los municipios con presencia exclusiva de guerrilla muestran niveles de competencia significativamente menores que aquellos en los que no hay presencia de actores armados. Lo mismo sucede con aquellos municipios que registran al mismo tiempo la presencia de guerrillas y paramilitares. En este caso el efecto es mayor que en el escenario anterior, lo que confirma la hipótesis planteada. (Tabla 5)

### **Tabla 5.** Modelo explicativo para la competencia electoral

Variable dependiente Número efectivo de candidatos 1998	Coefficientes Errores estándar robustos
Constante	2.598 *** 0.617
Índice de condiciones de vida	0.034 * 0.018
Población	0.004 *** 0.001
Porcentaje Urbano	2.067 ** 0.799
Tasa de Homicidios	-0.0006 0.003
Guerrillas (solas)	-0.781 ** 0.300
Paramilitares (solos)	-0.541 0.416
Ambos	-0.962 ** 0.334
N	176
R <sup>2</sup>	0.33

\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

Finalmente, el efecto negativo de la presencia de grupos paramilitares no es significativo. Como sostuvimos para el caso de la participación, una posible explicación de este comportamiento podría ser que para estos años las AUC no habían logrado aún importantes niveles de consolidación en la región y en consecuencia tampoco habían adoptado estrategias de intervención en el proceso electoral, como si parece haber sucedido en las elecciones de 2002. Una segunda hipótesis es que si bien es cierto que los grupos paramilitares han tenido injerencia en el proceso electoral afectando con ello la competencia entre candidatos, esta estrategia ha estado lejos de ser generalizada, siendo adoptada tan solo por algunos grupos paramilitares y en contextos muy específicos.

## 6. PARA CONCLUIR

En este documento se mostró que el comportamiento de la participación y la competencia electoral en los departamentos de la Costa Atlántica, experimentó cambios importantes en las últimas décadas. Desde una mirada cuantitativa, se evidencia que algunos de estos cambios se han producido en los municipios con presencia de grupos paramilitares, como sucedió con la disminución dramática de la competencia tanto para las elecciones locales como las nacionales en la primera mitad de esta década. Sin embargo, también se evidenció que en otros escenarios, en los que estos grupos también tuvieron presencia, el comportamiento de esta variable no se

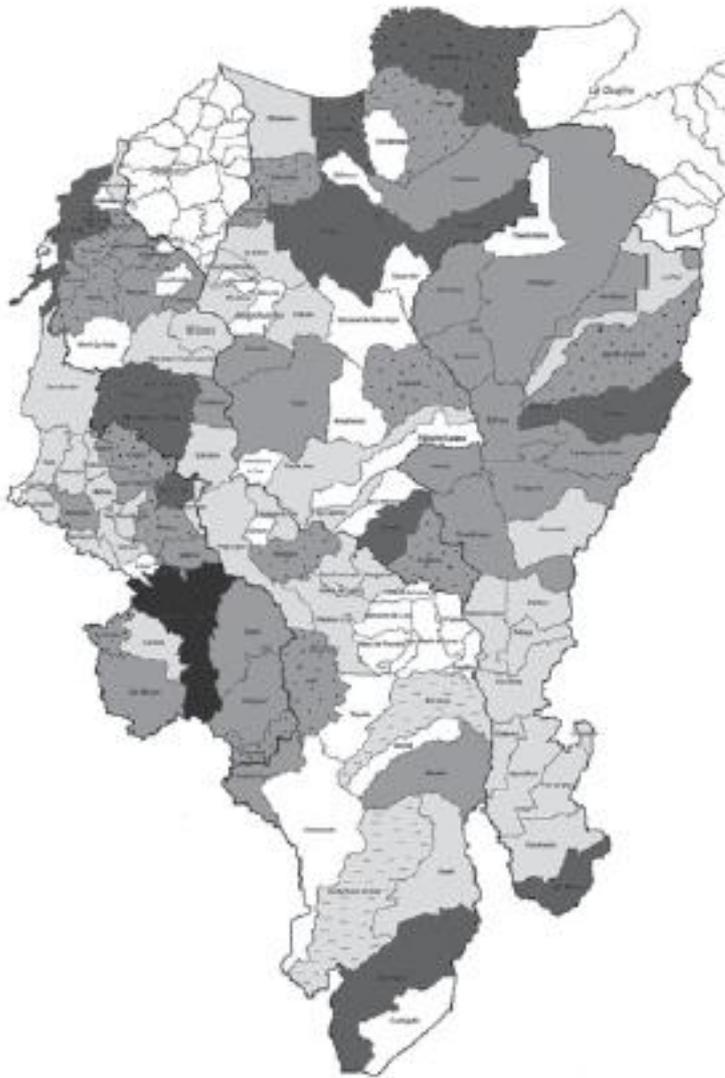
aparta de los patrones observados en aquellos municipios en los que estos actores han estado ausentes. En cuanto a la participación, en general no se encuentra que los municipios con presencia de grupos paramilitares manifiesten un comportamiento en esta variable que se distancie de los patrones observados para esas elecciones en otros municipios o en elecciones previas, aunque cabe mencionar que en los municipios donde existe confluencia de estos grupos y las guerrillas si parecen evidenciarse comportamientos que se apartan del común.

En consonancia con lo anterior, es posible sostener que si bien es cierto que no puede desconocerse que los grupos paramilitares han adoptado estrategias para incidir en los procesos electorales, dichas estrategias no parecen haber sido permanentes ni aplicadas en todos los escenarios en los que estos actores tuvieron presencia. Este comportamiento no resulta sorprendente si se considera que aunque desde finales de los noventa los grupos paramilitares se agruparon bajo el proyecto de las Autodefensas Unidas de Colombia, mantuvieron de hecho importantes niveles de autonomía. En este sentido es de esperar que dichas estrategias fueran diferenciadas de acuerdo con los grupos o que incluso algunos de ellos no manifestaran un particular interés en esta dirección.

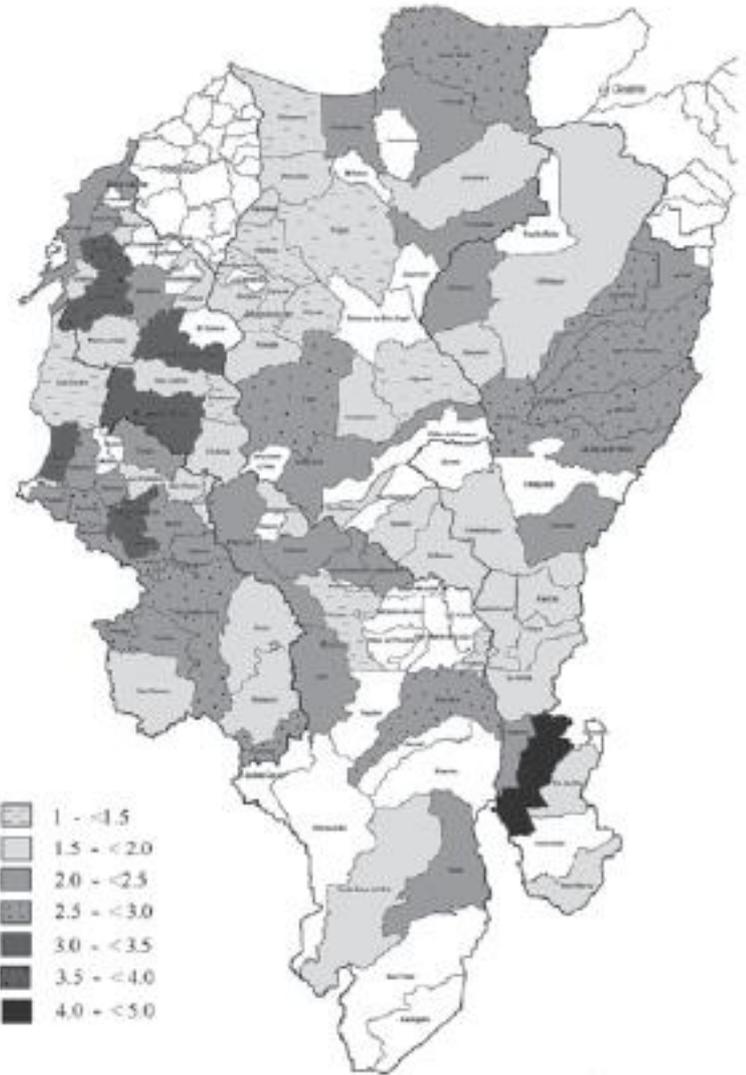
Por otro lado, un factor que podría estar contando en las diferencias encontradas en el comportamiento de la participación y la competencia en los municipios con presencia de los grupos paramilitares y que no es posible considerar en este trabajo, es la naturaleza de las relaciones que se establecieron en distintos escenarios entre estos grupos armados y la clase política local. De acuerdo con la información que ha circulado en prensa y en las investigaciones adelantadas a los políticos con supuestos nexos con el paramilitarismo, dichas relaciones asumieron características diferentes en cada departamento. Sin embargo, no se cuenta con la información suficiente para hacer una lectura de las posibles implicaciones de las particularidades de estas relaciones frente al comportamiento de las variables analizadas.

Finalmente, la violencia política ha tenido efectos negativos sobre la competencia electoral y la participación, aunque han sido diferenciados de acuerdo con el escenario de presencia de los actores armados. Como se evidenció en los modelos de regresión, las variables de violencia y en particular la presencia de actores armados ha tenido efectos negativos sobre las variables de democracia electoral, particularmente en aquellos escenarios en los que guerrillas y grupos paramilitares se encuentran en disputa. En contraste los escenarios en los que el único actor han sido las guerrillas o los grupos paramilitares se han visto afectados por la presencia de estos actores, pero su efecto negativo sobre la participación y la competencia electoral o no ha sido significativo o solo lo ha sido para una de las elecciones consideradas como sucede con la participación. En relación con esto, es importante examinar las variaciones que se dan en las estrategias que asumen los actores armados a lo largo del tiempo y las condiciones particulares de los contextos en los que se desarrollan los procesos electorales en cuanto a nivel de consolidación de estos actores.

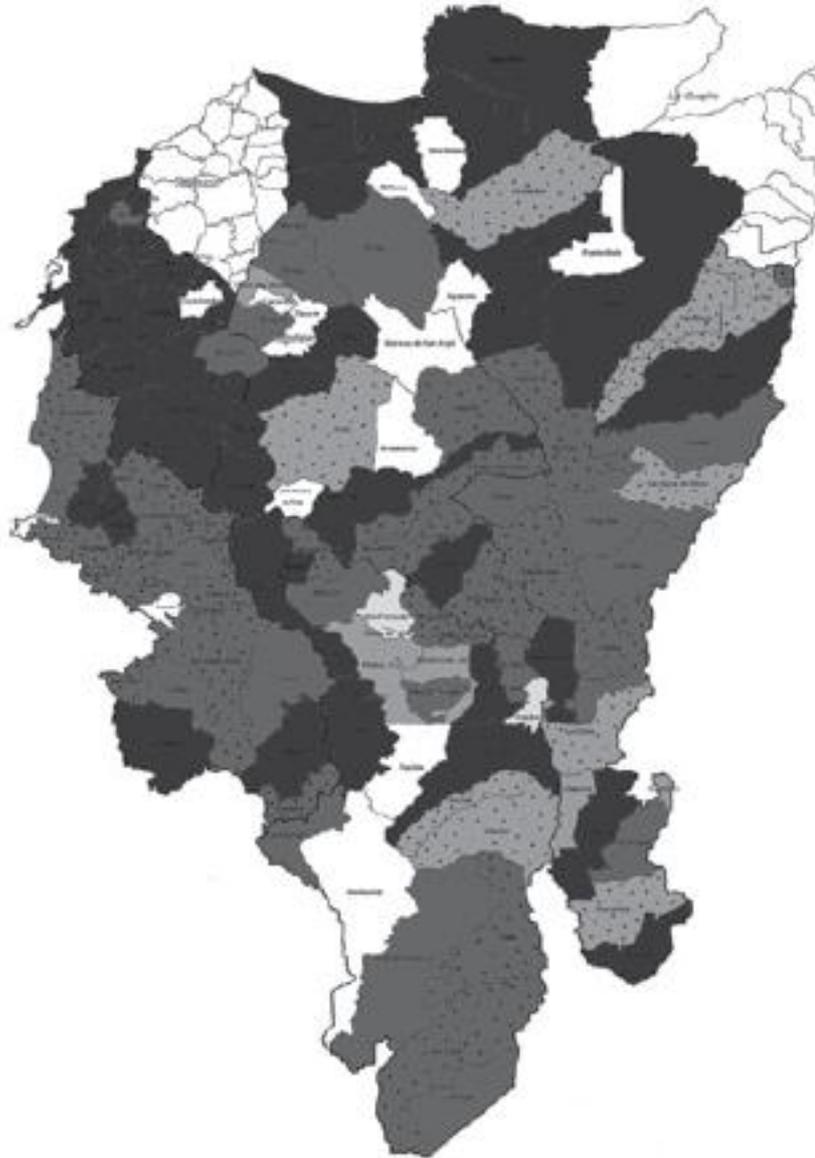
Mapa 1. Niveles de competencia electoral para elecciones a alcaldes 1997



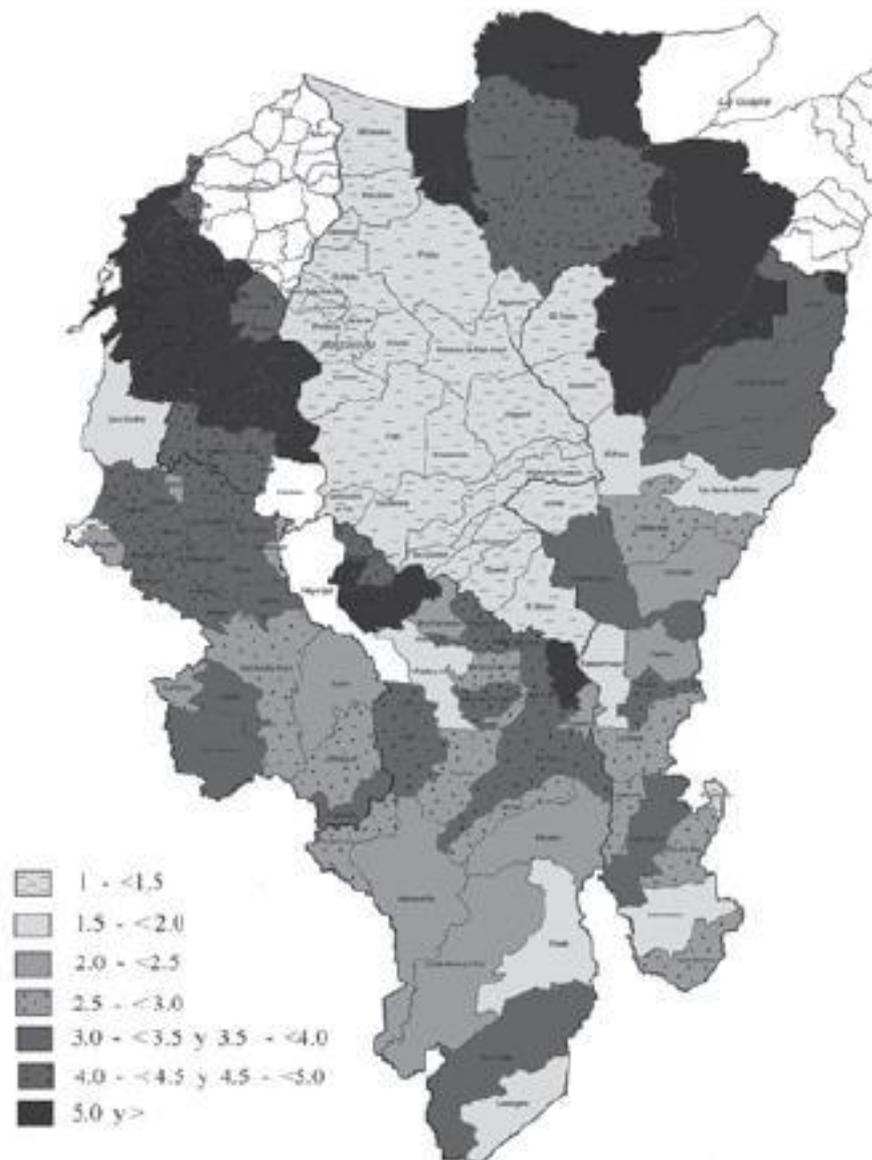
Mapa 2. Niveles de competencia electoral para elecciones a alcaldes 2003



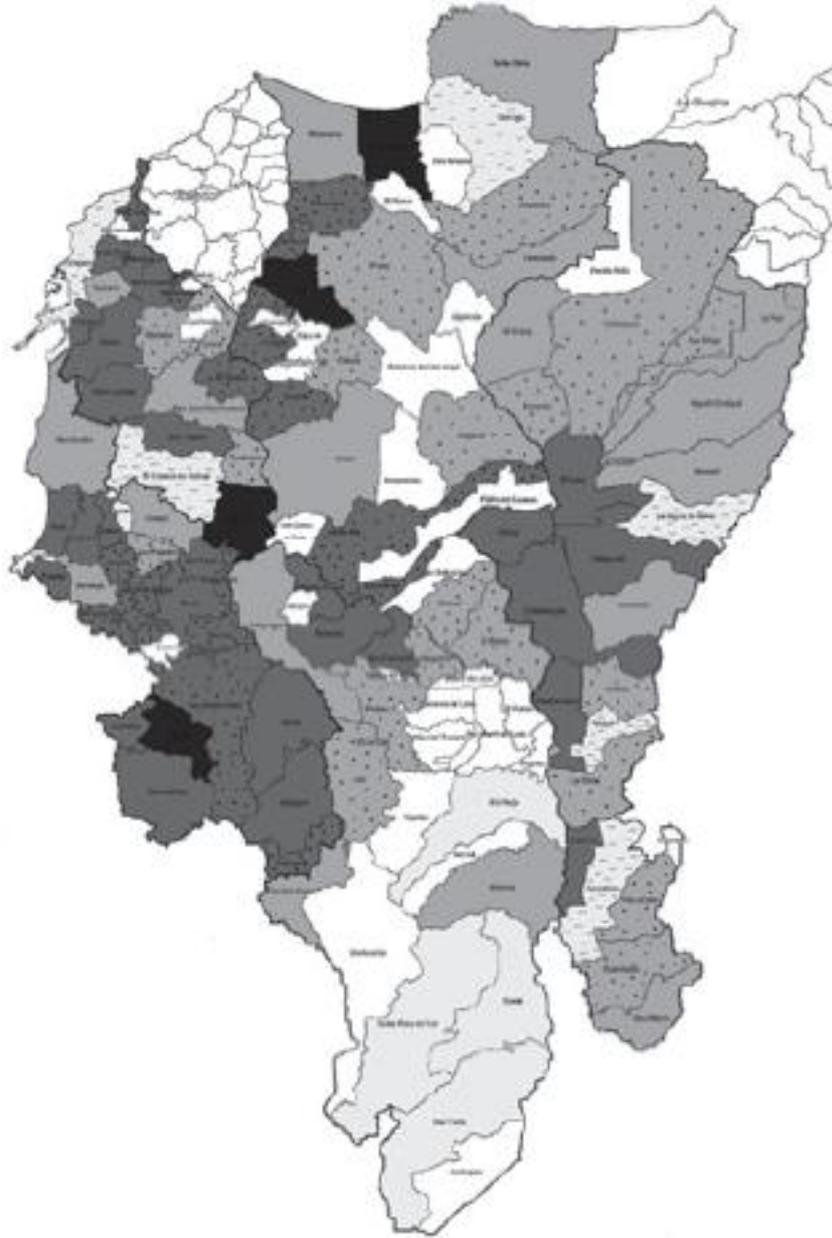
Mapa 3. Niveles de competencia electoral para elecciones a cámara de representantes 1998



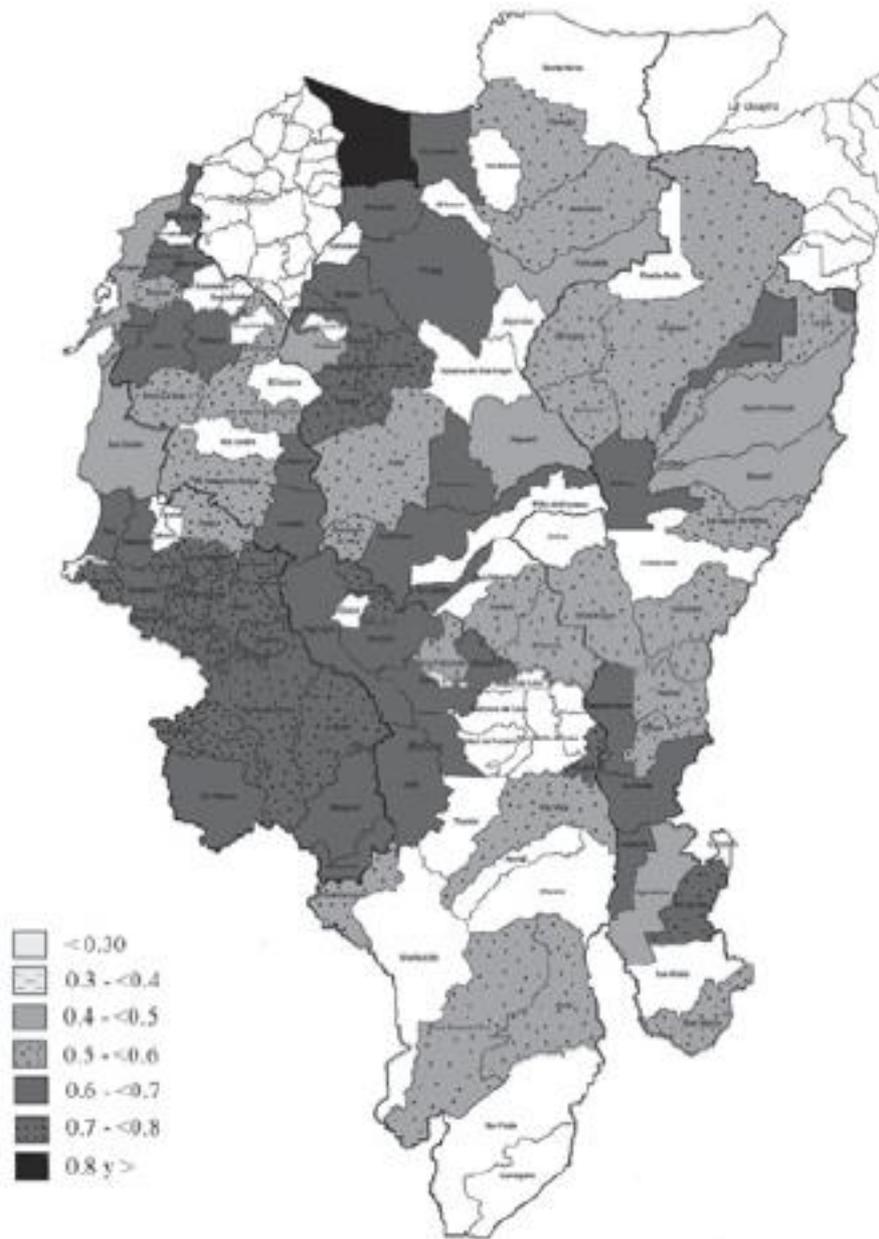
Mapa 4. Niveles de competencia electoral para elecciones a cámara de representantes 2002



Mapa 5. Niveles de participación electoral para elecciones a alcaldes 1997



Mapa 6. Niveles de participación electoral para elecciones a alcaldes 2003



### Mapa 7. Presencia de actores armados 1998



## Mapa 8. Presencia de actores armados 2002-2003



### Anexo 1. Pruebas de Validación de los Modelos ([Anexo 1](#))

Hipótesis Nula	Prueba	Participación 1997		Participación 2003		Competencia 1998	
		Vr estadístico de prueba	p-valor	Vr estadístico de prueba	p-valor	Vr estadístico de prueba	p-valor
Los errores tienen distribución normal	Jarque-Bera	1.44	0.486	2.02	0.364	4.44	0.108
Los errores tienen media cero	T	0.00	1.0	0.00	1.00	0.00	1.0
Los errores tienen varianza constante	White Breush-Pagan	5.08	0.079	5.49	0.064	18.42	0.0001
		7.51	0.276	3.95	0.683	30.27	0.0001

## COMENTARIOS

1. El pacto más conocido fue el de Ralito, celebrado en Tierralta en 2001.
2. El Número Efectivo de candidatos se calcula mediante la siguiente fórmula:  $NEC = 1 / \sum Pi^2$ , donde  $Pi$  es la proporción de votos ganados por el  $i$ -ésimo candidato. Constituye una aplicación del Número Efectivo de Partidos (NEP) propuesto por Laakso y Taagepera.
3. Se consideró el total de municipios para la Costa Atlántica, es decir, 192 municipios. Los cuatro últimos departamentos sobre los que se centra el análisis más descriptivo comprenden 126 municipios.
4. Sin embargo, se tuvieron en cuenta las otras elecciones estudiadas.
5. La información sobre presencia de grupos paramilitares en la segunda mitad de los noventa corresponde a los datos sobre la presencia de actores armados de la Policía Nacional para el año 1998, discriminada por actor, frente y municipio. Para la primera mitad de la presente década se consultaron los informes regionales del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como los diagnósticos departamentales a cargo del mencionado observatorio.
6. La información presentada a continuación se basa en los informes regionales del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Véase Panorama Actual de la Sierra Nevada de Santa Marta; Dinámica reciente de la confrontación armada en la Sierra Nevada de Santa Marta; Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes el sur del Cesar; Panorama actual de Sucre; Panorama actual de Bolívar, Panorama actual de la región de los Montes de María y su entorno. Pueden consultarse en [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co) (Observatorio de Derechos Humanos, publicaciones regionales).
7. Desde 1996 Carlos Castaño buscó crear una federación de autodefensas bajo la denominación de las AUC.

8. Esta zona fue entregada en 1998 al Bloque Central Bolívar, comandado por Julián Bolívar.
9. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Panorama Actual de Sucre.
10. Cabe mencionar que en 2002 once municipios presentaron este comportamiento, uno de ellos pertenece al departamento de Bolívar y los restantes al Magdalena. En 1994 solo tres municipios presentaron muy bajos niveles de competencia electoral: Magangué, Morales y González.
11. En las elecciones de 1997, algunos de estos municipios habían registrado niveles de competencia electoral relativamente bajos, pero esto no resulta anormal a la luz del comportamiento que estos municipios obtuvieron en las elecciones previas, particularmente en 1994.
12. En Cesar el ELN había buscado refugio principalmente en la Serranía del Perijá, perdiendo control sobre las zonas planas del departamento. En cuanto a las FARC aún tenían presencia en algunos municipios del Sur del Cesar, aunque se concentraban principalmente en el norte del departamento. En el Magdalena los grupos guerrilleros también perdieron control sobre las zonas planas del departamento y buscaron refugio en la Sierra Nevada de Santa Marta.
13. Para la participación se optó por considerar no solo la elección de 1997 - que como mostramos anteriormente presenta un comportamiento atípico en comparación con las elecciones del periodo- sino también las de 2003 que se corresponde con los patrones evidenciados en las restantes elecciones, al menos desde mediados de los noventa. Se buscó examinar los efectos de la presencia de los actores armados de manera separada, teniendo en cuenta que en 1997 las guerrillas adoptaron una clara estrategia de bloqueo de las elecciones en tanto que las AUC apenas incursionaban en los municipios de los departamentos estudiados. En 2003 no hubo una estrategia explícita de las guerrillas en la dirección mencionada al tiempo que las AUC habían logrado cierto nivel de consolidación en los departamentos de la región.
14. Para la variable participación no se consideraron los datos brutos de tamaño poblacional sino las categorías poblacionales de acuerdo con la categorización de planeación nacional.
15. Se construyó a partir de doce variables que dan cuenta del potencial de acceso a bienes físicos, que miden el capital humano de las personas del hogar y la estructura y tamaño de la familia.
16. Los datos sobre homicidios comunes fueron tomados de la Policía Nacional.
17. Para la presencia de actores armados en las elecciones de 1997 y 1998 se trabajó con la base de datos de la Policía nacional sobre presencia de actores armados para 1998. Para la información sobre presencia de actores armados en las elecciones de 2002 y 2003 se consultaron los informes regionales del Observatorio del Programa

Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como los diagnósticos departamentales de este observatorio.

18. En este último caso debido a las características de heteroscedasticidad de los datos se utilizó una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar robustos. Para la participación se presentan los resultados de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar no robustos y robustos. Para las pruebas de validación de los modelos remitase al Anexo 1.

19. Es importante señalar que aunque para finales de los noventa existían distintos grupos de autodefensa regionales que después serían incorporados a las AUC, es posible que no siguieran una estrategia política encaminada al control del poder local, de hecho algunos de estos grupos no lograron un dominio territorial como si sucedió con las AUC. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que estas últimas estuvieron compuestas por diversos grupos que mantuvieron importantes niveles de autonomía, por lo que es posible esperar diferencias en sus intereses y en las estrategias adoptadas.

---

## REFERENCIAS

1. DUNCAN Gustavo. *Los Señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta, Fundación Seguridad y Democracia, 2006. [ [Links](#) ]
2. ROMERO, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1982-2003*. Bogotá, IEPRI-Planeta, 2003. [ [Links](#) ]
3. CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS, *Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos*, Bogotá, 2007. [ [Links](#) ]
4. ROMERO, Mauricio (editor), Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos, Corporación Nuevo Arco Iris, Intermedio, Bogotá, 2007. [ [Links](#) ]
5. LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo". En: *Revista de Estudios Políticos* No 24, enero-junio. Medellín, 2004, pp. 159-176. [ [Links](#) ]
6. DIAMOND, Larry. "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos", en *Revista de Estudios Políticos* No 24, enero-junio. Medellín, 2004, pp. 117-134. [ [Links](#) ]
7. RAMIREZ Tobón. "Autodefensas y poder local", en RANGEL, Alfredo (editor), *El poder paramilitar*, Planeta, Bogotá, 2005, pp. 137-204. [ [Links](#) ]

8. DUNCAN Gustavo. *Los Señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta, Fundación Seguridad y Democracia, 2006. [ [Links](#) ]
9. SCHEDLER, Andreas. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral", en *Revista de Estudios Políticos* No 24, enero-junio. Medellín, 2004, pp. 137-156. [ [Links](#) ]
10. "Los nuevos caciques", *Semana* No 1199, Abril 24 de 2005. [ [Links](#) ]
11. "Los elegidos por los paras" *Semana* No 1282, noviembre 25 de 2006. [ [Links](#) ]
12. "Un genio del mal", *Semana* No 1282, noviembre 25 de 2006. [ [Links](#) ]
13. SCHEDLER, Andreas. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral", en *Revista de Estudios Políticos* No 24, enero-junio. Medellín, 2004, p. 144. [ [Links](#) ]
14. PEÑATE Andrés. "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado", en MALCOM Deas y LLORENTE, María Victoria. *Reconocer la guerra para construir la paz*, Norma, CEREC, Bogotá, 2001, p. 96. [ [Links](#) ]
15. BALLESTEROS, Borman y MALDONADO, Alberto. *Violencia y gestión municipal*. Federación colombiana de municipios, GTZ, 2003. [ [Links](#) ]
16. "11.300 víctimas acusan al jefe paramilitar. ¿Qué tanto revelará Jorge 40?", *El Heraldo*, Julio 3 de 2007. [ [Links](#) ]
17. "¿Impedidos?", *Semana* No 1202, Mayo 15 de 2005. [ [Links](#) ]
18. "¿Qué hay detrás del para-político-militarismo?", *El Heraldo*, Enero 28 de 2006. [ [Links](#) ]
19. "Las pruebas hablan por sí solas", *Semana* No 1280, Noviembre 11 de 2006. [ [Links](#) ]
20. "El dossier contra los 3 congresistas", *El tiempo*, Noviembre 11 de 2006. [ [Links](#) ]
21. LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein. "Effective number of parties. A measure with application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No 1, abril, pp. 3-27. [ [Links](#) ]
22. PIZARRO, Eduardo. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las

- microempresas electorales", en GUTIERREZ, Francisco (Comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, IEPRI/Norma, 2001, pp. 359-401. [ [Links](#) ]
23. HOYOS, Diana. "La Reforma Política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones al congreso". En HOYOS, Diana (Editora). *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, CEPI, Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 174-215. [ [Links](#) ]
24. <http://www.derechoshumanos.gov.co> [ [Links](#) ]
25. <http://www.derechoshumanos.gov.co> [ [Links](#) ]
26. LOSADA Rodrigo. "Implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas en Colombia", en *Papel Político*, Vol. 11, No 1, ene-jun, 2006, pp. 12 y 19. [ [Links](#) ]
27. "AUC pusieron votos a reconocidos políticos de Magdalena en diferentes elecciones", *El Heraldo*, Septiembre 18 de 2007. [ [Links](#) ]
28. ¿Impedidos?, *Semana* No 1202, Mayo 15 de 2005. [ [Links](#) ]
29. ZÚÑIGA Priscila, "Ilegalidad, control local y paramilitares en el Magdalena", en ROMERO, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1982-2003*. Bogotá, IEPRI-Planeta, 2003, p. 151-152. [ [Links](#) ]
30. LOPEZ Claudia. *Mapas electorales presidenciales y congreso del 2002 en zonas con influencia paramilitar I, II, III*, diciembre de 2002 y diciembre de 2005, en <http://www.semana.com.co>. [ [Links](#) ]
31. GUTIERREZ Omar Lemus. *La Oposición regional a las negociaciones con el ELN*, en *Análisis Político*, No 52, septiembre-diciembre, IEPRI, 2004, p. 35. [ [Links](#) ]
32. GARCIA Miguel. "Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994", en HOYOS, Diana (Editora). *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, CEPI, Editorial Universidad del Rosario, 2007, p. 86 y ss. [ [Links](#) ]
33. GAARDSTED, Annie. *Size and electoral participation in local elections*. Department of Political Science and public management. University of Southern Denmark, 2003. [ [Links](#) ]
34. GARCIA Miguel. "Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994", en HOYOS, Diana (Editora). *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, CEPI, Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 86 y ss. [ [Links](#) ]

35. GARCIA Miguel. "Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994", en HOYOS, Diana (Editora). *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, CEPI, Editorial Universidad del Rosario, 2007, pp. 86 y ss. [ [Links](#) ]
36. BALLESTEROS, Borman y MALDONADO, Alberto. *Violencia y gestión municipal*. Federación colombiana de municipios, GTZ, 2003. [ [Links](#) ]
37. RODRIGUEZ Juan Carlos y GÓMEZ Juan Gabriel. "Competencia electoral en grandes circunscripciones: el caso del senado colombiano", en HOYOS, Diana (Editora). *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, CEPI, Editorial Universidad del Rosario, 2007, p. 64. [ [Links](#) ]
38. SARMIENTO Alfredo, *Municipios y regiones de Colombia*, Fundación Social, Bogotá, 1998. p. 254. [ [Links](#) ]

© 2010 Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),  
Universidad Nacional de Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)  
Universidad Nacional de Colombia Edificio Manuel Ancízar, Oficina 3032  
Bogotá DC ZP 6A, Colombia



[revap\\_bog@unal.edu.co](mailto:revap_bog@unal.edu.co)

# La decisión de desplazarse: Un modelo teórico a partir de un estudio de caso\*

María del Pilar  
Castillo Valencia\*\*

## RESUMEN

La decisión individual de desplazarse y de hacia dónde ir está basada en la información que provee sus redes sociales. Este artículo describe un proceso de desplazamiento posible. A partir del análisis de los hechos que registran el desplazamiento en el Pacífico colombiano (zona rural de Buenaventura y la zona del Naya), en el plena actividad paramilitar, se logra captar patrones de amenaza y de información compartida, para plantear un modelo de redes sociales y con él explicar la conducta y el proceso seguido por quienes toman la decisión de abandonar su lugar de origen. Está centrado en el caso de dos grupos específicos de la población desplazada: los afrodescendientes y los indígenas.

*Palabras claves:* Desplazamiento forzado, conflicto armado, redes sociales

## SUMMARY

A displaced individual's decision with respect to her new location is based on information from her social networks. This paper describes a possible displacement process for civilians. It focuses on the displacement events occurred in the Colombian Pacific south west –rural zone of Buenaventura and El Naya– at the peak of the paramilitary activity. By means of identifying standard patterns of threat, information sharing and displacement, it builds a social network model for the relocation of displaced people. An alternative explanation of the behaviour of those fleeing from war follows from the model above. The model focuses on two specific population groups within displaced people: natives and African descendants.

*Key words:* Forced Displacement, armed conflict, social networks.

FECHA DE RECEPCIÓN: 05/05/2008  
FECHA DE APROBACIÓN: 14/07/2008

\* Agradezco los comentarios y críticas acertadas de Boris Salazar. De igual forma, agradezco a los miembros del Grupo Conflicto, Aprendizaje y Teoría de Juegos por sus comentarios en la discusión del artículo. Este artículo es un resultado de la investigación Modelos de Acción colectiva y Georreferenciación del conflicto armado en Colombia, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones mediante convocatoria interna 2007, Universidad del Valle.

\*\* Profesora del Departamento de Economía, Universidad del Valle.

## INTRODUCCIÓN

El desplazamiento en Colombia se ha convertido en una estrategia de supervivencia de los civiles frente a la guerra. Ya no sólo preocupa el número creciente de desplazados que llegan a la ciudad proveniente del campo, también preocupa el desplazamiento que se produce dentro de las mismas ciudades, y preocupa la falta de capacidad y flexibilidad de los sistemas espaciales y de los gobiernos locales para adaptarse a estos cambios acelerados que hoy sufren. Los desplazamientos masivos, cada vez más comunes en las ciudades, en los barrios, e incluso en las calles, se han vuelto una constante en los municipios caracterizados como receptores. La estrategia de los civiles de moverse de un lado a otro producto de la llegada de los grupos armados que buscan un mayor control territorial, es la más eficiente para proteger su vida en zonas presionadas por la guerrilla y los grupos de autodefensa. Según el estudio de Echandía<sup>1</sup>, el número de municipios intimidados por la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico, en la década de los noventa pasó de 200. Los datos provienen de los reportes de amenazas, secuestros y asesinatos puestos en conocimiento de las autoridades y las denuncias diarias que recibe la Federación Colombiana de municipios. Como afirma Echandía, no sólo a nivel local estas organizaciones actúan como redes de poder que imponen control sobre la vida de la población, sino que también cambian las relaciones establecidas entre ellos. En este contexto, los civiles que no se deciden por apoyar al nuevo poder imperante en la zona, se ven obligados a desplazarse a otros lugares, fuera del dominio del grupo que amenaza, a romper sus redes sociales y a crear otras. La dinámica de desplazamiento que impone la guerra lleva a los civiles amenazados a recurrir a sus contactos personales o sociales para obtener información que les resuelva un problema que, en principio, les es ajeno, cambiando la configuración de sus redes sociales tanto en el sitio de llegada como el de salida.

[34]

El proceso de conversión de una ciudad en la mayor receptora de desplazados es en sus comienzos un proceso aleatorio que emprenden unos cuantos civiles pero que, luego, se convierte en un proceso determinístico seguido por una mayoría. Los primeros que se desplazan son imitados por otros desplazados, y estos a su vez, son imitados por los siguientes, generando lo que hoy conocemos como ciudades receptoras de desplazados. Sin embargo, más allá de considerar la imitación que, en últimas, podría no ser difícil de modelar, está el tratamiento de la información que se produce con la interacción de los agentes en el territorio de salida y de llegada. Por ejemplo, los grupos armados generan información a través de sus acciones violentas, de las amenazas, de impartir terror y miedo en las regiones expulsoras. También los agentes civiles producen información cuando se desplazan y cuando eligen un lugar<sup>2</sup>. Estos bits de información que llegan a las comunidades y a los desplazados potenciales, se convierte en el insumo principal para tomar sus decisiones. Pero, ¿cuál es el mecanismo que se produce en sus mentes para lograr el nivel de coordinación que se observa en las acciones de los desplazados? La modelación de estos procesos es compleja, no es posible descubrir los procesos cognitivos que hay detrás de sus decisiones, ni la forma en que reaccionan frente a la amenaza, o si deliberan con otros cuando van a tomar la decisión.

A pesar de que la única información disponible son los lugares de partida, los de tránsito y los de llegada de los desplazados, sin embargo, es posible plantear una hipótesis alternativa que explique lo que está ocurriendo en el proceso del desplazamiento. Analizando los datos del sistema RUT, se reconstruyen las redes teóricas espaciales y, por medio de los relatos de los campesinos en algunos casos específicos de desplazamiento, se reconstruye la estructura de sus redes sociales. Finalmente, a

<sup>1</sup> ECHANDÍA Camilo. Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006. Universidad Externado de Colombia, 2007.

<sup>2</sup> En la guerra el flujo de información que se crea es grande. La información proviene de diferentes fuentes, también es procesada de diferentes maneras. Un estudio realizado por Estrada (2006) analiza cómo la información y el rumor son usados por los grupos armados ilegales para movilizar acciones individuales y colectivas. También afirma el autor que un ligero cambio, una ligera distorsión de los mensajes puede tener consecuencias lamentables.

través de la interacción entre estas dos redes se llega a su transformación, vía el flujo de información que circula por ellas.

El desplazamiento forzado se ha convertido en una piedra en el zapato para el gobierno nacional. A pesar de estar enfrentando un conflicto hace más de treinta años, el país no estaba preparado para resolver este fenómeno. Las políticas públicas han surgido como políticas paliativas o asistenciales que buscan crear las condiciones mínimas de supervivencia de los desplazados, su integración al estado y su posible retorno a los lugares del origen. Sin embargo, se ha encontrado que la población, de forma inmediata, se adapta a las nuevas condiciones, aprende cómo tomar decisiones en muy poco tiempo, a qué lugar dirigirse si es blanco de la violencia, y también a demostrar que solamente ellos pueden decidir cuál es el momento adecuado para retornar a los lugares de los que habían sido desterrados. Estos aprendizajes no son el resultado directo de la comunicación entre el gobierno y la población, tampoco de la inmediata intervención estatal, sino de la interacción entre los individuos y sus comunidades y de las relaciones existentes entre ellos. Esa interacción que se traduce en la transmisión de información, lleva a que las comunidades afectadas, tanto expulsoras como receptoras, procesen la información de forma rápida y eficaz, para transformar una situación riesgosa para sus vidas en una situación estable en términos de la protección de su integridad física.

Este artículo no pretende dilucidar las causas, los mecanismos y los motivos que conducen al desplazamiento masivo de civiles. Nos interesa conocer cuál es el proceso que sigue la población cuando se enfrenta a un hecho que pone en peligro su supervivencia, cuál es el mecanismo que le permite responder y cuáles son los criterios que usa para tomar la decisión de convertirse en un desplazado. Adoptamos la siguiente hipótesis: la elección del individuo depende de las relaciones que establece con sus pares. Cuando hablamos de pares nos referimos a sus amigos y familiares y a sus conocidos, los vínculos que tiene con ellos, a la información que éstos brindan y a la forma en que es procesada. Esta propuesta desarrolla en forma precisa una de las hipótesis planteadas por Salazar, Castillo y Pinzón<sup>3</sup>, también basado en el uso de la metodología de las redes sociales, para entender la conducta seguida por los desplazados principalmente en el nodo de expulsión. Nuestra elección metodológica nos lleva a considerar diferentes redes, tipos de vínculos y diferentes flujos de información para entender las decisiones y movimientos de los desplazados, partiendo de una estructura espacial fija. De igual forma, también nos conduce a analizar la transformación que estas redes espaciales y sociales experimentan en los nodos de expulsión y recepción cuando aparecen los primeros desplazados. Esto causa una cascada informativa que lleva a que los potencialmente desplazados los sigan, coincidiendo la población de muchos nodos expulsores en muy pocos nodos receptores. El carácter de desplazado genera redes sociales –entre desplazados– más densas, con vínculos y trayectorias más usadas que los de redes sociales formadas por desplazados y no desplazados.

La metodología que se plantea en el artículo distingue dos tipos de redes: las espaciales y las sociales. La primera es una red dada, completa, compuesta por nodos en los que se ubican los agentes de las comunidades que serán amenazadas por un grupo armado ilegal. En esta red se inicia el proceso del desplazamiento y es el punto de partida del modelo. Los vínculos están definidos de acuerdo con un criterio de vecindad geográfico, dos comunidades estarán conectadas si son vecinas. A los vínculos existentes entre estos nodos los llamaremos débiles<sup>4</sup>, interpretándolos como vínculos que se activan en situaciones específicas. Las comunidades que se desplazan transmiten a sus vecinas la información o el conocimiento necesario para encontrar soluciones no sólo inmediatas, sino también óptimas desde el punto de vista económico. Esta información está relacionada con los lugares a los que podrían ir y en los que podrían encontrar mejores condiciones.

<sup>3</sup> Salazar Boris, María del Pilar Castillo y Federico Pinzón. “Redes, información y memoria en el desplazamiento colombiano”. Mimeo, Universidad del Valle, 2007.

<sup>4</sup> Granovetter Mark. “The Strength of Weak Ties”, en *American Journal of Sociology*, N° 78, pp. 1360-1380, 1973.

Paralelo a la red espacial tenemos una estructura o red social para cada individuo. Los vínculos son definidos por relaciones de amistad o parentesco, relaciones de largo plazo que no dependen de su posición espacial. Es una red que ya existe y es el patrimonio social tanto de los desplazados, como de los desplazados potenciales.

En cada nodo de la red espacial un individuo, que es sometido a la amenaza o a la violencia directa por parte de un grupo armado<sup>5</sup>, tiene que decidir si abandona su comunidad, o si permanece en ella. Las consecuencias son evidentes en ambos casos. Si decide desplazarse, está tomando una decisión que implica un cambio en sus condiciones laborales y sociales: la pérdida del empleo o de su actividad económica, una disminución en sus ingresos, un rompimiento de sus relaciones sociales y comunitarias, entre otras cosas. Si decide quedarse en el lugar la probabilidad de ser objeto de la violencia aumenta. Desde el punto de vista técnico las dos soluciones no incrementan el bienestar de los individuos, al contrario desmejoran –la segunda más que la primera– las condiciones de vida de los potenciales desplazados. Sin embargo, la segunda garantiza, al menos, mantener la vida y su integridad física.

Ante la disyuntiva de desplazarse o no, la evidencia empírica nos muestra que muchos deciden huir. ¿Cómo lo hacen? Los primeros que deciden huir, en una red espacial, lo hacen con base en la información que obtienen de sus contactos sociales ubicados por fuera de esa red. Los individuos que componen estas estructuras sociales se convierten en la semilla para los futuros desplazados, al brindar información sobre los posibles lugares a los que podrían desplazarse. Un familiar, un amigo o un paisano le proveerán asistencia directa –alojamiento, alimentación, transporte–, reduciendo los costos del desplazamiento.

Con estos primeros civiles el proceso de desplazamiento se inicia y se produce la interacción entre nodos de las redes espaciales y sociales. Los segundos en desplazarse contarán con un conjunto más amplio de información que contendrá no sólo la que le llega de sus contactos sociales ya existentes sino que ahora tendrán información de sus vecinos que se encuentran en condición de desplazados, de las características sociales y económicas del lugar que eligieron, de la existencia de organizaciones y de ayudas. Con el paso del tiempo esta información se vuelve más valiosa para los potenciales desplazados porque reduce los costos económicos y sociales de movilizarse. Cuando se inicia el proceso de desplazamiento, como afirma Banerjee (1984) en un contexto de la migración, los individuos distinguen entre información directa y latente (Banerjee en Winters et al, 2001). La directa es la que ha sido transmitida a través de visitas o contactos con familiares mientras que la información latente es el conocimiento común que se tiene sobre la migración. En nuestro caso, la información directa, la que está relacionada con los eventos que están ocurriendo en ese momento, se transmite a través de los vínculos espaciales entre un desplazado y uno que aún no se ha desplazado –pasa de comunidad a comunidad–. Para éste último la información que proviene de sus vecinos desplazados, de los que ya fueron amenazados, se convierte en un insumo importante en el momento de tomar su decisión. Si decide imitar sus decisiones, entonces él estará transformando los vínculos espaciales, los que transmiten la información directa, en los nuevos vínculos sociales formados en lugares de llegada. Mientras que la información latente proviene de sus vínculos sociales, es una información que ya existía, y que le ofrece la posibilidad, bajo otras condiciones, de moverse a esos sitios cuando la amenaza ocurra.

En principio, los nodos donde se ubican sus contactos sociales pueden ser un punto de referencia sobre el lugar al cual podrían desplazarse. Sin embargo, esta información no es suficiente para reducir la incertidumbre que tienen acerca del lugar y del tratamiento que podrían recibir al llegar como desplazados. Es natura pensar que para los primeros que se desplazan, la única fuente infor-

<sup>5</sup> En el conflicto colombiano, los territorios de expulsión de civiles generalmente hacen parte de los corredores estratégicos de los grupos armados, o hacen parte de escenarios con abundantes recursos naturales. Estos territorios para las organizaciones armadas son el potencial estratégico que les permitiera obtener un mejor resultado en la guerra.

mación que tienen proviene de su red social pero una vez, el número de desplazados se incrementa, esta información pierde importancia y es superada por la nueva información que están generando los desplazados. Desde el punto de vista de la estructura de las redes y de su transformación, ocurre un fenómeno paralelo: cuando los agentes se desplazan rompen sus vínculos en la red espacial, es decir, ellos desaparecen en esos nodos, y por tanto, sus relaciones, pero también aparecen formando parte de la red social de los desplazados, en el sitio de llegada.

Veamos dos resultados simultáneos de la decisión de desplazarse. Por un lado, mientras que los vínculos débiles entre individuos representativos se hacen fuertes cuando se transmite la información –sobre la amenaza y la decisión– a los demás miembros de la red espacial. El nodo donde está ubicado este agente representativo, desaparece de esa red. De otro parte, el nodo o más bien, las relaciones que tenía con otros agentes en la red espacial que habían desaparecido se reconstituyen en otro lugar, más precisamente en el lugar donde se encuentran otros desplazados. El ser desplazado atraerá a los nuevos desplazados que provengan de sus comunidades vecinas, convirtiendo antiguas relaciones espaciales en relaciones sociales en el sitio de llegada. Lo que buscan los potenciales desplazados es ubicarse en nodos en los que se encuentren otros desplazados porque saben que con una alta probabilidad existirá una red de apoyo y esto, a su vez, atraerá a nuevos desplazados. Las relaciones sociales entre desplazados, formadas en el sitio de acogida, son más valoradas que las relaciones sociales que pueden formarse en sitios donde no hay más desplazados. En otras palabras, lo que están haciendo los desplazados es restituir unas redes espaciales rotas y convertirlas en unas redes sociales que reducen los costos de movilización para los futuros civiles amenazados y por tanto, se transforman en puntos de atracción, en nodos que reciben la mayor cantidad de desplazados.

Buscamos, pues, entender cómo evolucionan, en el desplazamiento forzado, los procesos individuales para convertirse en procesos colectivos y cómo ocurre la transformación de sus redes espaciales y sociales. Aunque no usamos un modelo econométrico que permita probar directamente las hipótesis que sustentan el modelo, sí intentamos ilustrarlas con dos casos específicos de desplazamiento, ocurridos en la zona rural de Buenaventura, entre 1999 y 2004<sup>6</sup>.

Estos dos casos muestran cómo operan las redes sociales. Su función básica es difundir la información entre todos sus miembros. En el contexto del conflicto colombiano, las redes sociales, por un lado, sirven para transmitir la amenaza, el terror, la violencia de los grupos armados, pero por otro lado, también transmiten la información que les permita protegerse de ellas. Por ejemplo, cuando una comunidad es amenazada, la información que transmite a sus vecinas reduce el riesgo de sufrir las mismas consecuencias que la comunidad amenazada. Esta conducta se aprecia en las etnias o en los grupos indígenas frente a las acciones violentas de los grupos armados e incluso se hace evidente en la forma en que abordan los procesos de retorno. En las estadísticas que sobre el conflicto armado tiene la Gobernación del Valle, los indígenas son los que tienen la mayor participación en los programas de retorno que se han llevado a cabo. Como afirma Roseman<sup>7</sup>, para el caso de la migración, y que bien

[37]

<sup>6</sup> Un estudio realizado por Santamaría (2007) aporta elementos de reflexión sobre el desplazamiento forzado en grupos étnicos en los últimos años en Colombia. Basado en observaciones etnográficas, muestra los usos sociales del derecho que hacen las organizaciones indígenas para la defensa de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. La autora muestra cómo, en el caso de la masacre de las comunidades del Alto Naya, los líderes indígenas locales se sirvieron de la estructura de la Organización Nacional Indígenas de Colombia (ONIC) y de su comité jurídico como intermediario entre las ONG, el Estado, los colectivos de abogados, y las organizaciones internacionales para dar una solución alternativa al conflicto. Por ejemplo, su estrategia jurídica implicó la utilización de múltiples registros jurídicos de reivindicación (derechos de los pueblos indígenas, derechos de víctimas de la violencia por el desplazamiento forzado, defensa de los derechos civiles y penales, etc.). Esta estrategia estuvo acompañada con múltiples denuncias en instancias internacionales en el seno de los sistemas regionales de derechos humanos (ONU, OEA), y los diferentes foros sociales alternativos. Otra línea de acción es el uso alternativo del derecho nacional e internacional por parte de las autoridades indígenas y los concejos comunitarios.

<sup>7</sup> ROSEMAN Curtis. "Migration as a Spatial and Temporal Process", en *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 3, 589-598, 1971.

se puede aplicar al desplazamiento, la movilidad de los estos grupos de población se puede calificar como temporal o definitiva, dependiendo de cómo es su centro de gravedad. Para los indígenas, por ejemplo, su centro de gravedad se mantiene: pueden salir de sus casas y regresar con menos dificultad que otros grupos de población. El pronto regreso de los indígenas a sus sitios de origen lleva a que las redes espaciales que se han roto con el desplazamiento, se restituyan rápidamente. Mientras que para los afrodescendientes, la falta de organización y de estructura de sus comunidades hace que el centro de gravedad se pierda y se construya en otro lugar, es decir, una vez se rompen sus redes espaciales, éstas se convierten, casi de forma definitiva, en sus redes sociales en el sitio de destino. A diferencia de lo que ocurre con los negros del pacífico, el proceso de desplazamiento de los indígenas se puede clasificar como un proceso cíclico o temporal<sup>8</sup>. Ellos optan por salir para proteger sus vidas pero retornan con una probabilidad alta. La mayoría de grupos afrodescendientes tienen a permanecer y a fortalecer sus redes sociales en el sitio que los acoge.

A Buenaventura confluyen tanto desplazados indígenas como afrodescendientes. Este es el municipio con el mayor flujo de desplazados en el sur occidente colombiano. Su casco urbano se ha convertido en receptor y expulsor a la vez. Según el estudio realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados UNHCR, Buenaventura registró altos niveles de recepción de población. Por ejemplo, en el 2001, según cifras del RUPD, se desplazaron 8,699 personas, a raíz de las masacres ocurridas en el Naya y en las cuencas de los ríos Cajambre, Raposo y Yurumanguí, en las que se vieron afectadas, principalmente, las comunidades afrocolombianas. En iguales circunstancias, en el 2003 se desplazaron hacia el puerto cerca de 15.000 personas que provenían de corregimientos —ubicados en el Bajo Calima— disputados por las Farc y las Autodefensas. En marzo y abril de mismo año, se registraron masacres, perpetradas tanto en el área urbana del municipio como en el sector de Zabaletas.

[38]

Este artículo está dividido en cuatro secciones. La primera sección reseña algunos de los trabajos sobre desplazamiento en Colombia y sobre migración internacional. La segunda expone un modelo teórico para mostrar un posible proceso de toma de decisiones seguido por los desplazados. La tercera establece la transformación y características de las redes de desplazados. La cuarta sección relata dos episodios de desplazamiento ocurridos en el periodo 2000-2004, en el Valle del Cauca y norte del Cauca.

## I. ESTUDIOS SOBRE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Entre los estudios sobre cómo modelar el desplazamiento, desde una metodología individual en Colombia, han sobresalido los trabajos de Ibáñez y Kirchoff<sup>9</sup>. Éste se ha centrado en aplicar la estrategia optimizadora de los modelos neoclásicos, interpretando la decisión de desplazarse como producto del análisis de costo-beneficio realizado por el individuo, en el que compara el ingreso esperado en el sitio de recepción con el ingreso obtenido en el de expulsión. Usando en forma detallada la información proveniente del Sistema Rut, han intentando describir las decisiones de los desplazados y cómo éstas modifican sus niveles de utilidad. Los resultados provenientes de estos modelos han logrado, no sólo la caracterización del desplazamiento, a nivel municipal, en términos de sus causas, sino también, han confirmado la importancia que el conflicto tiene sobre el fenómeno. Dentro de esta misma línea de investigación, Ibáñez y Querubín<sup>10</sup> modelaron los determinantes del deseo de retorno de la población desplazada. Siguiendo el enfoque típico de la nueva economía de la migración, supusieron que las familias deciden entre retornar y no retornar, basados en el criterio del mayor beneficio

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> IBÁÑEZ, Ana María y Stefanie Kirchoff. "Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at Household Level", en *ZEF Discussion Papers on Development Policy*. Mimeo. 2001.

<sup>10</sup> IBÁÑEZ, Ana María y Pedro QUERUBÍN. "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia", en *Documento CEDE*, No. 2004-23. 2004.

neto. La novedad de su método está en que adicionan variables propias de una situación de guerra al modelo neoclásico de retorno de los civiles. La percepción de seguridad es captada a través de los agentes armados que los expulsan, el motivo de expulsión y la tasa de homicidios en el lugar de origen. De igual forma, las oportunidades económicas de los posibles lugares de recepción son medidas a través de la vinculación al mercado laboral tanto en el lugar de partida y como en el de salida. La pertenencia a organizaciones y la duración del desplazamiento les permite capturar la importancia de la elección del lugar de llegada en las decisiones de los desplazados. La propiedad de la tierra aparece como un factor fundamental para explicar el deseo de retorno. Los que poseen títulos legales, de propiedad colectiva, tienen a desear más el retorno a su sitio de expulsión que aquellos que no lo tienen. Aunque los autores encuentran que la existencia de redes sociales, o de organizaciones campesinas, en el lugar de origen favorece el regreso de los desplazados, no intentan contratar la hipótesis acerca de la importancia de las redes sociales en los lugares de recepción como una explicación válida a la falta de deseo por retornar de las familias desplazadas.

A nivel internacional los académicos han centrado su atención en los estudios sobre migración. El flujo de personas que llegan a Estados Unidos provenientes de México, en busca de mejores oportunidades laborales, ha generado un número creciente de modelos y reflexiones en torno a cómo explicar la decisión individual de migrar. Los primeros estudios, basados en los fundamentos de los modelos de decisión racional neoclásicos, explican la decisión de migrar como el resultado de comparar los posibles beneficios que genera el lugar de destino frente a los beneficios obtenidos en el de origen. Sin embargo, una línea complementaria de investigación sobre los determinantes de la migración se ha centrado en establecer la importancia de las redes sociales de los migrantes, en la decisión de desplazarse a otro país de los potenciales migrantes. Incluso, algunos argumentan que la teoría de las redes sobre la migración internacional, provee un marco teórico para entender la importancia relativa de los factores económicos y no económicos [Waldorf]<sup>11</sup>. No obstante, los defensores de mantener los fundamentos de la teoría neoclásica en el análisis, argumentan que si las redes son el medio que transmite la información de los migrantes experimentados a los nuevos migrantes, entonces las redes sirven para determinar el ingreso esperado, y disminuir la incertidumbre asociada con la migración. Las redes estarían cumpliendo el papel de ser el mecanismo que les permite llegar más rápido al resultado que genera el esquema del cálculo de los beneficios netos.

Sin embargo, la inclusión de las redes sociales en la explicación de la migración va un poco más allá. La literatura sugiere dos mecanismos por los cuales las redes afectan la decisión de migrar. Primero, los miembros de las redes dan asistencia a los nuevos migrantes (alimentación, vivienda, transporte, etc.) reduciendo los costos de migración. Segundo, las redes proveen información, lo que permite a los que la reciben actualizar su distribución subjetiva de los retornos de la migración. Winters examina el papel de la familia y de la comunidad basados en las redes de la migración que ocurre desde la zona rural de México a los Estados Unidos, usando los datos de la encuesta nacional de los hogares rurales mexicanos. Los autores distinguen el papel que cumplen las redes familiares y las comunidades. Las primeras son vistas como las redes de los “vínculos fuertes”, entendidas como la relación entre amigos muy cercanos y de parentesco, y las de las comunidades como las redes de los “vínculos débiles”, determinados por las relaciones entre conocidos. Se espera que ambas redes provean diferentes grados de asistencia e información para los migrantes potenciales, y que, en algunos casos estas redes se complementen o se substituyan. Las redes familiares sólo benefician a la familia nuclear y transmiten a los hogares la información concerniente a las experiencias que han vivido de otros miembros de la familia. Mientras, que la información de las redes de la comunidad, la cual beneficia a todos los individuos que la conforman, resulta de las experiencias de migración retransmitidas de sus miembros. El valor

[39]

<sup>11</sup> WINTERS, Paul, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet. “Family and Community Networks in Mexico-U.S. Migration”. en *The Journal of Human Resources*, Vol. 36, No.1, pp. 159-184. 2001.

de la información transmitida por este tipo de red depende de dos factores: primero, de si un mensaje privado recibido es totalmente expresado. Y segundo, de si la fuente del mensaje es confiable.

Este procedimiento es similar al seguido por Munshi<sup>12</sup> en su trabajo sobre los migrantes estacionales mexicanos a los Estados Unidos. Munshi encontró, confirmando hallazgos de otros investigadores, que los lazos entre los paisanos tendían a hacerse más fuertes una vez en los Estados Unidos, y que este cambio sociológico se veía reforzado por la emergencia de instituciones basadas en lazos comunitarios –clubes de fútbol, por ejemplo–. En los Estados Unidos la demanda por fuerza de trabajo de agrícola mexicana no parece disminuir en el tiempo. La red mexicana de Munshi tiene, sobre todo, una motivación económica. Casi todos los migrantes son temporales y casi ninguno aspira a quedarse en forma definitiva en los Estados Unidos. Aún así el desarrollo de lazos con otros miembros de sus comunidades de origen genera una repetición, en los nodos de destino, de las estructuras existentes en sus nodos de partida. De hecho, al ser una red formada con objetivos económicos, el valor asociado a la migración debe ser positivo. Los migrantes no pierden sus hogares en sus nodos de salida y el ahorro obtenido en los nodos de destino debe convertirse en inversiones en los primeros.

¿Ocurre lo mismo en Colombia? Como lo afirma Salazar, Castillo y Pinzón (2007), no es posible asociar ganancias económicas evidentes al desplazamiento. Primero, porque la pérdida de propiedad, de capital físico y humano son casi irreversibles. Segundo, porque la gran mayoría cae en la trampa de pobreza en la que ya han caído los pobres de las ciudades. En cuanto a las redes sociales, no hay estudios específicos o bases de datos que registren la evolución de las redes sociales y del capital social de los desplazados en los nodos de llegada. En un estudio de Solidaridad Internacional<sup>13</sup> hay evidencia directa acerca de la preservación de los lazos comunitarios propios de sus redes sociales basadas en el parentesco ampliado para los desplazados de la zona rural de Buenaventura. La estructura social de las comunidades desplazadas, fundamentada en clanes familiares extensos con muchas conexiones dentro de cada comunidad y con conexiones en otras comunidades, ha favorecido la emergencia de desplazamientos colectivos que conservan la estructura social. Estas estructuras sociales densas se reproducen a escala del núcleo familiar: estos tienden a ser más numerosos que el promedio nacional, superando los cuatro miembros y alcanzando en ocasiones los diez.

Como la mayor parte de los encuestados por Solidaridad se desplazó en forma colectiva, muchos de ellos dicen haberse conocido en los procesos de desplazamiento desde distintos lugares del Pacífico. Más importante aún, los que vienen de los mismos lugares, en grupos grandes, tienden a seguir juntos en Buenaventura urbana y a localizarse en los mismos barrios. Esta es una evidencia fuerte de que, al menos en el caso de Buenaventura, no hay pérdida de los lazos comunitarios originales, y de que el tamaño de la red en el nodo de llegada sí puede aproximarse por el número de desplazados desde un cierto lugar de origen. Si, además, la probabilidad de que haya una relación entre desplazados de comunidades distintas no es baja, la densidad de los vínculos entre los desplazados que viven en el casco urbano tiende a ser alta. De hecho, como lo sugiere el mismo estudio, hay una gran diferencia entre el desplazamiento individual de ciudadanos del interior del país, casi siempre por motivos económicos (los llamados “paisas”), y los desplazamientos colectivos de las comunidades negras e indígenas de la Buenaventura rural y de otros lugares del Pacífico colombiano hacia Buenaventura urbana.

## II. EL MODELO

### Los agentes

Siguiendo el planteamiento básico del modelo de información en redes sociales de Gale y Kariv<sup>14</sup>, modelamos el proceso de toma de decisiones para el desplazamiento en Colombia. Partimos de con-

<sup>12</sup> MUNSHI Kaivan. “Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market”, en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 549-599, 2003.

<sup>13</sup> Solidaridad Internacional. Caracterización de la Población Desplazada Ubicada en el Municipio de Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca-Colombia 2002-2003. Bogotá, Solidaridad Internacional. 2003.

<sup>14</sup> GALE Douglas y SHACHAR Kariv. “Bayesian Learning in Social Networks”, *Working paper*, March 13, 2003.

siderar que hay un conjunto finito de comunidades indexadas  $C$  por  $i = 1, \dots, n$ . En cada comunidad hay un continuo de agentes idénticos conectados entre sí, que forman un grafo completo. El grafo que forman los individuos en la comunidad  $i$  es reemplazado por un único agente representativo quien toma decisiones por toda la comunidad. Cada  $i$  cuenta con información privada  $w_i \in \Omega$  que solamente él conoce. La incertidumbre que tiene sobre la información de los demás se representa por una probabilidad a priori  $P(w_j)$ .

**Las acciones**

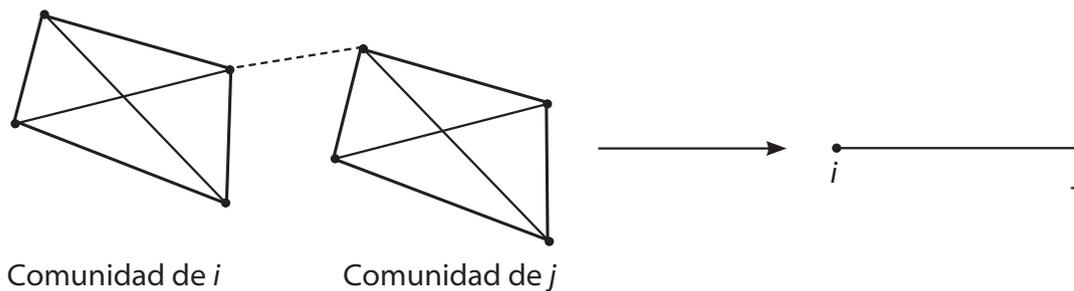
Sea  $A = \{D, ND\}$  el conjunto finito de acciones. La primera acción tiene asociada un conjunto de lugares de recepción que el agente elige. Cada  $i$  recibe una señal privada  $\sigma_i(w)$  en el periodo 1, en el que  $\sigma_i : \Omega \rightarrow \mathfrak{R}$  y  $w_i \in \Omega$  con probabilidades a priori.  $\Pr(w = w_i) = p$ , con  $p > 0$ . Y sea  $U : A \times \Omega \rightarrow \mathfrak{R}$ , la función de pagos medible para cada acción.

**La red**

En el modelo presentamos dos tipos de red: una espacial y una social. La red espacial es representada por una familia de conjuntos de nodos  $\{G_i : i = 1, \dots, n\}$  en el que  $G_i \subseteq \mathfrak{R} \subseteq \{1, \dots, i-1, i+1, \dots, n\}$ . Para hacer el análisis más sencillo suponemos que cada  $i$  tiene como máximo cuatro vecinos. En términos técnicos, para cada  $i$ , el cardinal máximo de  $G_i$  es tres y representa a los vecinos (espaciales) de  $i$ . Los conjuntos  $\{G_i : i = 1, \dots, n\}$  definen un grafo no dirigido con nodos  $G = \{1, \dots, g\}$  y vínculos débiles  $E^w = \bigcup_i \{(i, j) : j \in G_i\}$ . La red social está representada por una familia de conjuntos  $\{S_i : i = 1, \dots, n\}$ . Cada  $S_i$  define un grafo no dirigido con nodos  $S = \{1, \dots, s\}$  y vínculos sociales  $E^s = \bigcup_i \{(i, j) : j \in S_i\}$ .

Veamos la estructura espacial en la figura 1. Apreciamos dos comunidades etiquetadas con  $i$  y  $j$ , como agentes representativos. Cada una está formada por cuatro individuos –nodos–, y cada uno cuenta con tres vecinos. En cada comunidad los individuos forman un grafo completo que, en términos intuitivos, establece que los individuos se conocen entre sí, ya sea por relaciones de parentesco, paisanaje o amistad y que, espacialmente están muy cerca. Al ser un grafo completo, cada  $i$  en su comunidad y cada  $j$  en su comunidad tienen grado 3. Aquí incorporamos el primer supuesto: si dos individuos pertenecen a una misma comunidad, se garantiza que habrá un vínculo entre ellos. Este supuesto es plausible porque consideramos comunidades pequeñas, con pocos habitantes, bajo nivel de desarrollo económico, pobreza y, por consiguiente, relaciones de dependencia entre sus miembros mucho más fuertes que en lugares con mayor población y mayor nivel económico. Esta noción de grafo completo o de densidad máxima nos facilita asumir que hay un flujo de información permanente entre ellos, y que cualquier hecho que ocurra en la comunidad es conocido por todos de forma rápida y directa a través de sus vínculos. En el siguiente dibujo se puede observar a los individuos representativos conectados entre sí.

**Figura 1.**



Fuente: Diseño del autor

[41]

**Equilibrio**

En el periodo  $t$ , un agente armado lanza una amenaza o una acción violenta contra el agente representativo  $i$  de una comunidad. Este agente deber elegir entre desplazarse, no desplazarse. Si decide desplazarse, también debe decidir un lugar de recepción. En el periodo  $t + 1$ , los agentes que están conectados espacialmente con  $i$ , los  $j \in \mathcal{N}_i$ , reciben una amenaza del grupo armado y observan las acciones del agente  $i$  pero no su información privada. En este periodo, ellos son llamados a tomar sus decisiones.

Al comienzo de cada periodo  $t$  el agente  $i$  toma sus decisiones. Cada  $i$  observa las acciones  $a_{jt}$  elegidas por los  $j \in \mathcal{N}_i$  y actualiza sus creencias. El conjunto de información de  $i$  en el periodo  $t$  consiste en una señal  $\sigma_i(w)$  y la historia de las acciones  $\{a_{j,t-1}(S) \text{ si } a_{j,t-1} = D \text{ o } a_{j,t-1} \text{ si } a_{j,t-1} = ND \text{ con } j \in G_i\}$ . El primer elemento del conjunto indica que si el agente decide desplazarse, él también elige un  $s$  como su lugar de recepción. El comportamiento del agente puede ser descrito así: en forma aleatoria un agente armado lanza una amenaza a un agente  $i$  ubicado en un nodo de la red espacial. El agente  $i$ , en el periodo  $t$ , observa su señal privada –la amenaza del agente armado– y las acciones y los lugares elegidos por sus vecinos  $(s_1, \dots, s_j, \dots, s_s)$  en el periodo  $t - 1$  y elige una acción  $a \in A$ .

**¿Qué ocurre en la red específica? Aprendizaje con cuatro agentes representativos y dos acciones**

Ahora vamos a describir uno de los procesos básicos del desplazamiento. Supongamos el caso especial de tres agentes representativos,  $N = \{a,b,c\}$  con dos acciones disponibles: Desplazarse (D), No desplazarse (ND). Estos agentes forman un grafo completo, de máxima densidad, en el cada uno es vecino,  $V_i$ , de los demás.

$$i) \quad V_a = \{b,c\}; V_b = \{a,c\}; V_c = \{a,b\};$$

[42]

Cada  $i$  tiene una red social,  $S_i = \{1, \dots, k\}$ ,  $k \neq i$  con cardinal finito. Los  $i$  enfrentan dos tipos de amenazas: una alta y una baja:  $\Omega_i = \{alta (h), baja (l)\}$ . La alta implica que el agente  $i$  es el objetivo del grupo armado. En este tipo de amenaza, los agentes etiquetados con  $i$  estarían seguros que las acciones recaen en forma directa sobre ellos y eso necesariamente debería llevarlos a tomar la decisión de desplazarse. Mientras que una amenaza baja podría ser catalogada como un rumor más que una amenaza directa y que, en principio no debería llevar al desplazamiento forzado. Cada  $i$  conoce cuál es el tipo de amenaza que afronta pero no sabe la de sus vecinos. Lo único que cada uno conoce es la distribución de probabilidad a priori de los tipos de amenazas:  $P(alta) = p$  y  $P(baja) = 1-p$ . Se asume que las señales que reciben los agentes satisfacen esta condición,  $\sigma_i(w) = w_i \forall w_i \in \Omega_i = a,b,c$ . Por tanto,  $w_i$  es una variable discreta.

El conjunto de acciones para cada  $i$ , lo redefinimos como  $A = \{D(s), ND\}$  y la función de pagos satisface

$$\pi_i(a(s), w_i) = \begin{cases} u[a(s), w_i] & \text{si se desplaza} \\ 0 & \text{si no se desplaza} \end{cases}$$

Esta función depende de las condiciones que encuentre en el sitio que elija –de la posibilidad de encontrarse con otros desplazados– y del tipo de amenaza que recibió. Nótese que para cualquier tipo de amenaza que ocurre con probabilidad positiva, las creencias del agente  $i$  en la fecha  $t$  toman la forma de un evento  $\{w_i\} \mathbf{U} I_{jt}$  en el que  $I_{jt}$  registra toda la información sobre las acciones pasadas del agente  $j$ , conocimiento necesario para que tome la decisión en  $t$ .

$$I_{jt} = \{a_{j,t-1} \wedge S_{j,t-1} : j \in G_i\}$$

El primer elemento del conjunto indica la acción elegida en  $t - 1$  por los miembros de su red espacial y el segundo elemento,  $s_j t$ , el nodo receptor elegido en el periodo anterior.

1. En la etapa 1, un grupo armado selecciona forma aleatoria cualquiera de los agentes con probabilidad positiva. Supongamos que  $a$  es el agente elegido. A este agente el grupo armado le inflige una amenaza  $w \in W$ , que solamente él conoce y que sus vecinos sólo conocen que con probabilidad  $P(w_h)$  será alta y que con probabilidad  $1 - P(w_h)$  será baja.

2. Habiendo sido informado sobre su tipo, el agente  $a$  toma su decisión. Si elige ND revela que su tipo es  $w_l$  y ni la red espacial ni social se modifica. Ahora, si elige la acción D, revela que la amenaza recibida fue  $w_h$ . El elegir D implica elegir un nodo dentro de su conjunto de nodos disponibles. Este conjunto está formado por los posibles lugares a los que podría ir, en principio, por los lugares donde están ubicados sus contactos sociales. Es decir, la decisión de desplazarse significa también crear un vínculo de desplazamiento con agentes de otras comunidades que no son directamente sus vecinos espaciales. ¿Cómo afecta esta decisión a los demás miembros de la red espacial? Observemos el proceso de transformación de sus redes: Sus vecinos observan la acción D y el nodo  $s$  pero no su información privada. Cuando toma la decisión de desplazarse, por un lado, sus vínculos débiles espaciales se convierten en vínculos fuertes,  $(i,j)^w \equiv (i,j)^f$ , y por ellos pasa la información contenida en la decisión D. Por otro, el vínculo social se convierte en vínculo de desplazamiento  $(i,k)^s \equiv (i,k)^d \quad \forall k \in S_i$ .

3. En la siguiente etapa, uno de los vecinos de  $a$ , el agente  $b$  es amenazado (el vínculo  $(a,b)^w$  se convierte en un vínculo  $(a,b)^f$ ). En esta etapa, independiente del tipo de amenaza que reciban, los agentes valoran más la decisión que tomaron sus vecinos que su propia información privada<sup>15</sup>. Ya sea un rumor o una amenaza directa sobre él, decidirá desplazarse porque sus creencias le dicen que si se desplazó es porque la amenaza que él recibió fue alta, y quedarse en el sitio puede ser muy riesgoso para su vida. ¿A dónde podría desplazarse? Tendría dos alternativas: elegir el nodo  $s$  que eligió  $a$  o escoger un sitio de acuerdo con su evaluación sobre la información transmitida por sus redes sociales. La segunda opción implicaría evaluar el lugar, sus características, la posibilidad de tener problemas de asimilación y de adaptación en el posible receptor. Mientras que el desplazarse a un sitio que ya otros han elegido le facilitaría las cosas a  $b$ . Primero, la relación que tenía con  $a$ , y que se había perdido, se fortalece convirtiéndose en una relación social en el nodo  $s$ , pues a través de ella, el agente  $b$  podría obtener los beneficios que  $a$  ya ha recibido por su condición de desplazado en el sitio que él eligió.

En la última etapa,  $c$  es el agente amenazado. Él conoce que  $a$  y  $b$  se desplazaron y también conocen el lugar al que se desplazaron. Cuando  $c$  recibe la amenaza, sin importar si es alta o baja, él decide desplazarse. Él observa que su red espacial (que en últimas es su red social de vecinos) está destruyéndose y bajo el supuesto de que los sujetos quieren mantenerla, decide entonces irse a uno de los lugares de recepción que ya fueron elegidos por sus vecinos. Si ambos eligieron el mismo, entonces el problema está resuelto y rápido se logra la convergencia. Si ambos eligieron un lugar distinto, entonces el proceso de convergencia tardara un periodo más.

4. Los pagos están en función de la acción, del número de agentes que eligen el mismo lugar (el mismo vínculo), y de la información privada.

En el contexto de la red, para cualquier tipo  $t$ , y para la acción desplazarse, el pago para el jugador  $i$ , puede ser reescrito de esta forma:

$$\pi_i(k, w_i)$$

En el que  $k$  es el número de vecinos de  $i$  que decidieron desplazarse a  $s$  y con los que se encontraría en ese nodo, y de la información privada,  $w_i$ ,  $k$  estaría midiendo el número de vínculos que se crean en el nuevo sitio de llegada. Cuanto mayor sea el número de desplazados de su red espacial que se encuentren en su nueva red social, mayor será el beneficio. Lo que notamos en este proceso es que si

<sup>15</sup> La lógica que existe detrás de esta afirmación es que los agentes cuando observan que otros se han desplazados y creen que ellos son los únicos que aun permanecen en la red espacial, y si la amenaza que reciben es baja, entonces, más adelante el grupo armado podría cambiar su decisión.

$k = 1$ , –al menos uno eligió desplazarse– la información privada,  $w_i$  pierde importancia. Los agentes cuando observan que otros se han desplazado desechan su señal para emprender un proceso de imitación. Veamos los pagos que, de acuerdo, con la figura recibirían los agentes:

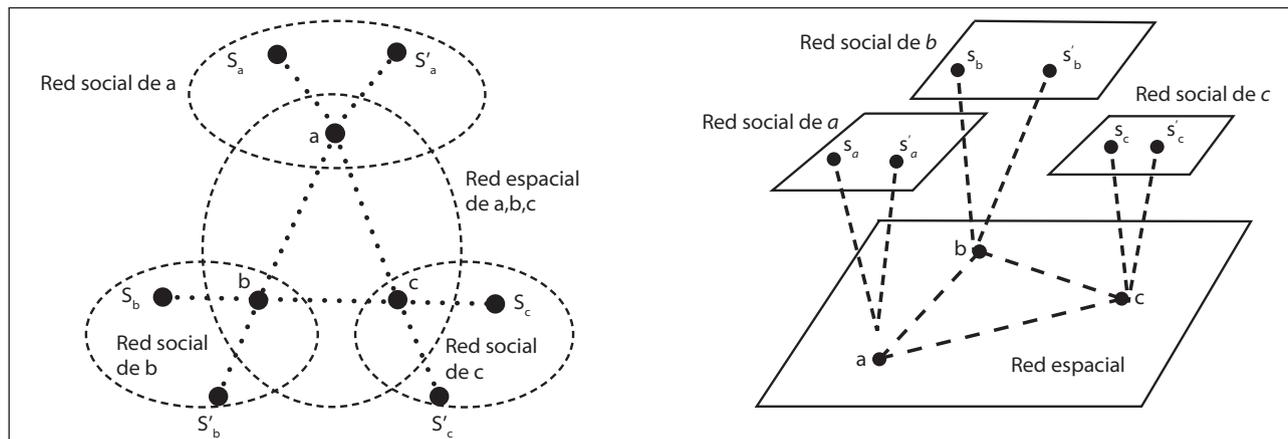
Agentes	Acciones: Desplazarse		
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
a (con $w_a$ alta)	$\pi a(k=1, w_a)$		
b (para todo $w_b$ )	$\pi b(k=2, w_b)$	$\pi b(k=1, w_b)$	
c (para todo $w_c$ )	$\pi c(k=3, w_c)$	$\pi c(k=2, w_c)$	$\pi c(k=1, w_c)$

Esta tabla representa los posibles pagos que recibirían los agentes en función del destino que elijan, y de la información privada. Se especifican tres casos: El caso 1 ocurriría cuando el agente  $c$  imita al  $b$  y el  $b$  imita al  $a$ , todos irían al nodo  $s_a$  que viene de la red social de  $a$ . El caso 2 refleja la situación en la que  $b$  no imita a  $a$ , elige  $s_b$ , pero  $c$  si imita a  $b$ . En el caso 3 ninguno imita al otro. Para  $b$ , el beneficio que obtendría en el caso 1 podría ser mayor que el beneficio en el caso 2. Para  $c$  el beneficio en el caso 1 sería mayor que el del caso 2 y éste mayor que el del caso 3.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES DE EQUILIBRIO

Partimos de una red formada por dos tipos de vínculos: los espaciales y los sociales. Los primeros definen la red espacial, formada por tres individuos. Los vínculos sociales definen la red social de cada agente, la cual representa sus contactos sociales. En la figura 2, hemos dibujado dos vínculos sociales para cada individuo representativo. Estos vínculos, por ejemplo, representan relaciones de parentesco o de amistad ubicados en un espacio que no pertenece a la red espacial definida. Por tanto, cada agente pertenecerá a una red social y a una espacial.

Figura 2



Fuente: Diseño del autor.

Definimos la red espacial en la figura 2 como:

$$G = G_a \cup G_b \cup G_c$$

$$\text{con } G_a = \{b,c\}, G_b = \{a,c\}, G_c = \{a,b\}$$

con vínculos espaciales o débiles:

$$E^w = \{(a,b)^w, (b,c)^w, (a,c)^w\}$$

La red social:

$$S = S_a \cup S_b \cup S_c$$

[44]

con  $S_a = \{S_a, S'_a\}$ ,  $S_b = \{S_b, S'_b\}$   $S_c = \{S_c, S'_c\}$

Los vínculos sociales de  $a$ ,

$$E_a^s = \{(S_a, a)^s, (S'_a, a)^s\}$$

los de  $b$  :

$$E_b^s = \{(S_b, b)^s, (S'_b, b)^s\}$$

y los de  $c$  :

$$E_c^s = \{(S_c, c)^s, (S'_c, c)^s\}$$

Los vínculos sociales y espaciales generan trayectoria entre los agentes. Así, es posible tener una trayectoria entre  $a$  y  $S'_c$  por ejemplo, formada por los vínculos  $(a,c) \wedge (S'_c, c)^s$ .

En el periodo  $t$ ,  $a$  es amenazado y decide desplazarse. En la figura 3 se observa, en la red espacial, cómo los vínculos débiles se activan y se convierten en vínculos fuertes, y  $(a,b)^w \equiv (a,b)^f$  y  $(a,c)^w \equiv (a,c)^f$ . Esta transformación ocurre cuando la información sobre las decisiones de  $a$  pasa, a través de su vínculo con otros agentes, a formar parte de los conjuntos de información de  $b$  y  $c$ . Ahora, en estos conjuntos están los registros de que  $a$  fue amenazado, desplazado y el lugar al que se dirigió. El primer efecto que produce esta comunicación es la creación de trayectorias de desplazamiento para  $b$  y  $c$ , a través de  $a$ , haciendo posible que el nodo  $s_a$  sea un lugar de destino disponible para estos agentes. Dado que  $a$  a  $b$  no les ha pasado nada, el vínculo  $(b,c)^w$  no se activa, es decir, se mantiene débil.  $b$  no sabe nada de  $c$  y  $c$  no sabe nada de  $b$ .

En la red social de  $a$ , la transformación ocurre cuando  $a$  se desplaza a  $s_a$ , por tanto, el vínculo  $(s_a, a)^s$  se convierte en vínculo de desplazamiento,  $(s_a, a)^s = (s_a, a)^d$ . Al final del periodo  $t$ , el grafo que obtenemos es

$$G^t \equiv G - \{a\} \wedge E^f - \{(a,b)^f, (a,c)^f\}, S^t \equiv S \wedge \{(E^s \oplus (s_a, a)^d)\}$$

En la figura 4 y la expresión de arriba muestran una red geográfica conformada solamente por  $b$  y  $c$ . Al  $a$  haberse ido a  $s_a$ , su nodo desaparece de  $G$ , pero su vínculo social  $(s_a, a)^s$  se convierte en vínculo de desplazamiento,  $(s_a, a)^d$ . Por tanto, el nodo  $s_a$  pasa a ser un nodo receptor, un posible nodo de llegada para los que se quedan en  $G$ . Es necesario anotar que, aunque este último vínculo no es nuevo, si se convirtió en un vínculo de desplazamiento que hace parte de trayectorias posibles de desplazamientos para los otros agentes.

[45]

Figura 3

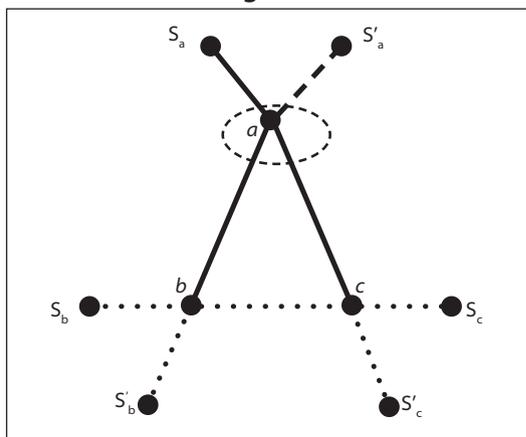
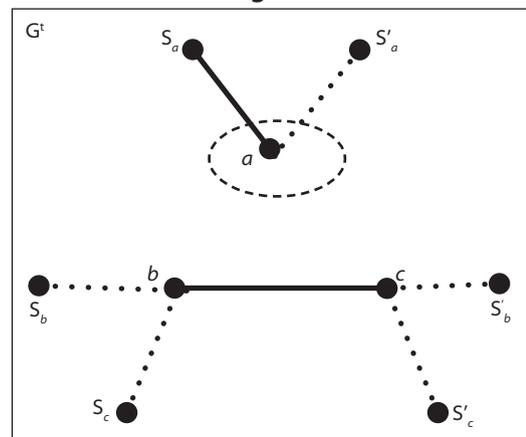


Figura 4



Fuente: Diseño del autor

La figura 5 muestra que  $b$  es el agente amenazado en el periodo  $t + 1$ . Su vínculo con  $a$  se activa.  $(b,c)^w = (b,c)^f$ ,  $c$  sabe que  $b$  es amenazado y sabrá al lugar al que se desplazará. En esta nueva situación,  $b$  usa la información que obtuvo del vínculo con  $a$  en  $t$ , y decide entre dos opciones posibles: desplazarse al nodo donde está su contacto  $s_b$  (figura 6- caso 1), o con elegir el contacto de  $a$ ,  $s_a$  (figura 7- caso 2). Descartamos la opción de quedarse o de no desplazarse, debido a que los agentes creen en las amenazas de los grupos armados y creen, además, que al ir desapareciendo comunidades de su red espacial la probabilidad de ser objeto de violencia se incrementa.

Figura 5

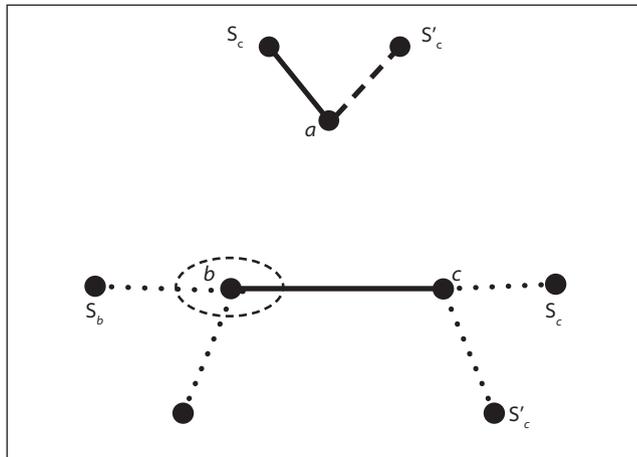


Figura 6

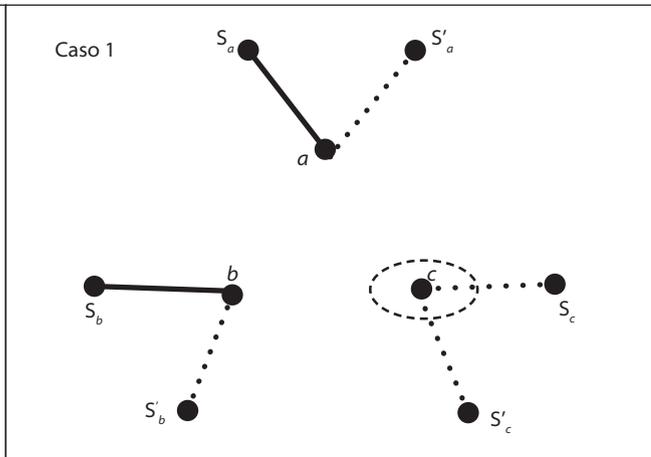
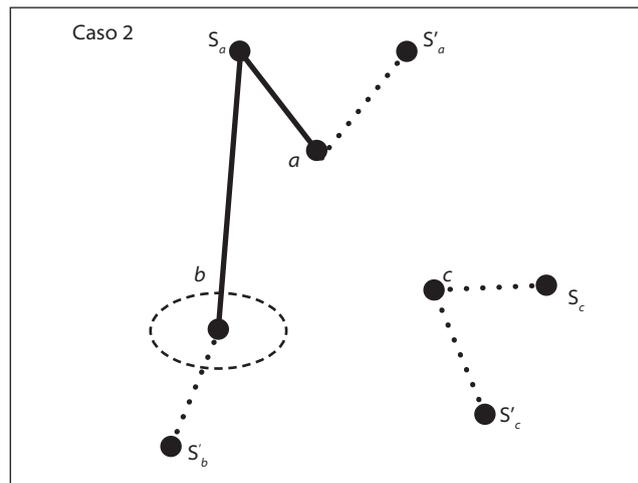


Figura 7



Fuente: Diseño del autor

Por tanto, la mejor decisión es desplazarse. En el caso 1, el vínculo  $(s_b, b)^s$  le ofrece la posibilidad de moverse al nodo  $s_b$ , de aprovechar su vínculo social para desplazarse a un nodo donde hay un conocido que puede brindarle apoyo. Sin embargo, esta nueva relación le puede generar un mayor nivel de incertidumbre respecto a las condiciones sociales que le esperan. Su interacción con individuos no desplazados, lo hace más visible, más vulnerable en su condición. La estructura resultante la expresamos como:

$$G^{t+1} \equiv G^t - \{b\} \wedge E^{f,t+1} \equiv E^{f,t} - \{(b,c)^f\}, S^{t+1} \equiv S^t \wedge \{E^s \oplus (s_b, b)^d\}$$

La otra estrategia posible es desplazarse a  $s_a$ . ¿Cuál es la ventaja de tomar esa decisión? La certeza de encontrarse con otro desplazado en el nodo  $s_a$ , reduce su incertidumbre sobre las condiciones que

[46]

puede encontrar a su llegada, podría acceder más fácilmente a los contactos que ya tengan otros desplazados con organizaciones o con el estado.

En la figura 7, la decisión de desplazarse a  $s_a$ , implica la creación de un nuevo vínculo:  $(s_a, b)^d$  como resultado del uso de la información que llegó a  $b$ , a través de los vínculos  $(s_a, a)^d$  y  $(a, b)^f$ . Esta nueva conexión genera un cambio en las estructuras y en las relaciones de los individuos, veamos. Para  $b$ , el vínculo  $(a, b)^f$  que había desaparecido en el periodo  $t$ , se restituye en  $t + 1$ , a través de su decisión de desplazarse a  $s_a$ . Al llegar  $b$  a  $s_a$ , y establecer contacto nuevamente con  $a$ , el anterior vínculo espacial que tenía con este agente se convierte en vínculo social. Por otra parte, en la estructura de la figura 4, se observa que, dada la activación del vínculo  $(b, c)$ ,  $(b, c)^w = (b, c)^f$ , el elegir el nodo  $s_a$  crea una trayectoria entre  $a$  y  $c$ . El agente  $c$ , además de tener la información sobre  $a$  en el periodo  $t + 1$ , también tiene información sobre lo que le está ocurriendo a  $b$  en  $t + 1$ , es decir, su conjunto de información se amplía. La estructura resultante para este periodo:

$$G^{t+1} \equiv G^t - \{b\} \wedge E^{f, t+1} \equiv E^{f, t} - \{(b, c)^f\}, S^{t+1} \equiv S^t \wedge \{E^s \oplus (s_a, b)^d\}$$

A diferencia de lo que ocurrió con el grafo que representa el caso 1 (figura 6), en el que aparecían tres subgrafos y dos posibles nodos receptores,  $s_a$  y  $s_b$ , en el caso 2 (figura 7) se produce un cambio en la estructura del grafo, un nuevo vínculo  $(s_a, b)^d$  se adiciona, se crean dos componentes y el  $s_a$  aparece como un nodo con mayor poder de atracción al tener un grado mayor –un mayor número de conexiones–.

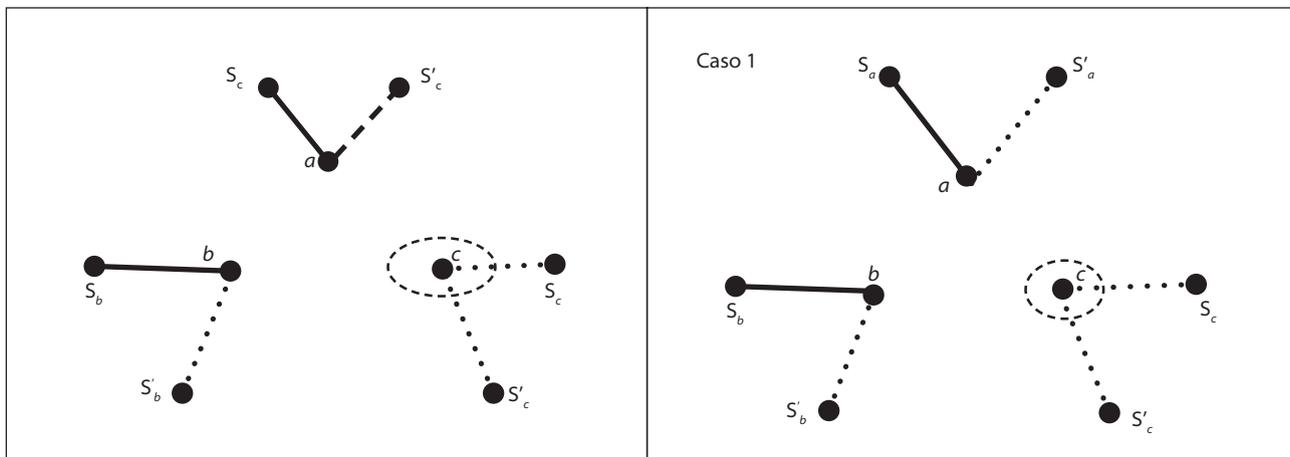
En el periodo  $t + 2$  el agente  $c$  es amenazado (Figura 8). La red espacial está constituida por un único nodo, sus vecinos al desplazarse en los periodos anteriores han desaparecido de ella. Sin embargo, el agente amenazado tiene información de lo ocurrido en el pasado, conoce las decisiones de sus vecinos y los lugares que eligieron como sitios de llegada. Consideremos las tres posibilidades que él enfrenta.

Caso 1: el agente toma su decisión en un contexto en el que  $b$  decidió  $s_b$  (Figura 8). Se encuentra con dos posibles receptores,  $s_a$  y  $s_b$ , pero decide irse a un lugar en donde esté ubicado un contacto suyo (Figura 9). En este caso, el agente deshecha la información que proviene de sus vecinos y se enfrenta a un mayor nivel de incertidumbre. Para un desplazado, esta elección puede implicar unos riesgos muy altos. Por ejemplo, iniciar un proceso de búsqueda de organizaciones, de ayudas, de servicios, que los no desplazados –con los que haría relación en principio– no requieren, o no les interesa, o no pueden acceder porque no son desplazados. La decisión de genera un grafo con tres componentes en el que cada desplazado eligió un lugar distinto –tres receptores distintos–.

$$G^{t+2} \equiv G^{t+1} - \{c\} \wedge E^{f, t+2} \equiv \emptyset \quad S^{t+2} \equiv S^{t+1} \wedge E^s \oplus (s_c, c)^d$$

Figura 8

Figura 9



Fuente: Diseño del autor

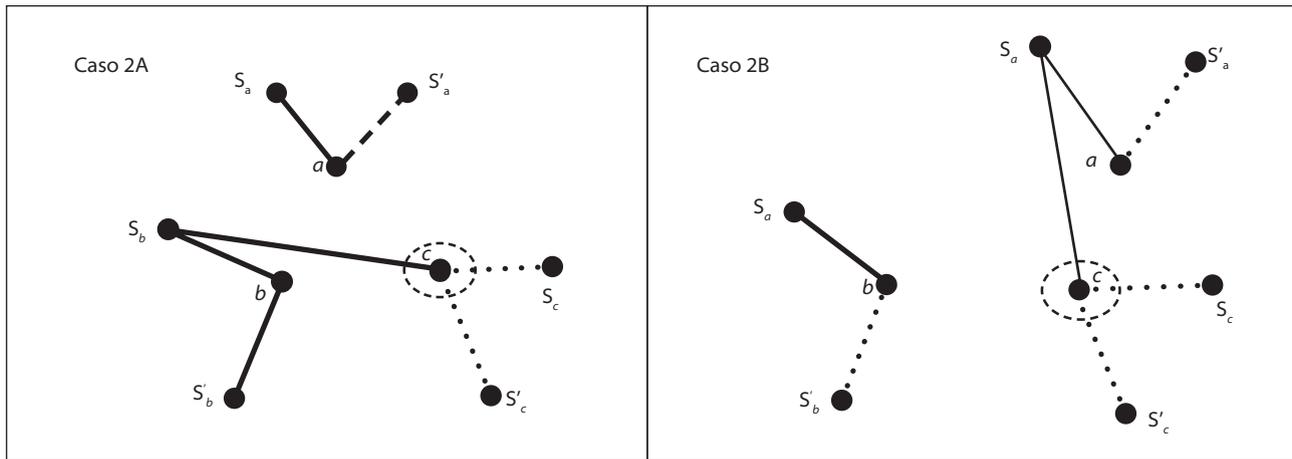
[47]

Caso 2: el agente usa la información que proviene de sus vecinos desplazados y se enfrenta a elegir entre seguir a  $b$  (figura 10) o seguir a  $a$  (figura 11). Los beneficios que obtendrá en ambas situaciones, pueden ser similares: llega a un sitio en el que puede acceder con mayor facilidad a ayudas o servicios de organizaciones que  $a$  o  $b$  ya han logrado que trasladarse a un nodo donde no hay desplazados. La decisión puede ser aleatoria o puede depender de otros procesos cognitivos, de otros conocimientos que tenga anclados en la memoria. Por ejemplo, puede estar inclinado por un nodo si tiene un poco más de información sobre las condiciones de vida, o de si está seguro que en uno de ellos va a obtener más ayuda que el otro. Cualquiera de los dos grafos con dos componentes tiene una probabilidad positiva de ocurrencia (figura 10 y 11). La posibilidad de formar cualquiera de los vínculos  $(s_b, c)^d$  y  $(s_a, c)^d$ , dependerá de otros conocimientos que posea el individuo pero no, en estricto, de la información que se generó en los periodos pasados. Sin embargo, la decisión que tome  $c$ , determinará la evolución de la red para los futuros desplazados, con nuevos vínculos y un nodo  $s_a$  o  $s_b$  con mayor capacidad de atracción.

$$G^{t+2} \equiv G^{t+1} - \{c\} \wedge E^{f,t+2} \equiv \emptyset \quad S^{t+2} \equiv S^{t+1} \wedge E^s \oplus \begin{cases} (s_b, c)^d, & \text{con probab } p \\ (s_a, c)^d, & \text{con probab } 1 - p \end{cases}$$

Figura 10

Figura 11



[48]

Fuente: Diseño del autor

El caso 3 ocurre cuando  $c$  elige en una situación en que sus vecinos, en periodos pasados, eligieron el mismo nodo,  $s_a$  (Figura 12). Si  $c$  decide seguir las decisiones de sus vecinos en el pasado, se produce una recomposición de la red espacial: para este periodo la red espacial ha desaparecido, el único sobreviviente es  $c$ . Sin embargo, cuando  $c$  elige  $s_a$  como su nodo de llegada, la red espacial toma la forma de la red social a través de este último nodo. Todas las trayectorias que eran posibles en el grafo de la figura 2, son posibles en el grafo de un solo componente de la figura 13. La llegada de estos tres desplazados cambia el carácter del nodo en forma acelerada, antes era un nodo en que se localizaba un contacto de un desplazado potencial, ahora es el nodo receptor que alberga a todos los desplazados que formaban la red espacial.

$$G^{t+2} \equiv G^{t+1} - \{c\} \wedge E^{f,t+2} \equiv \emptyset \quad S^{t+2} \equiv S^{t+1} \wedge E^s \oplus (s_a, c)^d$$

Figura 12

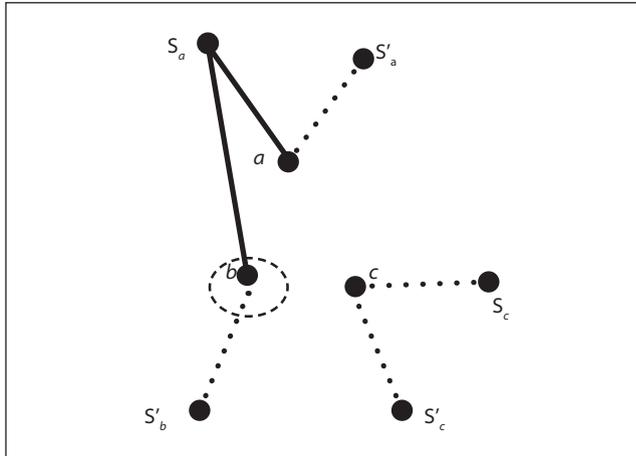
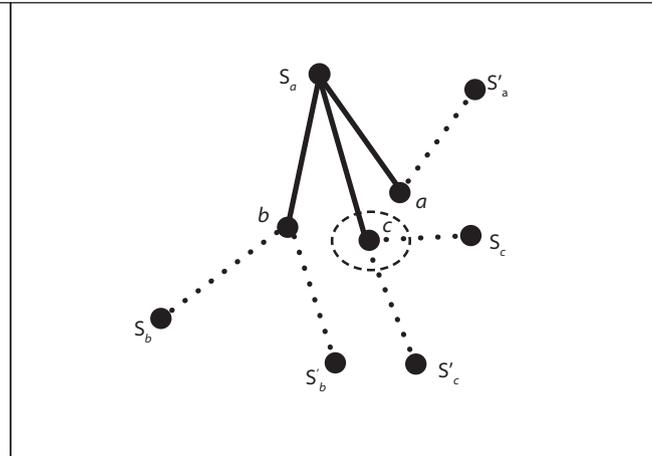


Figura 13



Fuente: Diseño del autor

#### IV. DOS EPISODIOS DE DESPLAZAMIENTO

Los relatos que se exponen a continuación son dos episodios importantes de desplazamiento ocurridos en la zona rural de Buenaventura y en la zona límite entre los departamentos del Valle del Cauca y el Cauca (ver mapa 1). Estos relatos muestran la forma en que la población se desplazó como respuesta a las masacres y a los asesinatos selectivos de los paramilitares, en el periodo 2000-2004<sup>16</sup>.

##### Antigua carretera al mar

En la antigua carretera que comunica a Buenaventura con Cali todavía se aprecia un conjunto de veredas y corregimientos, que antes servía de parada a los conductores de mulas, encargados de transportar la mercancía que salía o llegaba al puerto de Buenaventura. A estos lugares llegaron los grupos de autodefensa para poner en práctica su estrategia de sometimiento y desplazamiento de la población civil. Los primeros registros del año 2000 señalan que los paramilitares llegaron al casco urbano de Zabaletas y luego se movieron a Aguacalara y Llanogrande, en dirección al principal puerto del Pacífico, y con lista en mano, asesinaron y amedrentaron a pobladores del lugar, con el pretexto de que las víctimas eran auxiliares de la guerrilla y que permitían el paso de las Farc y el Eln por sus territorios. Esto llevó a que centenares de personas huyeran de estos lugares y de todos los caseríos y corregimientos vecinos.

Dos usos de las redes sociales se pueden identificar en la situación ocurrida en Buenaventura. El primero tiene que ver con la función que desempeñan las redes sociales de los individuos que habitan estos lugares. A través de sus conexiones con otros individuos en la misma y en otras comunidades, los agentes civiles comunicaban a sus vecinos sobre la presencia de organizaciones armadas ilegales en la zona. No sólo las acciones violentas contra una comunidad rápidamente se convertían en rumores que alertaban a las comunidades vecinas, sino que el desplazamiento de los civiles amenazados también se convertía en información valiosa para quienes veían el desplazamiento como la única salida para salvar sus vidas. Las primeras masacres o asesinatos selectivos ocurridos en estas poblaciones sirvieron de advertencia a quienes intentarían una estrategia diferente a la de huir de sus sitios. En forma acele-

<sup>16</sup> Hay un conjunto de hechos de violencia que originan desplazamiento. La presencia de minas antipersona que incluye tanto los accidentes registrados como la identificación de zonas minadas y las actividades de desactivación. De igual forma, las operaciones de erradicación, bien sea manual o mediante aspersión directa, los ataques contra la infraestructura vial y energética, tomas de poblaciones, los enfrentamientos o combates entre grupos legales y grupos al margen de la ley. Estos son hechos que no están dirigidos directamente contra la población civil (UNHCR; ANCUR, 2007).

rada, los pobladores de estas zonas se vieron obligados a dejar sus tierras, sus pertenencias, sus emplazamientos. Pero, ¿Cómo ocurrió el proceso de transmisión de la información en estas comunidades? La alta densidad y conectividad dentro y entre las comunidades generaron flujos de información que transmitían no sólo las amenazas de los grupos armados sino que, también transmitían las decisiones tomadas por quienes querían protegerse de ellas. La efectividad de la amenaza paramilitar no sólo se reflejaba en el desplazamiento forzoso de las comunidades sino en la relación que se creaba entre el número de acciones de violencia cometido y el número de desplazados. A medida que el número de movimientos masivos de población se incrementaba, la violencia descendía. Los primeros en desplazarse vivieron en forma directa la masacre de sus familiares o amigos cercanos, pero a medida que otras comunidades conocían lo que pasaba con sus vecinas y seguían la estrategia de desplazamiento, entonces las masacres terminaban en asesinatos selectivos. La difusión de las amenazas y de rumores a través de las redes sociales de los amenazados, facilitaba el trabajo de los grupos armados: ya no necesitaban acabar con una población entera para producir un desplazamiento, un solo asesinato lograba los resultados esperados. De hecho, en el caso de Buenaventura, para ese periodo la relación entre el número de masacres y asesinatos y el número de desplazados era muy baja: una víctima generaba cientos de desplazados, dos víctimas producían el desplazamiento de un pueblo entero. Eso lo sabían tanto los desplazados como los grupos armados. Ambos conocían que las redes en las que se movían propagaban la información en forma rápida y eficiente.

El primer grupo de desplazados, conformado en su mayoría por población afrodescendiente e indígena, tuvo como destino al casco urbano de San José de Anchicayá, un lugar cercano al sitio que habían dejado, tal vez con la esperanza de un retorno cercano. Sin embargo, en ese mismo periodo, en esta población, aparece de nuevo el rumor sobre la llegada de los paramilitares a la zona. Los campesinos asentados en este corregimiento, emprendieron de nuevo la huida a un lugar más alejado. Se movieron al casco urbano de Buenaventura. Esto dejó a los paramilitares con el control de una zona que tradicionalmente había estado dominada por las Farc. Como respuesta a las acciones de los grupos de autodefensa, las Farc se movieron hacia Anchicayá (en dirección contraria) buscando a las poblaciones que todavía no han sido desplazadas y las obligaron a dejarlo todo. Muchas familias provenientes del Danubio llegaron a Buenaventura urbana.

Pero para los desplazados la violencia no cesaba. En el mismo mes, los desplazados de San José de Anchicayá, ubicados en los barrios de bajamar en Buenaventura, fueron nuevamente amenazados. A través de letreros pintados en las fachadas de las viviendas, los seguían acusando de ser colaboradores de la guerrilla a pesar de haber abandonado el lugar de origen. Como respuesta a esta amenaza, los pobladores iniciaron, en forma similar, el proceso de desplazamiento a otros barrios de la ciudad. A estos lugares también llegaron los desplazados por las Farc.

En junio del 2000, la disputa por el territorio se ubica en el Alto Anchicayá, hasta allá llegó la Tercera Brigada del Ejército para combatir la guerrilla que, en ese momento se había tomado la hidroeléctrica de Anchicayá. Esto genera, nuevamente, desplazamiento en la zona. En este escenario, reaparecen los paramilitares y la población es sometida de nuevo al terror, a la alarma permanente de que serán atacadas, a las amenazas consecutivas, a los “llamados a listas” de personas que luego eran asesinadas o masacradas. Este miedo es transmitido a las poblaciones de La Cascada, Bellavista –vecinas del Danubio–, ocasionando un desplazamiento de hombres, mujeres y niños que llegaban al casco urbano de Buenaventura, guiados por los desplazados que ya se encontraban ahí.

### Río Naya

La masacre ocurrida en las poblaciones ribereñas del Río Naya estaba anunciada. El procedimiento era el mismo: los grupos de autodefensa anunciaban su llegada con muchos días de anticipación, llegaban a los cascos urbanos, se paseaban por el pueblo ante los ojos de todos anunciando sus estrategias de guerra y desplazamiento de la población civil. Mientras tanto la guerrilla seguía operando en las zonas rurales, lo más alejadas del casco urbano. En todos los relatos de las personas que fueron

[50]

víctimas de este genocidio, había un patrón común: nosotros sabíamos que muy pronto iban a llegar, en un primer momento esperábamos la reacción de las autoridades nacionales haciendo denuncias a través de los defensores del pueblo o de las autoridades locales, casi nunca recibíamos respuesta. Entonces nos quedaba huir.

El 20 de diciembre, muy cerca al Casco urbano de Santander de Quilichao, en el municipio del Cauca, ocurrió la primera masacre, en un falso retén instaurado por los paramilitares, fueron asesinadas ocho personas. Desde ese momento el terror y el miedo empezaron a llegar a las poblaciones vecinas. Entre los habitantes corría el rumor de que los paramilitares harían un recorrido por todo el Río Naya, en busca de colaboradores de la guerrilla. Tal como estaba anunciado, los paramilitares llegaron a la zona rural de Buenos Aires, contigua al municipio de Santander de Quilichao, en la que hicieron sus primeras incursiones. Días después, en el mes de febrero, llegaron las primeras amenazas a las regiones de la Playa y El Playón, ribereñas al Río Naya (Alto Naya), en las que se produjeron los primeros desplazamientos de la población civil. En abril, la llegada de 300 paramilitares en el Alto Naya, veredas Patio Bonito, El Ceral, La Silvia, La Mina, el Playón, todas ubicadas en el río Mina, provocó la huida de un sin número de personas. Entre el 10 y 16 de Abril, fueron asesinadas 17 campesinos. El 17 de abril, se agudizaron los combates entre las Farc, Eln y los Paras, muchos pobladores hablaron de más de 50 muertos, el defensor del pueblo habló de 43 muertos. La estela de muerte dejada por los grupos ilegales llega hasta Concepción (ver mapa 1), ahí casi todo el caserío se desplaza hacia Santander de Quilichao y el casco urbano de Buenos Aires. A finales de abril, los pobladores de Puerto Merizalde, cerca a la desembocadura del Río Naya, anunciaban que circulan rumores sobre la llegada a este corregimiento de los paras. En Mayo, desde Puerto Merizalde los paras entraron hacia la zona del Río Yurumanguí, asesinando a siete personas en el Veneral, El Barranco y El Firme.

Como afirma Jaramillo et al. (2005), estos relatos dejan ver cómo los grupos armados hacen de la muerte la vía de confrontación del enemigo. Lo que se transmite con un asesinato a los demás, a los que están alrededor, a sus vecinos, a sus familiares y amigos, es su proximidad. Lo que les podría pasar también a ellos. También, los relatos muestran cómo los habitantes de estas zonas responden con sus propias estrategias para atenuar el miedo, la amenaza al disponer de la información que les brinda sus redes sociales. Estas sirven para dar aviso oportuno sobre la llegada de las organizaciones armadas, sobre los rumores de masacres ocurridas en las comunidades vecinas, y para adoptar la decisión de irse en forma acelerada.



Fuente: Atlas del Instituto Agustín Codazzi

## CONCLUSIONES

A partir del modelo presentado y que permite hacer una aproximación a la forma en que toman decisiones los desplazados, es posible no sólo reconocer la importancia de las redes sociales en la decisión de huir como estrategia para enfrentar las amenazas, el terror, el miedo, las acciones violentas de los grupos armados ilegales, sino también en cómo adoptar esta estrategia cambia la estructura de las redes, tanto en el sitio de expulsión como en el sitio de llegada.

Para explicar el difícil e invisible proceso que sigue una persona amenazada en un territorio, nos valemos de sus redes espaciales y sociales. Partimos de considerar que, esta persona hace parte de una red espacial que la vincula con unos vecinos, con los que comparte la cercanía territorial e incluso, de poseer características socioeconómicas similares. Pero también, este individuo tiene una red social de amigos o familiares ubicados en otros territorios y que no pueden ser identificados como sus vecinos directos. Cuando este individuo se enfrenta al hecho de ser el blanco de un grupo armado, estas redes funcionan simultáneamente, como un mecanismo transmisor de información relevante que, permite tomar una decisión de manera rápida y eficiente. A través de ellas el individuo puede ser alertado sobre la proximidad de los grupos armados, la credibilidad de las amenazas, también puede conocer a dónde partir si su vida está en peligro, en qué lugares puede obtener ayudas y en qué lugares puede conectarse con organizaciones que brinden protección. A su vez, este agente, usando sus mismas redes, puede transmitir a los demás sus experiencias con los grupos armados y su conocimiento sobre los sitios a los cuales llegó.

La interacción entre los individuos que pertenecen a esas redes transforma a las mismas redes, desapareciendo algunas en el sitio de expulsión pero reconstruyéndolas en el sitio de llegada. Este análisis permite plantear que el desplazamiento genera en los individuos la capacidad de mantener sus redes originales en los sitios de acogida. En términos del modelo que presentamos, las redes espaciales, se convierten, en su mayoría de casos, en redes sociales en las ciudades receptoras.

[52]

## BIBLIOGRAFÍA

- ECHANDÍA, Camilo. *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Universidad Externado de Colombia, 2007.
- ESTRADA, Fernando. “La información y el rumor en zonas de conflicto. Estrategias por el poder local en la confrontación armada en Colombia” En *Análisis Político* No. 60, mayo-agosto: 44-59. 2007.
- GALE, Douglas y Shachar KARIV. “Bayesian Learning in Social Networks”. *Working paper*, March 13, 2003.
- GRANOVETTER, Mark. “The Strength of Weak Ties”. *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380. 1973
- IBÁÑEZ, Ana María y Pedro QUERUBÍN. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”. *Documento CEDE*, No. 2004-23., 2004.
- IBÁÑEZ, Ana María y Stefanie KIRCHHOFF. “Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at Household Level”. *ZEF Discussion Papers on Development Policy*. Mimeo. 2001.
- JARAMILLO, Ana María., Martha Lucía VILLA y Luz Amparo SÁNCHEZ. *Miedo y desplazamiento. Experiencias y percepciones*. Corporación Región, Medellín. 2005.
- MUNSHI, Kaivan. “Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market”. *Quarterly Journal of Economics*, 549-599, 2003.
- ROSEMAN, Curtis. “Migration as a Spatial and Temporal Process”. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 3, 589-598, 1971.
- SALAZAR Boris., María del Pilar CASTILLO y Federico PINZÓN. “Redes, información y memoria en el desplazamiento colombiano”. *Mimeo*, Universidad del Valle. 2007.
- SANTAMARÍA, Ángela. “Desplazamiento forzado por la violencia de grupos étnicos en Colombia y producción de políticas públicas alternativas”. En *Desplazamiento forzado interno en Colombia un desafío a los derechos humanos. Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 155-171, 2007.
- SOLIDARIDAD INTERNACIONAL. *Caracterización de la Población Desplazada Ubicada en el Municipio de Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca-Colombia 2002-2003*. Bogotá: Solidaridad Internacional. 2003.
- UNHCR-ACNUR. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Enero 2004-2007. Bogotá. 2007.
- WINTERS, Paul, Alain de JANVRY, Elisabeth SADOULET. “Family and Community Networks in Mexico-U.S. Migration”. *The Journal of Human Resources*, Vol. 36, No.1, pp. 159-184. 2001.

# Diversos y comunes: Elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca\*

John Jairo Rincón García\*\*

## RESUMEN

El presente ensayo busca generar una aproximación a algunos de los elementos constitutivos del conflicto por la Tierra y el Territorio en el departamento del Cauca, como a las tensiones latentes y manifiestas existentes entre comunidades Campesinas e Indígenas en torno a la tierra, el territorio, la educación y la prestación de los servicios de salud, exacerbadas a partir de la campaña de “Liberación de la Madre Tierra”, con el ánimo de contribuir a la comprensión de dicho fenómeno. Se trata con esta reflexión de intentar comprender con mayor profundidad las implicaciones políticas, sociales y culturales de la configuración multicultural de la sociedad Nacional y de sus consecuencias para el ordenamiento del territorio, a partir del relato de una serie de sucesos y de su contexto, acaecidos en el Departamento del Cauca recientemente e inherentes a las dinámicas locales, regionales y nacionales propias de la constitución real del país.

*Palabras clave:* Pueblos Indígenas, Campesinado, Conflicto Social, Tierra, Territorio.

## TITLE: DIVERSE AND COMMON: CONSTITUTIVE ELEMENTS OF THE CONFLICT AMONG INDIGENOUS, PEASANT AND AFROCOLOMBIAN COMMUNITIES IN EL CAUCA DEPARTMENT SUMMARY

The present essay aims at generating an approximation to some of the constitutive elements of the conflict for land and territory in El Cauca department, as well as to the latent and manifest tensions existing between peasant and indigenous communities in connection with the land, the territory, education and health services, exacerbated since the campaign “Liberación de la Madre Tierra” took place. The article intends to contribute to the understanding of the aforementioned phenomenon. This reflection constitutes an attempt to deeply understand the political, social and cultural implications of the multicultural configuration of the Colombian society and of their consequences for the organizing of the territory. This is achieved based on a series of contextually narrated events recently occurred in El Cauca Department, inherent to the local, regional and national dynamics of the real constitution of the country.

*Key words:* indigenous towns, peasants, social conflict, land, territory.

FECHA DE RECEPCIÓN: 14/09/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 25/11/2008

análisis político n° 65, Bogotá,  
enero-abril, 2009: págs. 53-93

\* El presente documento es producto de la conferencia titulada: Discriminación positiva y tensiones sociales entre indígenas y campesinos en el sur occidente Colombiano, presentada en el marco del Seminario: Desafíos interculturales: pluralismo religioso y etnopolíticas; Santiago de Cali. Universidad ICESI, abril 24 de 2007. Dicha reflexión se deriva a su vez de mi permanencia en el Oriente y norte del Cauca durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2006; tiempo en el cual realice trabajos de acompañamiento a organizaciones sociales campesinas e indígenas.

\*\* Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como asistente de investigación del grupo Democracia, Nación y Guerra del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional; Joven Investigador de Colciencias; docente catedrático de Sociología en las universidades Nacional y Santo Tomas. Igualmente ha desarrollado procesos de acompañamiento a organizaciones sociales del sector rural y urbano. Ha publicado diversos artículos sobre problemas Rurales y regionales. Miembro Correspondiente de la Academia Tolimense de Historia. Actualmente se desempeña como Investigador del Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, en el proyecto Tierra y Conflicto.

## INTRODUCCIÓN

En días recientes los Pueblos Indígenas volvieron a ser noticia nacional. Con motivo del día de la raza el 12 de octubre de 2008 reactivaron una serie de movilizaciones regionales que reclamaban al gobierno Colombiano el cumplimiento de acuerdos, protección ante la violación sistemática de derechos humanos, mayor atención a los Pueblos Indígenas y la derogatoria de una serie de políticas e iniciativas asociadas al desarrollo nacional y rural, tales como el Estatuto de Desarrollo Rural, las Leyes de Aguas, Bosques y Páramos; e iniciativas de comercio mundial como el Tratado de Libre Comercio. Entre otros aspectos, volvió a resurgir el tema de la tierra como un elemento central de la reivindicación Indígena, puesto en el escenario nacional desde el año 2005 con el proceso de toma de tierras agenciado por comunidades indígenas<sup>1</sup> en el marco de la “Campaña de Liberación de la Madre Tierra”.<sup>2</sup> De todas las regiones del país, el departamento del Cauca se ha constituido en el principal epicentro social y político visible de este conflicto por la tierra, evidenciándose una serie de tensiones de carácter local y regional que han vinculado de manera directa a comunidades Campesinas, Afrocolombianas y a habitantes urbanos de diversos centros poblados del departamento.

Dichas tensiones se han expresado a través de marchas de rechazo y/o apoyo a las acciones indígenas, difusión de comunicados y pronunciamientos públicos de gobernantes y ciudadanos; amenazas de muerte a dirigentes indígenas que se han hecho efectivas, creación de organizaciones gremiales que como Fedecampo<sup>3</sup> han impugnado a las comunidades indígenas y sus organizaciones por las actividades desarrolladas en materia de toma tierras, llegando igualmente a cuestionar otra serie de aspectos relacionados a su juicio, con “favorabilidades sociales y políticas” derivadas de la Constitución Política de 1991. A estos hechos se suman las amenazas, asesinatos y acciones armadas desarrolladas contra las comunidades Indígenas, Campesinas y Afrocolombianas por parte de fuerzas guerrilleras, paramilitares e incluso Estatales. Los reclamos de tierras de los últimos meses, han vinculado igualmente a comunidades campesinas, que menos visibles mediáticamente, también reclaman tierra y cumplimiento de acuerdos en diversos temas. Pero más allá de eso, vale la pena interrogarse sobre las motivaciones o hechos que fundamentan las reacciones airadas de las comunidades Campesinas, Afrocolombianas y urbanas que interpelan la actuación de los pueblos indígenas, intentando establecer algunos de los factores que han contribuido a que los ánimos se exalten y se proteste contra comunidades que comparten indicadores de miseria, pobreza y segregación social y espacial.

[54]

### 1. ALGUNAS DE LAS TENSIONES ENTRE COMUNIDADES INDÍGENAS Y CAMPESINAS Y SUS CARACTERÍSTICAS

Si bien las acciones políticas de los Pueblos Indígenas organizados en torno al Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y la Asociación de Cabildos Indígenas del Oriente del Cauca ACIN, han girado en torno a la Toma de Tierras, este hecho se entreteje con una serie de lineamientos sociales

<sup>1</sup> Si bien es cierto que fueron las comunidades indígenas las que iniciaron de manera reciente este proceso, vale la pena destacar que comunidades Campesinas de los Municipios de Inzá, Totoró, Corinto y Miranda entre otros municipios del departamento, también hicieron parte de esta dinámica, en la que buscaron reivindicar, al igual que los indígenas su derecho a la Tierra.

<sup>2</sup> Desde diversos puntos del departamento del Cauca las comunidades indígenas iniciaron en el año 2005 acciones pacíficas de liberación de la Madre Tierra en las Fincas Ambaló y Los Remedios en el municipio de Silvia; Fátima, Santa Teresa, San Ignacio y la Selva en el municipio de Popayán; predios PISOCHAGO, Achaquí, El Acuario y los Rincones, en el municipio de Puracé, así como la finca El Hapio en el municipio Caloto, con las cuales los pueblos indígenas Nasa, Guambiano, Kokonuko y Totoró de manera persistente, reclaman del gobierno nacional celeridad en el cumplimiento de los diversos pactos y acuerdos firmados por el Estado colombiano con las organizaciones y autoridades indígenas. Dicho proceso ha continuado con menor intensidad a lo largo de los años 2006 y 2007, concentrándose principalmente en el norte del departamento del Cauca. <http://www.nasaacin.net/>. Consultada el día 1 de junio de 2007.

<sup>3</sup> Organización social surgida en el año 2005 con sede en la ciudad de Popayán, compuesta por dirigentes y bases sociales de los partidos Liberal y Conservador y configurada en torno a los siguientes aspectos: contra la expansión de los territorios indígenas, en defensa de la propiedad privada y derecho a la existencia del Campesinado; Negación de la Justicia Tradicional y de la Educación propia (etnoeducación) de los Pueblos Indígenas.

y políticos derivados de sus planteamientos en materia de Tierra – Territorio y Ordenamiento Territorial, Etnoeducación, Cultura y Pervivencia de los Pueblos, reconocidos no solo por la Constitución Política de Colombia, sino también por convenios internacionales ratificados por nuestro país, (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, asumido por Colombia en el año de 1991 mediante la ley 21). Las acciones en materia de tierras han permitido sacar a la luz con mayor profundidad una serie de aspectos de tensión social y política que han venido ordenándose a lo largo de los años, y que a juicio de algunas comunidades Campesinas aparecieron luego de los años 90, justamente después del reconocimiento de derechos inherentes a las minorías étnicas bajo presupuestos de discriminación positiva y acciones afirmativas<sup>4</sup> por parte del Estado Colombiano a promulgar la constitución política de 1991.

Los aspectos más significativos de los conflictos entre comunidades Campesinas e indígenas, se ordenan en torno a los siguientes ejes problema:

- La expansión de los resguardos indígenas<sup>5</sup>
  - Los Proyectos de educación propia (etnoeducación y administración de Instituciones Educativas)
  - La prestación y de los servicios de Salud
- Tomemos cada uno de ellos.

### 1.1. La expansión de los Resguardos Indígenas

En el año 2005 en el municipio de Totoró se suscitó una situación que nos ilustra sobre el conflicto en torno a la tierra y la profundidad del problema. En el municipio citado, ubicado al nororiente del departamento del Cauca, los indígenas del cabildo de Totoró accedieron a recursos económicos para el saneamiento de resguardos en el año 2004, fruto de procesos de movilización y de acuerdos políticos derivados de ellos, firmados con el gobierno nacional y departamental. Con el dinero asignado en el año 2005, los indígenas buscaron adquirir tierra en su “territorio ancestral”. Empero, esta zona del oriente del departamento también es habitada por Campesinos que trabajan la tierra a partir de diversas modalidades de tenencia, uso y aprovechamiento entre las que se cuentan el arrendamiento y la posesión, incluyendo también propietarios titulares con predios escriturados. El municipio es habitado igualmente por colonos venidos de otras latitudes del país. La gran mayoría de la población habita esas tierras hace más de 60 años, y otros incluso, son descendientes de los primeros colonos llegados en las guerras de independencia y asentados allí, al recibir tierras como parte de pago por sus servicios militares.

El cabildo del Municipio de Totoró, compuesto por comunidades Indígenas que se reclaman descendientes de los Totoroes, recibió en oferta de venta, manifestando su voluntad de compra, una porción considerable de una gran hacienda propiedad de una tradicional familia Caucana. La finca se encontraba arrendada a los Campesinos, venciendo el contrato en julio del año 2005. El cabildo no esperó la terminación del contrato y sobre su voluntad manifiesta de compra procedió a ocupar

<sup>4</sup> La discriminación positiva opuesta a la discriminación negativa, se soporta en la tradición del derecho Europeo, a partir de la cual se busca resarcir las consecuencias impuestas en un grupo social, étnico, minoritario, que históricamente han sufrido la discriminación a causa de injusticias sociales estructurales, que les impide el acceso a bienes y recursos de la sociedad en su conjunto. La discriminación positiva aplicada a estos grupos, busca entonces garantizar mejores condiciones y oportunidades de estos grupos para la satisfacción de necesidades y reconocimiento de sus derechos. Por otra parte, las Acciones afirmativas, se refieren a actuaciones positivas del Estado o los particulares. Surgida en los Estados Unidos como concepto, a partir de las luchas sociales por derechos civiles y políticos agenciadas por los Afroamericanos, se orienta a reducir o eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores sociales históricamente discriminados y excluidos, tales como las mujeres o también de grupos étnicos y/o raciales. La aplicación de estos dos conceptos se ha extendido en diverso países del mundo a grupos sociales discriminados y excluidos. Sin embargo su aplicación ha conducido a una serie de consecuencias colaterales que a la vez que contribuyen a mejorar o no las condiciones del grupo que buscan favorecer, estimulan el resentimiento y la reacción o como se conoce la discriminación Inversa, de los grupos sociales no beneficiados o favorecidos, en contextos de conflicto social y político, alta pobreza y vulnerabilidad y exclusión social.

<sup>5</sup> Sustentada entre otras cosas, en un discurso de ancestralidad sobre el territorio.

el predio. Esta acción, exaltó el sentimiento de animadversión contra los indígenas por parte de los Campesinos, derivando en una acusación orientada en otros tiempos hacia los hacendados, al calificar a los indígenas de Terratenientes<sup>6</sup>. Este señalamiento vino acompañado a su vez de otros juicios de valor a partir de los cuales se juzgaba a los indígenas como “*ocupantes de las mejores tierras*” y de ser comunidades que no aprovechaban racionalmente los suelos, al impedir su uso productivo, dejándolos sin cultivar. Además de esto se señalaba por parte de la comunidad campesina la condición de privilegiados frente a las condiciones precarias del campesinado con respecto al acceso a recursos económicos y a la tierra misma, en un señalamiento generalizado y reafirmado mediante la frase: “... *los indios tienen privilegios y los campesinos no...*” La situación derivó en una movilización campesina que incomunicó el oriente del departamento con su capital (Popayán), durante varios días y en conatos de enfrentamiento entre comunidades indígenas y campesinas.

Vereda de Topa, Municipio de Inzá, Cauca. 17 de enero de 2004.

Señores:

Cabildantes de la Vereda de Belén Cauca

**Asunto: Inconformismo formación nuevo cabildo.**

Saludo Campesino:

Vosotros los habitantes de la Vereda de TOPA, en cabeza de la J.A.C. de esta localidad les HACEMOS SABER que NO estamos de acuerdo con el proceso de recuperación del resguardo de Topa, ni con la conformación de nuevo Cabildo de Topa; porque hace más de 40 años que nosotros ya no pertenecemos a ninguna clase de resguardo ni cabildo y empezamos a identificarnos como mestizos campesinos de este sector, también porque todas las costumbres nativas desaparecieron, porque nos sentimos bien con nuestras parcelas de propiedad privada que tenemos cada uno de nosotros.

Con toda gentileza del caso les pedimos señores cabildantes que nos respeten y no atropellen nuestra **Identidad Campesina**, queriéndonos someter a tiempos atrás, sin consultar con nosotros si queremos o no queremos ser cabildantes nuevamente. Apliquemos la democracia y no el autoritarismo; concertemos, socialicemos primero las propuestas con los integrantes de la región pero no tratemos de meter a escondidas y a la fuerza los intereses de unos pocos; tratando de ocultar los intereses políticos de una gran mayoría.

Nuevamente ratificamos no estamos de acuerdo no con la recuperación del resguardo ni con la conformación del nuevo cabildo de Topa. La presente la firman la J.A.C. y demás miembros de la comunidad.

Atte.

Presidente J.A.C.	Secretaria J.A.C.
Tesorero J.A.C.	Fiscal J.A.C.

En el mes de Junio del año 2005 en el municipio de Inzá, se desarrolló una movilización Campesina que por espacio de tres días incomunicó el oriente del departamento del Cauca con el sur del Huila. En ella, tomaron parte campesinos de los municipios de Inzá y Páez. Las reivindicaciones eran concretas: *reforma agraria y asignación de recursos económicos del gobierno nacional para la adquisición de tierras por parte de las comunidades campesinas; definición del territorio correspondiente a comunidades campesinas e impulso y constitución de la Zona de Reserva Campesina en el municipio de Inzá; acceso a la educación e incidencia en la construcción de contenidos curriculares; acceso a los servicios de salud y prestación del servicio*<sup>7</sup>. Como aspectos centrales se ubican las demandas asociadas a Reforma Agraria, buscando favorecer a pequeños y medianos productores en el acceso a la propiedad de la tierra no sólo como factor productivo. También exigían una dimensión simbólica y cultural ligada al ser campesino y al territorio. Esta reclamación a juicio del campesinado, se fundamentaba en...

“... *que ha existido una desventaja histórica en el Cauca, del campesinado frente a otros sectores. En ningún momento se hace referencia a que el problema sea con las comunidades indígenas de la región. Sino que por el contrario, es el Estado el responsable de dicha situación al no prestar atención al problema central del campesinado. Dicha situación puede ser*

*Transcripción de comunicación remitida por la Comunidad de la vereda de Topa, municipio de Inzá, Cauca, al Cabildo de Tub Dxyi de Topa. Tomada del Original. Archivo Personal. Original firmado por más de 100 personas.*

*percibida a partir de la desigual asignación de recursos financieros por parte del gobierno nacional para la adquisición de*

<sup>6</sup> Argumento retomado por el periódico el Tiempo en edición de circulación nacional a propósito de las tomas de tierras adelantadas por los indígenas en el Cauca durante el mes de octubre del año 2005.

<sup>7</sup> Las referencias son tomadas del Acta firmada entre la comisión facilitadora de los Municipios de Páez e Inzá y los delegados de las comunidades Campesinas de Páez e Inzá, junio 28 de 2005. Puerto Valencia, Inzá – Cauca, junio 28 de 2005. Estas demandas se suceden en el contexto de regionalización de la prestación del servicio de Salud y concentración de los centros de atención en la capital del departamento como en la localidad de Páez, distante una hora y media de Inzá. Con respecto a la educación, la reclamación se deriva del cierre de centros educativos en virtud de la carencia de docentes como de las políticas educativas que posibilitan la prestación del servicio por parte de Oferentes privados como la Universidad Autónoma y el Consejo Regional Indígena del Cauca. Sobre este aspecto en particular volveremos más adelante.

*tierras para el campesinado en el Cauca. En esta lógica se entiende que el sector campesino está descuidado por parte del gobierno Nacional*<sup>8</sup>.

La reclamación por la Tierra y los recursos financieros para el acceso a ella, se relacionan con una dimensión mucho más amplia: la del territorio. Al respecto en el acta citada se dice que:

“En cuanto al segundo aspecto, el del TERRITORIO, se anota que particularmente en Tierradentro e incluso a nivel nacional, se ha invisibilizado al sector campesino en tanto se piensa que la mayoría de población que lo habita es indígena. En el caso de Inzá, no es así. Es absolutamente necesario que se comprenda realmente como es la situación pues esto incide en los criterios para la asignación de recursos por parte del Estado que contribuirían a resolver los problemas que aquejan a la población... es fundamental reconocer al campesinado como actor socio – político en el departamento. Articulando estos dos aspectos, tendríamos la figura que permitiría realizar estas expectativas, como una de las propuestas [se considera] la proyección de las Zonas de Reserva Campesina”<sup>9</sup>.

A este respecto, se demanda por parte del campesinado la definición de un espacio territorial, en tanto se percibe que el gobierno nacional viene otorgando privilegios solamente al sector Indígena, generando tensión entre el campesinado y las comunidades indígenas. En el acta de acuerdo se hacía alusión finalmente a la participación del campesinado en la construcción de la Ley de Ordenamiento Territorial, en lo que competía a la configuración de las Entidades Territoriales Indígenas y la creación de Resguardos.<sup>10</sup> La protesta termina con la conformación de una comisión de diálogo compuesta por funcionarios del orden departamental y nacional para abordar el problema.<sup>11</sup> A la fecha, este no era el único hecho derivado de la relación con la Tierra entre indígenas y campesinos. En la misma localidad de Inzá en el año 2004, se generó una tensión entre comunidades campesinas e Indígenas fruto de la constitución de un Cabildo Indígena y de la intención manifiesta por los cabildantes de iniciar el proceso de legalización del resguardo, para lo cual comenzaron trámites ante el Ministerio del Interior, concretamente ante la Dirección de Etnias. La comunidad campesina argumentaba ante el recién creado cabildo la no intención de permitir el ordenamiento del Resguardo, reivindicando su permanencia en ese territorio por más de 40 años, como su *ascendencia y tradición campesina*, ante la disolución de los resguardos indígenas a lo largo del siglo XIX. Muchas de estas situaciones se han presentado en otras municipalidades tales como Miranda, Corinto, Sotará, Piendamó, Caloto y Santander de Quilichao. En estas últimas, se han involucrado igualmente mandatarios locales, habitantes urbanos, industriales y comunidades Afrocolombianas.

Empero, las tensiones por territorio y asignación de predios para resguardos indígenas no se presentan solamente entre indígenas y campesinos. Al interior de las comunidades indígenas este es un problema cotidiano, en tanto se definen los límites de resguardos que están en proceso de acreditación. Cuando esto se presenta, se suscita una contradicción entre los mismos indígenas, que deriva en algunos casos en la muerte de miembros de las comunidades<sup>12</sup>. Sumemos otro ingrediente: la compra de tierras por narcotraficantes y la expansión de frontera agrícola hacia zonas de páramo para cultivos de coca y amapola, sin contar la ganadería extensiva. A primera vista, podríamos pensar que hacemos referencia a un problema de titulación de predios y reconocimiento de la propiedad. Si bien esta es la apariencia del “asunto” la cuestión es mucho más profunda, siendo difícil aprehenderla desde los

<sup>8</sup> Acta firmada... ídem, pp. 1-3.

<sup>9</sup> Acta firmada entre la Comisión facilitadora de los Municipios de Páez e Inzá... Ob. Cit., pp 2-3.

<sup>10</sup> El documento citado hace referencia a que desde el año 2000, el gobierno nacional estaba comprometido mediante la conformación de una comisión del alto nivel, a abordar el problema, sin que hasta la fecha se hubieran resuelto las expectativas del campesinado. Igualmente se evoca el acuerdo firmado en la María – Piendamó, en el año 2002, en el que el gobierno nacional y el departamental firmaron acuerdos, incumplidos a la fecha sobre los mismos temas.

<sup>11</sup> Las entidades involucradas son: Incode, Planeación Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Antropología e Historia ICANH, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior – Dirección de Etnias; IGAC, Contraloría General de la Nación, dos delegados de cada organización campesina entre otros. Dicha comisión debería ser impulsada en su constitución por los Alcaldes municipales como por la Gobernación del Departamento.

<sup>12</sup> Este es el caso reciente de Polindara, al nor oriente del Cauca y del municipio de Silvia, resguardo de Ambalo, hace algunos años.

parámetros definidos por el pensamiento “occidental disciplinar”. En este tema se conjugan dimensiones de identidad cultural y política, ligadas a la construcción simbólica y material del territorio como de la comunidad misma. Estos aspectos son relevantes tanto para la comunidad Indígena como para la Campesina.

Dentro de los parámetros de la normatividad vigente, la constitución de resguardos implica como pre requisito, la conformación de un cabildo en un territorio que se reclame como ancestral, en virtud de la demanda explícita en la que se requiere la preexistencia de una autoridad tradicional (en uso y costumbre indígena) asentada en el territorio que se nombra ancestral. Luego de ello, la comunidad que se reclama Indígena, inicia el trámite ante el Ministerio del Interior (Sub Dirección de Etnias) para su reconocimiento, requiriendo de un estudio socio económico que ratifique muchos aspectos de índole socio cultural y arqueo histórico para ser reconocidos, dando cuenta de la ancestralidad en la relación de los indígenas con el territorio. En este aspecto, el Movimiento Indígena ha buscado mediante diversos mecanismos<sup>13</sup> el acceso a “sus territorios”. Uno de ellos ha sido la toma de tierras, otro la compra de predios con recursos propios derivados de la cooperación internacional o con recursos públicos percibidos a través de las transferencias de la nación o adquiridos mediante movilizaciones y acuerdos de carácter político<sup>14</sup>. También a través de disputas jurídicas ante tribunales nacionales e internacionales. La compra de tierras encierra un componente significativo y trascendente del conflicto potencial entre indígenas y otras comunidades, sean Campesinas, Afrocolombianas o habitantes de centros poblados, máxime si en un contexto de concentración de propiedad, la disputa se sintetiza particularmente en territorios compartidos con otras comunidades rurales en las zonas de ladera.

Dichas zonas a lo largo del tiempo han configurado un ordenamiento socioeconómico y de estructura de tenencia y propiedad de la tierra en los que son comunes tanto para indígenas como para campesinos, la pobreza y la concentración de la propiedad, no justamente en manos de los indígenas como se muestra permanentemente. El ordenamiento del territorio en materia de propiedad se soporta en una estructura de micro y minifundio, como de pequeñas y medianas unidades productivas, exacerbando las tensiones si se pretenden ampliar los resguardos en zonas, que si bien se reclaman como ancestrales, fueron ocupadas a lo largo del siglo XX por colonos venidos de diversas regiones del país, o como en el caso de las comunidades Afrocolombianas, por habitantes que fueron traídos a la fuerza para ser empleados como mano de obra en las minas y las haciendas. En la Localidad de Páez, departamento del Cauca, coexisten hace varios siglos comunidades Indígenas, Afrocolombianas y Campesinas, siendo “favorecidas” por la discriminación positiva o las acciones afirmativas las dos primeras, en tanto el campesinado difícilmente se ha visto beneficiado. Las tres comunidades demandan tierra. En el municipio de Buenos Aires, como en otras zonas del departamento comparten territorio indígenas, afros y campesinos.

[58]

### **1.1.1 La Población Caucana y la Tierra: estructura de ocupación, propiedad y uso**

El departamento del Cauca tiene una extensión aproximada de 3.050.900 hectáreas, correspondiendo a cerca del 2,5% del territorio nacional. Políticamente administrativamente esta ordenado en 42 municipios, distribuidos en 6 subregiones a saber: norte, centro, Pacífico, oriente, sur y Macizo. Poblacionalmente según el censo Dane 2005, el departamento está ocupado por 1.268.937 personas pertenecientes étnicamente a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas; habitantes urbanos auto

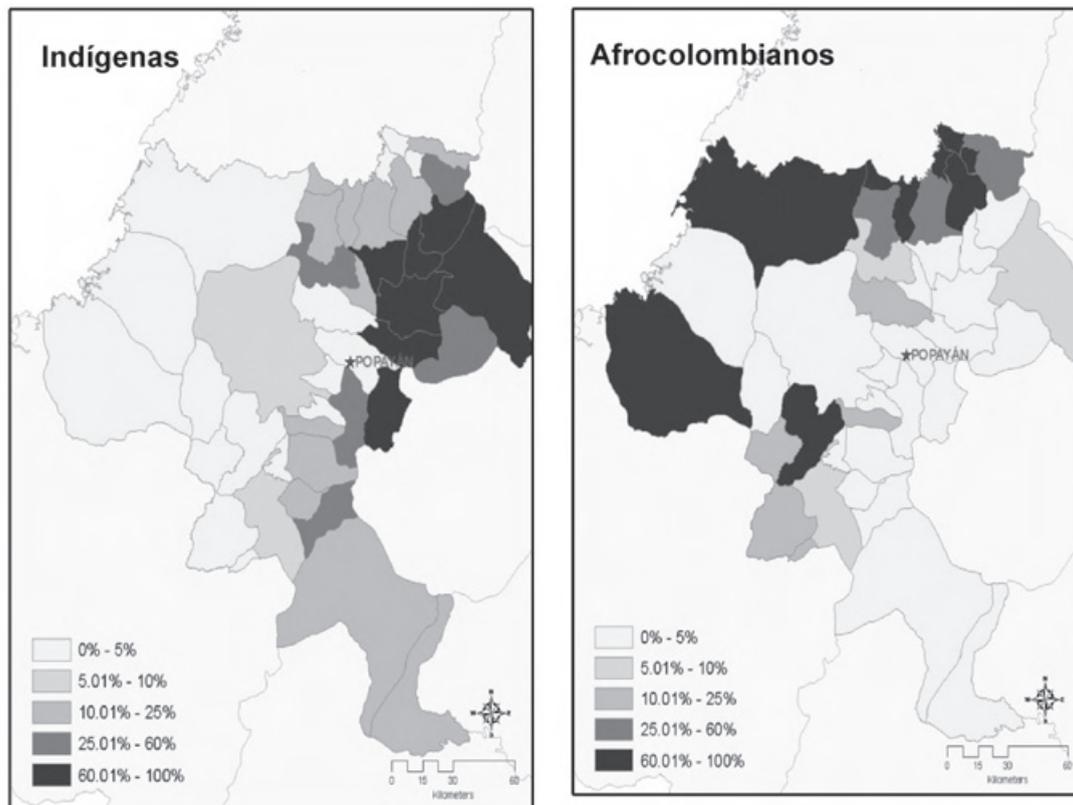
<sup>13</sup> La Movilización y las Tomas de Tierras dan cuenta de éste proceso. Pero a la vez se han dado batallas legales en los estrados judiciales del país, con el fin de convalidar los títulos coloniales de los que disponen las comunidades indígenas.

<sup>14</sup> En este aspecto cabe destacar la adquisición de predios por parte del Estado en el municipio de Caloto, Cauca, para la comunidad indígena Páez, derivados de los acuerdos de Munchique y Huellas, luego de masacre de indígenas cometida en esa localidad a finales de la década del 80. Dicha masacre fue realizada por miembros activos del ejército y fuerzas paramilitares en el año de 1989. Por dichos hechos fue condenado el Estado Colombiano. La acción agenciada por las comunidades indígenas en la Hacienda el Hapio, entre los municipios de Villa Rica y Caloto a finales del año 2005, se asocia con el reclamo de la comunidad Páez, en torno al cumplimiento de los acuerdos derivados de las acciones adelantadas para resarcir la masacre.

reconocidos como mestizos y población campesina. El 40,53% del total de la población habita en centros poblados, mientras que el restante 59,47% mora en espacios rurales. La población indígena asciende a 247.987 personas, (21.50% del total) organizadas en 83 resguardos ubicados en 26 de los 42 municipios. En total ocupan 544.000 hectáreas, distribuidas entre los pueblos Coconuco, Embera, Eperara, Siapidara, Guambiano, Inga, Nasa, Totoró y Yanacona; algunos de ellos, antiguos federados de la Confederación Pubenzina en que se encontraba ordenado el territorio antes de la llegada de los Españoles. Su ubicación en el departamento corresponde mayoritariamente a la sub región nororiental, al centro y sur del departamento. El Cauca, en conjunto con la Guajira y Nariño, concentran aproximadamente la mitad de los indígenas del país. (DANE:2006)

**Mapa N° 1**

Porcentaje Municipal de la población y ubicación según origen étnico. Cauca, 2005.



Fuente: ICAG, 2005. Citado en Gamarra, 2007. página 26.

La Población Afrocolombiana se organiza en torno a 119 comunidades, en 3 municipios en los que les han sido titulados Territorios Colectivos de Comunidades Negras TCCN, bajo 15 títulos, ascendiendo la tierra titulada a 501.617 hectáreas, ubicadas principalmente en las sub regiones pacífica, norte y macizo. 256.042 personas, (22.19% del total) se autodefinen como afrocolombianos en el departamento. Con respecto al total nacional, el departamento concentra el 17.98% de la población Indígena y el 6,01% de la Afrocolombiana. Los Afrocolombianos se ubican hacia el norte del Cauca, principalmente en los municipios de Buenos Aires, Caloto y Villarica. En la mayoría de estas localidades, la extensión de tierra por familia, no superan las 1.5 hectáreas (has). Igual suerte corre la población Afro localizada en el municipio de Páez.

Sin embargo, vale la pena resaltar que cerca del 90% de los 42 municipios se rige por lógicas rurales mediadas por las actividades agrícolas, pecuarias, mineras, pesqueras y agroindustriales entre

otras. Así entonces, cerca del 60% de la población sería rural. Atendiendo a esta consideración, se podría tratar de inferir que de las restantes 649.581 personas (56.31% de la población) que se definen como mestizas, contándose dentro de esta el campesinado, difícil de distinguir en virtud de la invisibilización ante el Estado y la sociedad, podríamos estimar que de éste porcentaje cerca de 390.000 personas serían campesinas, descontando la población de Popayán la cual asciende a 257.512 habitantes. De esta manera, tendríamos que cerca del 32% del total de la población sería potencialmente campesina<sup>15</sup> (DANE: 2006).

Nos encontramos entonces ante una configuración socio cultural y política supremamente diversa no por determinación constitucional, sino de facto. Cada una de estas comunidades establece con el territorio una relación distinta que reproduce y recrea el espacio habitado, en virtud de las oportunidades sociales, políticas, culturales, económicas y ambientales; entendiendo además que el espacio se ordena a partir de las relaciones de poder, del ordenamiento de las relaciones sociales de producción en el territorio, como de la incidencia de la ciencia y la tecnología, en periodos de tiempo definidos. A partir de estos aspectos, tenemos en esencia una sociedad local y regional *Diversa*. Así, el fundamento de la diversidad no es la ley, sino la sociedad en sí misma y las relaciones que se establecen entre comunidades, como con la naturaleza.

**Tabla N° 1**

Vocación de los suelos según su aptitud Has. Departamento del Cauca.

	<b>Uso</b>	<b>Has.</b>	<b>%</b>
Conservación	Forestal de protección	1.093.552	36.41
	Recursos hídricos e hidrológicos	248.141	8.26
Forestal	Producción	16.003	0.53
	Protección y producción	753.984	25.11
Agro forestal	Agrosilvopastoril	15.615	0.52
	Silvoagrícola	512.237	17.06
	Silvopastoril	26.197	0.87
Agrícola	Cultivos semipermaentes y permanentes semi intensivos	182.162	6.07
	Cultivos transitorios semi intensivos	72.985	2.43
	Cultivos transitorios intensivos	4.842	0.16
Ganadera	Pastoreo extensivo	59.955	2.00
Cuerpos de Agua	Pantanos y ciénagas	176	0.01
	Ríos, lagos, lagunas	17.248	0.57

Fuente: Gamarra, 2007: Página 53

### 1.1.2 Características de la tierra y su propiedad

Del total de hectáreas de las que dispone el departamento 44,67% deberían destinarse a la conservación por corresponder a zonas de protección forestal y de recursos hídricos e hidrológicos. En total las zonas con vocación de conservación ascienden a 1.341.693 has. Con vocación forestal se cuentan 769.987 has. 25,64% del total; en materia agro forestal el departamento tiene cerca de 554.000 has. correspondiendo al 18,45% del total. Con vocación agrícola en el departamento se cuentan 259.989 has, 8,66% del total. Para ganadería por vocación, deberían destinarse a penas 59.955 has. es decir el 2.% del total del área del departamento; sin embargo, a esta actividad son dedicadas 925.000 hectáreas que representan un poco más del 30%. En cuerpos de agua, el departamento cuenta con 17.424 has, el 0,58% de su extensión.

<sup>15</sup> Vale anotar que a nivel nacional, la población campesina se estima entre 12 y 13 millones de personas, correspondiendo esta cifra al estimado nacional de población rural, de entre el 27% y el 30%. Del total de la población nacional.

“Como se puede ver en el Mapa 3, la franja central del departamento tiene aptitudes para la agricultura y sólo una pequeña porción de territorio al norte tiene vocación para pasturas. La zona oriental, el macizo y la bota, son en su mayoría tierras con poca vocación comercial, con limitaciones para el uso agrícola y con vocación principal hacia la conservación forestal y agroforestal. La zona del Pacífico también presenta poca disponibilidad de suelos agrícolas: en su mayoría tienen aptitudes forestales y agroforestales. La misma fuente indica que menos del 3% de los suelos tienen una fertilidad alta y que cerca del 32% tienen fertilidades “bajas” y otro 25% muestran fertilidades “muy bajas”. (Gamarra: 2007:13 y ss.)

### Mapa N° 2

Distribución de la tierra según vocación productiva. Cauca, 2005.



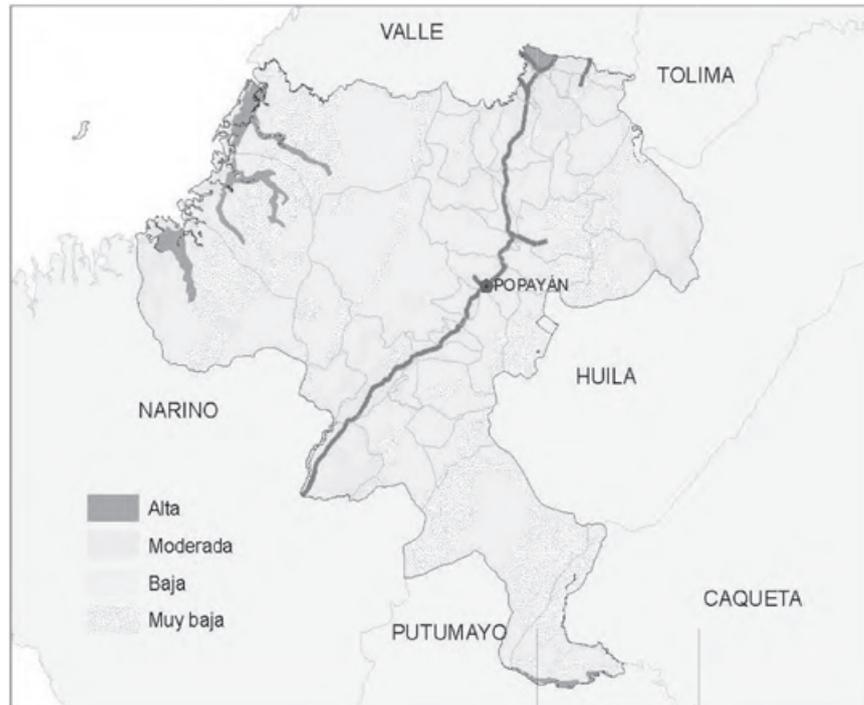
Fuente: ICAG, 2005. Citado en Gamarra, 2007. página 9.

Si comparamos el mapa número 2, en el que se muestra la ubicación de los pueblos Indígenas y de las comunidades Afrocolombianas, con el mapa número 3 en el que se muestra la vocación productiva de los suelos en el departamento del Cauca, e infiriendo la ubicación de la población campesina, podríamos establecer que la mayoría de habitantes se localizan en zonas con condiciones agroecológicas frágiles, ocupando ecosistemas estratégicos, suelos de ladera y costeros; estos últimos habitados principalmente por comunidades Afrocolombianas. En esta estructura de ocupación, se debe destacar la estructuración de formas de tenencia basadas en pequeñas y medianas unidades productivas, que coexisten con propiedades privadas de titulación colectiva de las comunidades Negras e Indígenas; (resguardos y TCCN). Por otro lado, se distinguen las plantaciones agroindustriales asentadas en los Valles inter andinos sobre los ríos Cauca y Magdalena, destacándose la gran propiedad. Estos aspectos son importantes a la hora de establecer una relación entre el número de hectáreas asignado a una u otra comunidad rural, las condiciones agroecológicas de los suelos, su productividad y competitividad en la estructura de mercado, así como las condiciones de favorabilidad o no para la subsistencia de las comunidades rurales, brindando elementos además para valorar las reivindicaciones sociales y políticas que elevan al Estado mediante diversas estrategias los pueblos indígenas, las comunidades Afrocolombianas y campesinas. Si a estos aspectos enunciados sumamos dimensiones culturales y

cosmogónicas como en el caso de los pueblos indígenas, o de carácter étnico como el que se le atribuye a las comunidades Afro y campesinas, el panorama se hace mucho más complejo de entender.

Si el grueso de las comunidades rurales se ubica en zonas de ladera, distinguidas como se ha anotado de las zonas de valle, se podría observar en el mapa N° 3, todos en su conjunto ocuparían suelos de bajos rendimientos agrícolas, pero a la vez de alta fragilidad ecosistémica como se pudo observar en el mapa N° 2.

**Mapa N° 3**  
Distribución de la suelos según fertilidad. Cauca, 2005.



Fuente: ICAG, 2005. Citado en Gamarra, 2007. página 57.

Si se establece la estructura de propiedad a partir de la información suministrada por Catastro Departamental, se observa que el 40.33% de los propietarios concentran el 0.91% de la superficie del departamento. En lo que concierne a unidades menores de 1 has 23.56% de los propietarios concentra a penas el 2.43% de la superficie. Si se agrega la información, agrupando los predios de menos de 1 has hasta 20 ha, se identifica que un poco más del 90% de los propietarios concentra a penas el 15% de la superficie del departamento. Siguiendo con la agregación, los predios mayores a 20 has e inferiores a 100 corresponden al 6.65% de los propietarios y al 13.59% de la superficie. Por su parte, los predios mayores a 100 has e inferiores a 500, concentran el 9.8% de la superficie en manos del 0.86% de los propietarios. Los predios de más de 500 has e inferiores a 2000, concentran el 5,45% de la superficie en manos del 0.56% de los propietarios. Finalmente los predios mayores a 2000 has abarcan el 24.16% de la superficie en manos del 0.10% de los propietarios. Estos datos no incluyen los territorios de comunidades negras ni de pueblos indígenas.

Volviendo a las comunidades Indígenas y Afrocolombianas, cada una de ellas posee respectivamente el 20.99% de la superficie, correspondiendo al 0.04% de los propietarios, en tanto los Afrocolombianos son dueños del 11.02% de la superficie total del departamento. Podría parecer a primera vista que ambas comunidades concentran gran porcentaje de la propiedad, pero no olvidemos, como señalamos anteriormente, las condiciones agroecológicas de los suelos ni la construcción simbólica y

**Tabla N° 2**  
Estructura de propiedad de la Tierra según tamaño. Departamento del Cauca

Rango Superficie Has.	SUB REGION																		% Superf.	% Prop.
	% Bota		% Centro		% Macizo		% Norte		% Oriente		% Pacífico		% Sur							
	Has.	Prop.	Has.	Prop.	Has.	Prop.	Has.	Prop.	Has.	Prop.	Has.	Prop.	Has.	Prop.						
Menos de 1	1.43	45.81	0.91	34.33	2.82	49.19	1.42	43.27	0.14	28.24	0.01	45.47	2.12	40.37	0.91	40.33				
1-3	3.33	21.62	3.14	24.32	5.78	21.91	3.37	24.68	0.58	20.23	0.15	21.21	5.26	23.92	2.43	23.56				
3-5	2.60	7.54	3.14	11.58	4.96	8.93	2.61	9.50	0.72	12.51	0.15	7.86	4.52	9.61	2.19	10.09				
5-10	4.69	7.73	6.02	12.89	9.07	9.37	4.70	8.84	1.56	14.49	0.32	9.76	8.59	10.15	4.14	10.68				
10-15	3.93	3.76	4.46	5.60	6.03	3.98	3.33	3.55	1.12	6.59	0.29	5.04	6.37	4.48	3.02	4.62				
15-20	2.92	2.00	3.33	2.92	4.13	1.98	2.81	2.17	0.84	3.45	0.25	3.13	4.85	2.52	2.30	2.51				
20-50	21.40	7.07	10.16	5.29	10.85	3.01	10.14	4.57	3.57	8.80	0.62	4.36	17.78	5.39	8.01	5.02				
50-100	18.19	3.18	6.34	1.48	7.10	0.94	7.42	1.52	2.21	2.70	0.23	0.87	13.74	1.97	5.58	1.63				
100-200	9.06	0.83	4.94	0.56	5.51	0.47	7.67	0.95	1.93	1.20	0.08	0.11	12.61	1.00	4.66	0.75				
200-500	2.36	0.18	4.95	0.18	5.44	0.02	9.47	0.08	3.37	0.14	0.75	0.22	12.95	0.06	5.14	0.11				
500-1000	5.45	0.12	3.51	0.71	1.24	0.18	4.76	0.47	0.85	1.05	0.83	0.45	5.47	0.51	2.72	0.51				
1000-2000	2.47	0.02	3.95	0.04	0.73	0.00	3.11	0.10	2.12	0.13	3.56	0.48	0.00	0.01	2.73	0.05				
Más de 2000	9.57	0.02	24.05	0.07	17.80	0.01	14.00	0.25	33.11	0.21	36.05	0.73	5.73	0.01	24.16	0.10				
Comunidades Negras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	46.49	0.00	0.00	0.00	11.02	0.00				
Resguardos	12.59	0.14	21.09	0.03	18.53	0.02	25.21	0.03	47.88	0.25	10.22	0.31	0.00	0.00	20.99	0.04				

Fuente: Elaboración propia, con base en la información consignada en Gamarra, 2007. Datos base suministrados por Planeación Departamental del Cauca.

cultural<sup>16</sup>. De todas maneras, vale la pena destacar con respecto a las unidades menores a 50 has. que su participación porcentual con respecto al área es mínima, en tanto que con relación al número de propietarios del departamento, supera el 90%.

Bajo estas lógicas, [...según un informe elaborado por el Banco Mundial en el 2004, el Cauca era el segundo departamento en Colombia con mayor concentración en la tenencia de la tierra cuando se consideraba el valor de la misma, y el cuarto cuando se consideraba su extensión. A pesar de los intentos por mejorar la situación de tenencia de tierra en el Cauca en las últimas décadas, el problema lejos de mejorar se ha intensificado.<sup>17</sup> Por otro lado, más del 90% de la tierra que ha sido intervenida por el hombre tiene problemas de uso, en especial, por la sobreutilización. Los problemas de pobreza rural y el significativo peso que tienen las pequeñas explotaciones parecen estar ejerciendo gran presión sobre los recursos.] (Gabarra: 2007;36)

Continuando con la argumentación esbozada<sup>18</sup> y tomando como referencia los resguardos ubicados al norte del departamento del Cauca tendríamos lo siguiente: si el análisis se sitúa exclusivamente en la extensión del territorio versus la población agrupada por núcleos familiares, cada una de ellos dispondría de 10,75 has, partiendo de una asignación total de 159.631.4 has y un número de 14.843 familias. Si consideramos además que cada familia se compone aproximadamente de 5 miembros, el total poblacional aproximado sería de 74.215 habitantes con una disposición individual de tierra, menor a una hectárea. Si incorporamos en el ejercicio las condiciones biofísicas de la sub región, el análisis cambia radicalmente y por ende la disposición de tierras aptas para actividades agrícolas y pecuarias se reduciría drásticamente. La información referenciada denota que la disponibilidad de tierra para uso productivo de los Indígenas Nasas del Norte del Cauca es mucho menor de la hectárea para cada individuo y menor de las 10,75 has. como hipotéticamente se podría establecer, como correspondiente a cada familia indígena. La información recopilada hasta el año 2005 por las autoridades de los resguardos indígenas del norte del departamento del Cauca, indica que del total de las hectáreas solamente se dispone de 13.712 has, (el 8.25% del total) para actividades productivas con

[64]

<sup>16</sup> A este respecto citaba el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC en un documento lo siguiente: “Un estudio realizado por el IDEAM en el año 2001, referente a la relación entre comunidades indígenas y área asignada para el caso de la Amazonía Colombiana muestra que en esta región habitan 20 etnias con una población total de 50.167 habitantes, para un área total asignada de 13.846.884 has. Si analizamos la relación territorial en términos de las variables Extensión de hectáreas / Población tendríamos que cada indígena dispondría de aproximadamente 276,015 has. para usufructo. Área considerablemente amplia para un solo propietario máxime si es indígena. Pero cuando se analizan las condiciones naturales y biofísicas de dichas áreas, nos encontramos con un uso potencial estrictamente forestal, lo que indica un impedimento para el manejo productivo intensivo ajustado a la racionalidad de la producción capitalista, exigiendo para su manejo amplios periodos de descanso de la tierra entre una etapa productiva y otra, si no se quiere afectar radicalmente el ecosistema. Al ser eliminado el bosque, los nutrientes se incorporan al suelo y son rápidamente lavados, o se descomponen debido a la alta temperatura y humedad. Por esta razón las tierras sometidas a prácticas agrícolas se deterioran progresivamente siendo necesario que el usuario las abandone, adecuando otras mediante el sistema de tala y quema, aplicado por las comunidades indígenas y campesinas que en la dinámica de colonización han sido impulsadas hacia el interior de las selvas. Entendiendo las limitaciones y condiciones naturales propias del ecosistema, tenemos entonces que las actividades principales de las etnias relacionadas se circunscriben a la caza, la pesca y la recolección de frutos y raíces. Actividades que tradicionalmente se realizan en estos territorios.” La Campaña de Liberación de la Madre Tierra en el Cauca. Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. Mimeo, Popayán, Cauca. 2005.

<sup>17</sup> En Comunicado que circula por la página de Internet, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca ACIN, anota al respecto lo siguiente: Los indígenas tenemos título (lo cual no significa posesión porque en la selva y en el resguardo U'wa hay tierras en manos de colonos que no han sido “saneadas”) sobre el 27 % (no el 30%) del territorio colombiano, pero, la mayoría del territorio indígena legalmente reconocido está en la selva amazónica (el 67%) en zonas de caza, recolección y horticultura itinerante donde no puede haber sino -como en el caso de los Nukak- una familia en mil hectáreas a riesgo de destruir la selva; en la selva del Pacífico (un millón de hectáreas de selva) y el desierto guajiro (un millón de hectáreas). No están entonces la mayoría de estas tierras en la zona andina: el Cauca, Nariño, Tolima, Córdoba o Caldas donde hay gran cantidad de indígenas viviendo en minifundios. Gran parte de los resguardos del Cauca y Nariño están en tierras no aptas para la agricultura ni la ganadería; incluso en nevados. <http://www.nasaacin.net/> octubre 18 de 2005.

<sup>18</sup> Las siguientes reflexiones se fundamentan en la información suministrada por el Plan de Gestión Ambiental del Cauca, citado en el documento “La Campaña de Liberación de la Madre Tierra en el Cauca”. Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. Mimeo, Popayán, Cauca. 2005.

uso restringido cuando las pendientes son mayores al 30%. (Tabla N° 3). Por otro lado, al relacionar la altitud con la vocación productiva de los suelos tendríamos que 13.172 has de tierra se ubican entre los 1000 y los 1700 m.s.n.m. con un uso potencial que implica actividades productivas. Entre tanto, 145.919.2 has. se encuentran por encima de los 1700 m.s.n.m. siendo su destino la conservación y las zonas de reserva forestal, no solo por vocación, sino también en virtud de la cosmovisión indígena (Tabla N° 4).

**Tabla N° 3**  
El caso de los resguardos indígenas Nasa  
del Norte del Cauca

Resguardo	Extensión por Resguardos en hectáreas	Número de familias
Corinto	24.907.1	2.070
Miranda	8.228.5	460
las Delicias	7.122.5	262
Canoas	7.040.6	1.323
La Concepción	2.999.9	269
Guadualito	7.379.6	270
Munchique Los Tigres	6.681.8	637
Jambaio	25.439.8	2.505
Caloto	20.688.6	2.438
Tacueyo	27.274.0	2.441
San Francisco	12.495.0	1.027
Toribio	9.3744.0	1.121
<b>TOTAL</b>	<b>159.631.4</b>	<b>14.843</b>

Fuente: CRIC, 2005.

**Tabla N° 4**  
Disponibilidad de tierra, según rango altitudinal,  
Norte del Cauca

Rango Altitudinal m.s.n.m.	Has.	Uso Potencial
1000-1700	13.715	Productivo: agrícola con uso restringido en donde las pendientes son mayores al 30%
1700-2500	44.251	Conservación
2500-2900	49.917	Conservación
2900-3500	41.654.2	Conservación
3500-4100	10.097	Conservación

Fuente: CRIC, 2005.

### 1.1.3 Asignación de tierra a pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrocolombianas

Con la compra de tierras se presenta en la actualidad un problema profundo, en tanto el territorio del sur occidente del país como hemos visto, se compone particularmente de pequeños y medianos productores rurales cuyas propiedades no exceden en lo sumo las 50 has sin contar la concentración de tierra en manos de latifundistas. En el caso de Tierradentro – Cauca como en otras zonas del departamento, la compra de tierras ha derivado en la intención manifiesta por parte de los indígenas de adquirir predios en territorios ocupados por el Campesinado, conduciendo en el mediano y largo plazo a la pérdida de la relación con el territorio y por ende al desvertebramiento de la comunidad Campesina. En otros casos, como ha sucedido recientemente, se opta por la toma de tierras ocupando grandes haciendas. Situación similar se ha presentado en zonas ocupadas por comunidades Afrocolombianas.

Se debe entender que la comunidad Campesina, si bien no ha logrado en el Cauca construir un referente organizativo sólido o comparable siquiera con el CRIC que le permita ser referencia obligada en diversos campos, está tratando, sobre la base de su historicidad, de construirse como tal, reivindicando su derecho al Territorio y a la Tierra. Vale la pena anotar sin embargo, que en el departamento del Cauca existen organizaciones Campesinas que en otros momentos de la historia han hecho significativa presencia el escenario político regional y nacional, reivindicando derechos para las comunidades campesinas. Entre muchas otras organizaciones campesinas del departamento existentes en la actualidad podemos destacar las siguientes: Movimiento Campesino de Cajibío; Comité de Integración del Macizo Colombiano CIMA; Asociación Campesina de Inzá, Federación Sindical Agraria Fensuagro, Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios AGROPEMCA,

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC – UR; Asociación de Paneleros Sur del Cauca. Hacia el norte del departamento destacan igualmente Asociaciones Campesinas de los Municipios de Miranda, Corinto y Caloto.<sup>19</sup> Por parte de las comunidades Afrocolombianas destacan entre otras, las siguientes: Unidad Afro Norte del Cauca UAFRO; Proceso de Comunidades Negras PCN; Palenque Alto Cauca y AFRONTAC-El Tambo.

Empero, se debe comprender por parte del movimiento indígena que la estrechez del territorio no es un capricho del Campesinado, en tanto su permanencia en el sur del país y en el Cauca, como en muchas otras zonas de Colombia, se origina potencialmente en el despojo de tierras realizado a partir de dinámicas de violencia en aras de la modernización de la producción agrícola, pero también de la incidencia del narcotráfico y del conflicto armado entre otras variables. Esta es la historia del Valle del Cauca, el Eje Cafetero, el norte del Cauca, del sur del Huila; así como de los valles interandinos productores de palma aceitera y nichos de ganadería extensiva. ¿Qué decir de la costa atlántica?

Al impulsarse la producción agroindustrial y priorizarse el mercado internacional como la venta del patrimonio ambiental, los campesinos que no quedaron empleados como jornaleros de los ingenios o las minas, fueron expulsados del territorio mediante el uso de la violencia. Lo mismo sucedió con la producción cafetera en el sur del Huila y el centro del país. Igualmente, el desplazamiento del campesinado se origina a partir de las guerras de independencia, las cuales implicaron la expulsión de población de muchos sitios del territorio nacional y su reasentamiento en diversas regiones del país. Cuando el indígena reclama ancestralidad sobre el territorio, olvida que el campesinado, si bien no tiene más de 100 años de pervivencia en estas zonas, tampoco buscó venir o llegó por antojo<sup>20</sup> y que al igual que el indígena, también tiene derecho sobre el territorio. En algunas ocasiones se olvida que tanto uno como otro en tanto, seres humanos, tienen derecho a existir y demandan para ello de un territorio. Si a estos aspectos le agregamos como elemento de análisis el componente sociocultural de las comunidades afrocolombianas la situación se hace más compleja<sup>21</sup>.

[66]

**Tabla N° 5**

Participación por comunidades predios adquiridos INCORA – INCODER, consolidados 2002 – 2005.

Comunidad	N° Predios	% del Total de Registros	N° Has.	% del área Total
Campesinos	268	30,28	72.674	34%
Indígenas	596	67,34	141.299	65,40%
Reinsertados	19	2,15	1413	0,65%
Desplazados	2	0,23	458,5	0,21%
Total registros	885	100	215.845	100

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por INCODER- CAUCA. Popayán, 2005.

<sup>19</sup> Con respecto a las Asociaciones Campesinas de Miranda, Corinto y Caloto, desde el año 2000, apoyadas por Fensuagro, empezaron a exigir la creación de Zonas de Reserva Campesina ZRC, creando para ello organizaciones que a su vez potenciaron la formulación de planes de desarrollo campesinos en sus zonas de influencia, como propuesta política para el ordenamiento del territorio. “Sin embargo la creación de esas ZRC ha sido hasta el momento bloqueada por la fuerte oposición de los latifundistas, unidos en su organización SAC. Las instituciones gubernamentales también obstaculizan el deseo de estas asociaciones, alegando las mismas razones con que se niegan a adjudicar tierras de comunidades negras en el norte del Cauca: la región tiene otro destino oficial, es decir aquel de territorio especial de desarrollo económico”. Citado en Hacia una solución de la problemática de la tenencia de la tierra en el norte del Cauca. IKV PAX CHRISTI, junio de 2008. Folleto. Página 34.

<sup>20</sup> Sobre el tema del Campesinado en el Sur occidente Colombiano y particularmente en el Departamento del Cauca, ver: MEJÍA Eduardo, *Origen del campesinado Caucaño en los siglos XVIII y XIX*. Cali. S.f. Rojas José María y Sevilla Casas Elías: El Campesinado en la formación territorial del Sur occidente Colombiano. En Territorios, regiones y sociedades. Renán Silva, Editor. CEREC – Universidad del Valle. 1994.

<sup>21</sup> En este caso por ejemplo, en Guapi – Cauca, habitada mayoritariamente por población Afrocolombiana, se encuentra la plantación de Palma Africana más grande del pacífico, bajo la modalidad de concesión de territorios por 17 años.

Un repaso somero por las cifras sobre asignación de tierras en el departamento por parte del desaparecido Instituto Nacional para la Reforma Agraria INCORA y el actual INCODER nos da una idea aproximada del conflicto actual por tierras en el Cauca. De un total de 885 registros de asignación de tierras consolidados entre los años 2002 y 2005 por parte las entidades referidas en el Cauca, se observa que las entidades adquirieron 215.845,1 has por valor aproximado de \$37'141.773.591,2 millones de pesos. 30,28% fueron asignadas a comunidades campesinas; 67,34% a pueblos Indígenas; 2,15% a reinsertados y 0,23% a desplazados. De estas asignaciones la mayor proporción en área corresponde a comunidades Indígenas con el 65,40%, seguida del campesinado con el 34%; los reinsertados y la población desplazada por la violencia participan con el 0,65% y el 0,21% del área respectivamente, correspondiéndole mucha más área al grupo de reinsertados que a desplazados.

En apariencia se podría juzgar como lo afirman algunos, que efectivamente los Indígenas son terratenientes. Sin embargo, como buen artesano, hilemos más fino. Si desagregamos de todos los registros algunas variables bajo las cuales acceden los Indígenas a las tierras y el período de mayor o menor asignación, tendremos lo siguiente: aproximadamente 89 predios que suman cerca de 13.000 has. fueron adquiridos de diversas maneras a saber, acuerdo de Munchique Huellas luego de la masacre de indígenas en Caloto, para un total de 7 predios y 550,1 has; 10 predios por extinción de dominio con un total de 5.181,3 has. Por expropiación 2 predios, que sumaban en total 2 has y finalmente, predios adquiridos y pendientes por legalizar: 70, para un total de 7.664,9 has.

Ahora bien, los Indígenas a parte de los títulos coloniales figuran con reconocimiento territorial en esta y otras regiones del país desde los años cuarenta, fecha en la cual les empezaron a ser devueltos nuevamente algunos de sus territorios, derivado este proceso de las hazañas de Manuel Quintín Lame y de las dinámicas de organización social que junto con el campesinado desarrollaron las comunidades rurales en el seno de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC. Pero antes de profundizar en estos aspectos, valdría la pena ubicar espacialmente los municipios en los cuales les fueron asignadas tierras a las comunidades indígenas y campesinas. Cabe anotar que en estos registros no se discrimina a la población Afrocolombiana en virtud de que la entidad los asociaba con campesinado. Un ejercicio poco riguroso de espacialización de las transacciones de tierra consignadas en los registros consolidados en el Incoder, sin precisar muy bien la localización de los predios de manera georeferenciada, nos permite apreciar los municipios en los cuales se ha concentrado la adquisición y asentamiento de comunidades indígenas y campesinas en virtud de la acción Estatal (Mapa N° 5).

A primera vista podríamos apreciar la concentración de asignación predial en la zona nor oriental del departamento para el caso de las comunidades indígenas, en tanto que para el campesinado se extiende a lo largo de la zona centro, llegando incluso a la Bota Caucana, concentrando sin embargo gran porcentaje de las adquisiciones en los municipios del Nor oriente del departamento, en la misma sub región habitada por comunidades indígenas. Recordemos además las condiciones ambientales y agroecológicas de estas zonas referidas anteriormente. Visto de otra forma, se ha comprado y asignado tierra por parte del Estado en las mismas zonas de tensión social entre comunidades Indígenas, Campesinas y Afrocolombianas. Esta afirmación, la podemos soportar al combinar los dos mapas. Tenemos entonces que la mayor concentración de predios se ubica en la sub región del nor oriente del Cauca. (Mapa N° 6).

Por rangos de propiedad los predios entre 0 y 200 has. representaban el 77,73% de los predios adquiridos y el 23% del área. Los predios entre 200 y 600 has representan el 17,86% del área. Los predios de entre 600 y 3000 has. participaban con el 3,84% del total de predios adquiridos y el 19,48% del área. Finalmente, los predios de más de 3000 has representan el 0,57% de los predios y el 33% del área adquirida, bien para el cumplimiento de acuerdos, de leyes o de disposiciones de reforma agraria. Esta discriminación nos permite establecer que el grueso de predios adquiridos fueron pequeñas y medianas extensiones sin que la gran propiedad fuera afectada significativamente, en un departamento en el que índice Gini es superior al 0,8. (Mapa N° 7).

[67]

**Mapa N° 5**

Municipios en los que se han adquirido predios para comunidades indígenas INCORA-INCODER 2002-2006  
Departamento del Cauca



Fuente: Mapa elaborado con base en los registros de INCODER-CAUCA. Datos consolidados a Marzo de 2005.

Municipios en los que se han adquirido predios para comunidades campesinas INCORA-INCODER 2002-2006  
Departamento del Cauca



Fuente: Mapa elaborado con base en los registros de INCODER-CAUCA. Datos consolidados hasta el año 2002.

[68]

**Mapa N° 6**

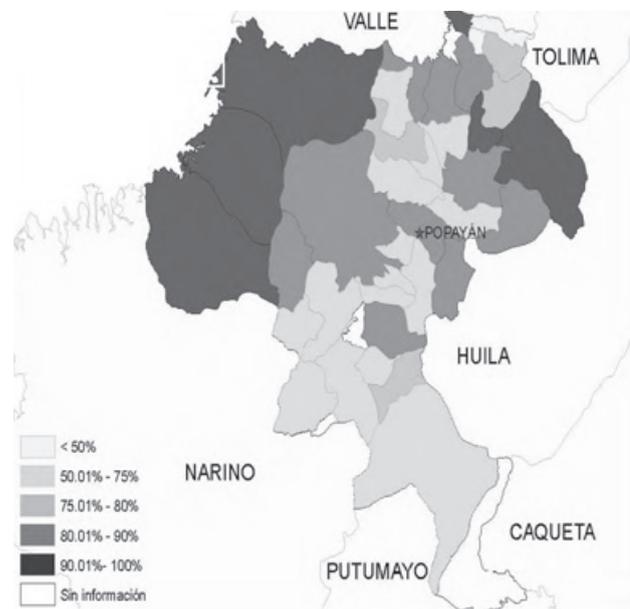
Municipios en los que se han adquirido predios para comunidades campesinas e indígenas. Departamento del Cauca. INCORA-INCODER 2002 y 2006



Fuente: Mapa elaborado con base en los registros de INCODER-CAUCA. Datos consolidados en diversos registros años 2002 y 2006.

**Mapa N° 7**

Coefficiente de Gini distribución de la tierra. Municipios del Cauca. 2007



Fuente: IGAC, 2005. Citado en Gamarra, 2007, página 57.

Sin embargo, ambas entidades (Incora e Incoder) recibieron en oferta de venta 619 predios rurales en 32 municipios, equivalentes a 65.884 hectáreas que no fueron adquiridos, entre los años 1984 y 2002. En esta oferta de mercado destacaba el municipio del Patía con 42 predios ofertados, seguido de Piendamó, Popayán, Mercaderes, Santander de Quilichao, El Tambo y Morales. Qué factores incidieron para la no adquisición de estos predios, teniendo en cuenta que su adquisición hubiera podido incidir en la disminución de la presión ejercida hacia el norte del departamento en materia de demanda de tierras? Máxime si consideramos que la mayor oferta de predios se concentraba hacia el centro y el sur, en un contexto en el que los conflictos están a la orden del día? (Tabla N° 6).

En total, sumando baldíos por adjudicar con las tierras demandadas por los campesinos y los indígenas, tendríamos aproximadamente una demanda estimada de 537.941 has. Para el año 2005, a juicio de las Comunidades Indígenas la demanda particular de tierras se había incrementado a 218.000 has.

Argumentaban entonces que:

*“Las comunidades indígenas buscando el desarrollo del espíritu de la Constitución nacional sobre concertación y participación, prefirieron durante la década del 90 acudir a mecanismos como la comisión del decreto 982<sup>22</sup> de 1999, antes que a mecanismos como la toma directa de tierras que se habían implementado durante las décadas del 70 y el 80. Sin embargo, la participación en estos mecanismos no ha mostrado más que la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos y la improvisación institucional. Desde que entro en vigencia la constitución de 1991 hasta la firma del convenio de la María se habían comprado por el INCORA, el Ministerio de Gobierno y la Corporación Nasakivé<sup>23</sup>, 17.635 hectáreas, de las cuales 6.013 has. correspondían a la indemnización por la masacre del Nilo<sup>24</sup>. Un promedio de 1960 hectáreas por año. Durante la vigencia del decreto 982 de 1999, lo más importante que se ha logrado en el tema de tierras es ubicar la necesidad de las comunidades, que como ya se dijo, según estudios socioeconómicos del INCORA es de 218.000 hectáreas. Sin embargo la adquisición de tierras ha sido mínima, después de la firma del decreto” (CRIC: 2005).*

Tabla N° 6

Tierras ofertadas al INCORA/INCODER por Municipio 1984-2002		
MUNICIPIO	Total	Total
Patía	42	6.79%
Piendamó	40	6.46%
Popayán	36	5.82%
Mercaderes	35	5.65%
Santander	35	5.65%
El Tambo	34	5.49%
Morales	30	4.85%
Sotara	30	4.85%
Cajibío	29	4.68%
Inza	28	4.52%
Caldono	26	4.20%
Puracé	26	4.20%
Caloto	23	3.72%
Totoró	23	3.72%
Timbío	21	3.39%
Silvia	20	3.23%
B/Aires	17	2.75%
Bolívar	14	2.26%
La Sierra	14	2.26%
Argelia	13	2.10%
Corinto	12	1.94%
Suárez	12	1.94%
Toribío	12	1.94%
Miranda	8	1.29%
Jambaló	7	1.13%
Páez	7	1.13%
Balboa	6	0.97%
Rosas	5	0.81%
S. Sebastián	5	0.81%
Florencia	3	.048%
La Vega	3	0.48%
Santa Rosa	2	0.32%
Sin información	1	0.16%
<b>Total general</b>	<b>619</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en información suministrada por INCODER-CAUCA. Popayán, 2005.

<sup>22</sup> “Aunque en la jerarquía normativa está en uno de los niveles más bajos, el decreto 982 de 1999 ha sido tomado como uno de los mecanismos más importantes para el movimiento indígena Caucaño ya que es resultado de movilización de las comunidades que logran por medio de el mismo, que la constitución y la ley vayan asumiendo características de políticas públicas y logren concretar programas e inversiones. El decreto 982 de 1999, aunque integro una serie de acuerdos realizados durante la década del 90 las cuales se referían a predios y áreas específicas, tuvo su principal contenido en el hecho de que el gobierno nacional se comprometía a trabajar con las comunidades indígenas en la solución de la emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca; creando para tal efecto una comisión de alto nivel entre comunidades y gobierno nacional”. CRIC: 2005. Ob. cit.

<sup>23</sup> La Corporación Nasa Kiwe fue creada por el gobierno nacional en el departamento del Cauca, luego de la avalancha del Río Páez, que afecto a comunidades indígenas y campesinas del departamento durante la segunda mitad de la década del noventa.

<sup>24</sup> Para el periodo 2007-2010, el gobierno tiene presupuestados \$18.612 millones de pesos para cumplir los compromisos adquiridos con las víctimas de la masacre la hacienda “El Nilo” (DNP, 2006).

**Tabla N° 7**  
Necesidad de tierras por zonas, Departamento del Cauca, Estimado Secr. Planificación y Coordinación 2002

Zona	Comunidades		Baldíos por adjudicar
	Campesinos	Indígenas	
Bota Caucana	6222	1396	13713,3
Centro	30568	12218,07	16169,3
Costa Pacífica	20650	19290,5	S.I.
Macizo	18704	2344	22230,9
Norte	52331	40302,25	27205,3
Oriente	7190	36909,72	1290,3
Sur	66432		142775,3
<b>TOTAL HAS.</b>	<b>202097</b>	<b>112460,54</b>	<b>223384,4</b>

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en información suministrada por INCODER-CAUCA. Popayán, 2005.

### 1.1.3.1 Las tierras que demandan campesinos y afrocolombianos

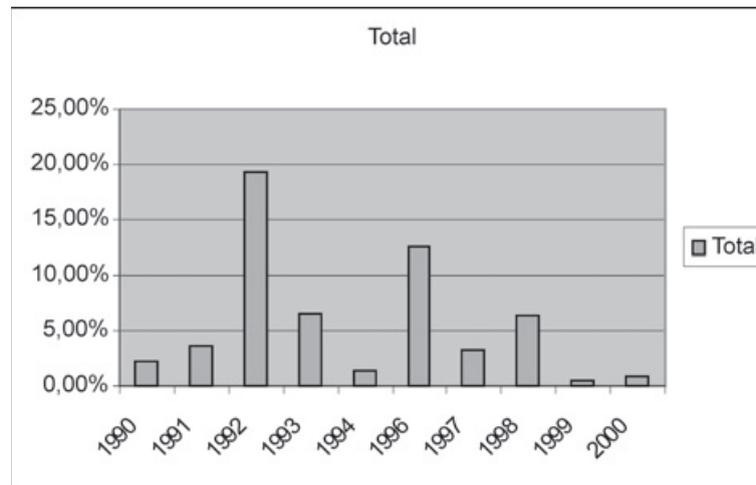
Para el año 2002 la Secretaría de Planificación y Coordinación de la Gobernación del Cauca estimaba la demanda de tierras por comunidades rurales campesinas e indígenas en 314.557,54 has. Para campesinos se requerían 202.097 has y para los pueblos indígenas 112.460,54 has complementarias a los territorios ya adjudicados, legalizados o no. Además de esto la Secretaria ubicaba la necesidad de titular 223.384,4 has de baldíos. Por sub regiones, las de mayor demanda de tierras para población campesina eran: la zona sur con 66.432 has, seguida de las zonas Norte, Centro, Costa Pacífica y Macizo Colombiano. Luego destacaban la zona oriente con 7.190 has y la Bota Caucana con una necesidad estimada de 6.222 has. (Tabla N° 7).

De manera particular para el norte del Cauca, la Asociación nacional de pequeños y medianos productores campesinos de desarrollo rural integrado<sup>25</sup> reclamaba para el campesinado la compra y adjudicación de 2.500 hectáreas en los municipios de Santander de Quilichao y Caloto, compromiso este adquirido por el Estado con las comunidades campesinas movilizadas en el año de 1997 en la localidad de Rio Blanco. Sumado a lo anterior, el campesinado de esta organización demandaba la conformación de la Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como fundamento de la seguridad alimentaria de sus comunidades y de los procesos de ordenamiento territorial. Por su parte, la comunidad Afrocolombiana de esta sub región, en carta enviada al presidente de la república demandaba para sí, la adquisición de 98.722 hectáreas.<sup>26</sup> Como se puede apreciar, las cifras citadas difícilmente coinciden, permitiendo evidenciar potencialmente la carencia de información precisa que permita estimar el déficit de tierra que afecta a comunidades campesinas y Afrocolombianas, pues como se ha observado, la población indígena a partir de múltiples estudios ha logrado generar una aproximación estimada a sus necesidades de tierra, en tanto el campesinado y la población afro carecen de esta caracterización. Lo cierto, independientemente de los datos, es que tanto campesinos como afrocolombianos también necesitan tierra y un espacio vital para habitar.

<sup>25</sup> Organización con Personería Jurídica N° 1749 de Min-Justicia y Resolución n° 00054 del Ministerio de Agricultura, Constituida en Granada Meta en noviembre de 1984, con presencia en el Departamento del Cauca, en (22) municipios y en el norte en los Municipios de Caloto, Buenos Aires y Santander.

<sup>26</sup> Los cálculos se derivaban de la siguiente reflexión: "La región Norte del Cauca con asentamiento de comunidad afrodescendiente tiene una población de 303.125 habitantes, de los cuales 176.678 corresponden a comunidad afro lo que equivale 58%. La población está asentada en el área rural en un 54% (94.000 Habitantes), lo que equivale a 18.985 familias. Teniendo en cuenta que la unidad agrícola familiar está definida en 6 hectáreas, hoy en poder de la comunidad afro se encuentra en promedio por familia 0.8 hectáreas para un total de 15.188, por tanto, la necesidad de tierra para nuestras comunidades es de 98.722." Carta enviada al Ministro de Agricultura. Ob. Cit. Los datos con respecto a la población, comparados con los del Censo efectuado en el año 2005 para población Afrocolombiana en el Norte del Cauca, difícilmente coinciden con los estimativos efectuados por las comunidades Afrocolombianas en la carta, pues es su gran mayoría superan los datos oficiales. Pero más allá de las cifras, lo concreto es que la comunidad afro, también demanda tierra.

**Gráfico N° 1**  
Porcentajes de asignación de predios por año a comunidades indígenas - Departamento del Cauca.  
INCORA-INCODER 1944-2005



#### 1.1.4 Territorio, normas y reconocimiento a la particularidad en la Constitución Política de 1991 para pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinas

Una observación general sobre los porcentajes de asignación de tierras a pueblos indígenas, desde los años 40 hasta el año 2000, partiendo de los registros del Incoder nos permite establecer que sólo hasta el año de 1990 las comunidades indígenas empezaron en el departamento a ser titulares de sus territorios, incrementándose la asignación de predios en el año 92, para luego decaer y volver a repuntar hacia el año de 1996, decayendo nuevamente y volviéndose a reactivar en el año de 1998, pero con menor ímpetu que en los años anteriores.

Ahora bien, varios factores podrían contribuir a este hecho. En primer lugar, la lucha histórica de los Pueblos Indígenas por el reconocimiento de la sociedad mayor, que en el marco de la Campaña de Autodescubrimiento les permitió hacer su entrada a la década del 90, sobre la base de la herencia política acumulada en décadas anteriores en torno al Movimiento Campesino. En segunda instancia se podría referir la creación del CRIC en el año de 1971 y posteriormente las otras organizaciones regionales Indígenas. Otro aspecto trascendente lo constituye la Constitución política de 1991 y la incorporación Integracionista en el orden social y político del país de las comunidades Indígenas, pasando por otras dinámicas sociales como la desmovilización de la guerrilla Indígena Manuel Quintín Lame y su reincorporación a la vida civil.

Finalmente, como un elemento trascendental se cuentan los ejercicios de movilización social y política que les ha permitido agenciar propuestas como el Mandato Indígena y Popular, la Consulta Popular sobre el TLC en conjunto con organizaciones Campesinas y comunidades urbanas; la Campaña de Liberación de la Madre Tierra y recientemente la instalación del Parlamento Indígena y Popular, sumado todo esto a la movilización de más de 30.000 indígenas al resguardo Indígena de la María en Piendamó Cauca y la marcha a Cali en octubre de 2008 como la Minga Indígena y Popular que marchó desde el Cauca hasta la ciudad de Bogotá.<sup>27</sup> En su conjunto, estas acciones han manteni-

<sup>27</sup> A partir del 12 de octubre del año 2008, la Organización Indígena Nacional de Colombia ONIC, logro concertar a autoridades tradicionales de diversas regiones del país, para que participaran de la movilización nacional que los pueblos indígenas desarrollarían en Colombia. De esta manera, pueblos indígenas de los Departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda, Nariño, Valle del Cauca y Tolima, se unieron a las acciones agenciadas por los Nasa en el Cauca. Sin embargo con el paso de los días, solo se mantuvo la movilización del sur del país, protagonizada por el pueblo Páez y por comunidades campesinas del Movimiento de Integración del Macizo Colombiano CIMA.

do vivo en el imaginario nacional como en el escenario político no sólo a los Pueblos Indígenas, sino el problema de tierras en particular. Empero, desde una perspectiva más amplia, se podría pensar que la sociedad demanda una política de ordenamiento del territorio que parta de la configuración diversa de la sociedad nacional; eso sin contar las demandas políticas en materia de inversión pública, tratados de libre comercio, políticas de desarrollo rural, códigos mineros y forestales elevadas por los pueblos indígenas, las comunidades Afrocolombianas y Campesinas al gobierno nacional.

Derivado de muchos de estos procesos, otro elemento importante lo constituye la configuración de organizaciones partidistas, que debatidas entre el movimiento y el partido concebido desde el ideario liberal, buscan insertarse en la democracia formal de la sociedad mayor.<sup>28</sup> Vale la pena anotar que éste último hecho se realiza a partir de la desmovilización de la Guerrilla Indígena Quintín Lame, como de la tradición de lucha de los pueblos indígenas en Colombia, logrando no sólo el reconocimiento como pueblos en la Constitución Política de 1991, sino además circunscripciones electorales especiales para formar parte de las estructuras políticas formales del Estado Colombiano. De esta manera, constituyeron organizaciones de partido para ingresar a los cuerpos colegiados del Congreso de la república: Cámara y Senado, surgiendo la Alianza Social Indígena (ASI) y Autoridades Indígenas de Colombia AICO como representantes de los intereses políticos de los Indígenas para acceder a la circunscripción especial, obtenida luego de la constituyente de 1991.

Por otra parte, vale la pena destacar como elemento articulador de todo este proceso la estrategia política del movimiento Indígena que logró convertir en lineamientos de política y organización social, principios culturales, éticos y filosóficos, sintetizando en cuatro aspectos trascendentes su que hacer social y político: Territorio, Cultura, Autonomía y Gobierno Propio, rigen como base, la acción del Movimiento Indígena, condensando los principios estratégicos del Movimiento, constituyéndose estos elementos en los pilares que sostienen y ordenan la acción social y política de los Pueblos Indígenas, tendiendo a subordinar las prácticas en las organizaciones de partido.

[72]

Entre tanto, a pesar de las fuertes y significativas movilizaciones recientes del campesinado Caucaño, sucedidas en 1989, 1991, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, como de las dinámicas promovidas por el Comité de Integración del Macizo Colombiano CIMA y en otras oportunidades por la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria Fensuagro, el campesinado pareciera haber ido desapareciendo del espectro político regional y nacional, languideciendo incluso la más reciente plataforma Política del Campesinado y la población rural expuesta en el Mandato Agrario que vio la luz en el año 2003, dando paso a los movimientos cívicos, las organizaciones no gubernamentales, las de desplazados y ahora a las organizaciones de víctimas. Esta dinámica de aparente ocaso, no puede ser entendida sin apelar a las dinámicas de violencia organizada contra el campesinado, que escapan a la reflexión central de este ensayo.

Ahora bien, si retomamos uno de los aspectos enunciados anteriormente, y particularmente el que hace referencia a la Constitución Política de Colombia, encontramos que los Indígenas fueron reconocidos en sus derechos como Pueblos, sumándose este reconocimiento a los derechos comunes a todos los ciudadanos y ciudadanas colombianas. En el marco de este proceso, los contenidos expuestos en el Convenio 169<sup>29</sup> de la Organización Internacional del Trabajo, consideraban de manera particular que:

[Art. 13... 1. al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo cual cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.

<sup>28</sup> Se hace referencia a los partidos políticos Alianza Social Indígena ASI y a Autoridades Indígenas de Colombia, AICO.

<sup>29</sup> El convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes versa sobre temas de tierras, contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanías e industria, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, contactos y cooperación a través de fronteras y administración de recursos entre otros temas.

En el artículo 14 el mismo convenio señala que: 16 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente utilizadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

En el artículo 19, se señala que: Los Programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico, b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen].

Luego de muchos años de lucha, los Pueblos Indígenas vieron realizado su derecho constitucional a existir y ser diversos, (art 7); a la Autonomía Territorial y a la conformación de Entidades Territoriales Indígenas, (art. 1, 286 y 329); a la autonomía política a partir de la configuración de autoridad propia, (art. 287 y 330); a la fundamentación y ejercicio de la justicia propia y su jurisdicción (art. 249 y 330), así como a la construcción de una autonomía económica que posibilitara la formulación de Políticas y Planes de Desarrollo propios (art.287 y 330).

Para ello, facultaba la Constitución la asignación de recursos propios mediante las transferencias del presupuesto general de la nación a los resguardos Indígenas reconocidos por el Estado Colombiano, fundamentando la determinación en los artículos 287, 330 y 357 de la carta política. Además de esto, consideraba como principio la participación con voz de las comunidades Indígenas en la determinación sobre la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas. En materia de autonomía cultural, se reconocía constitucionalmente la Educación y la lengua propia (art. 10), como los derechos sobre las riquezas arqueológicas de los territorios y de la nación. Finalmente, se abría después de mucho tiempo la oportunidad de acceder a la representación política de los Indígenas en el Congreso Nacional. En el Senado, mediante el art. 171 de la CP y en la Cámara, a través del art. 176, definiendo la circunscripción especial reglamentada posteriormente. En el caso de las comunidades indígenas residentes en zonas de frontera y particularmente en el caso de los Indígenas Wayuu de la Costa Norte Colombiana, se reconocía la doble nacionalidad (art. 96).

En cada una de las áreas en las cuales la Constitución Nacional y la lucha del Movimiento Indígena realizaron estos presupuestos, fueron expedidas leyes y decretos, alimentados la mayoría de las veces para su realización a través de la Movilización Social Indígena. Así entonces entre otras muchas normas destaca en materia de Tierras, Territorios y resguardos Indígenas, la legislación considera desde el Decreto de 1820 que ordena devolver a sus naturales dueños los resguardos, firmado por el Libertador Simón Bolívar, hasta la normatividad más reciente: Decreto 2303 de 1989<sup>30</sup>; Ley 44 de 1990<sup>31</sup>; Decreto 2388 de 1991<sup>32</sup>; Ley 41 de 1993<sup>33</sup>; Ley 160 de 1994<sup>34</sup>; decretos 2663 de 1994<sup>35</sup> y

<sup>30</sup> Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria. Octubre 7 de 1989. Tomado de Cartilla de Legislación Indígena. Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC – MSD Colombia, Programa de Derechos Humanos. Popayán, Cauca, Cuarta edición. 2005. Páginas 167 y ss.

<sup>31</sup> Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario y conceden unas facultades extraordinarias. *Ibidem*.

<sup>32</sup> Decreto de octubre 21 de 1991, por el cual se reglamentan los Capítulos 1 de la Ley 14 de 1983, II Título X del decreto extraordinario 1333 de 1986 y la Ley 44 de 1990.

<sup>33</sup> Enero 25 de 1993, por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen funciones.

<sup>34</sup> Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

<sup>35</sup> En los capítulos IV y V, sobre deslinde de tierras de propiedad de la Nación y deslinde de tierras de resguardos indígenas y las adjudicadas a las comunidades Negras.

2164 de 1995<sup>36</sup>. Así sucesivamente en otros temas: resguardos y transferencias indígenas, Ley 60 de 1993; Ley 80 de 1993; Decretos 1980 de 1993, 840 de 1995, 2680 de 1993, 1386 de 1994 y Ley 48 de 1993.

Con relación a Cabildos Indígenas fueron promulgadas hasta el año de 1940 las siguientes normas relacionadas con el tema: ley 89 de 1890; Decreto 74 de 1898; Decretos 162 y 357 de 1920; Decretos 700 de 1936 y 50 de 1937. Con respecto a otros temas como Salud y Educación en Comunidades Indígenas, la legislación es igualmente prolífica. Así en Salud cuentan con la ley 10 de 1990, el decreto 1811 de 1990; la resolución ministerial N° 005078 de 1992; la circular N° 07 del 9 de abril de 1997 y la Ley 691 de 2001, sin referir las disposiciones que en materia de salud tiene la Ley 100 de 1993. En materia de Educación, se cuentan entre muchos otros los decretos 812 de 1961, 2230 de 1986, 804 de 1995, 1490 de 1990; la ley 115 de 1994; y la resolución ministerial 9549 de 1986. En materia de recursos naturales y medio ambiente se fundamenta su acción en las leyes 99 y 70 de 1993; como en los decretos 2665 de 1998 y 710 de 1990.

No se trata de hacer una descripción detallada ni mucho menos un análisis minucioso de la legislación Indígena, ni tampoco de cuestionar los logros derivados de procesos socio políticos tan significativos para la nación en su conjunto y para los pueblos Indígenas en particular. Simplemente quiero dar un panorama general sobre el universo normativo que cobija a las comunidades y pueblos indígenas, fruto del espíritu de multiculturalidad que embargó al país en la década del 90. Justamente, muchos de estos presupuestos se encuentran cuestionados en la actualidad y se tejen procesos de reforma constitucional y normativa para retroceder en el tiempo e incluso, negar las conquistas alcanzadas hasta la fecha, no solo por los pueblos indígenas, sino también por la sociedad en su conjunto.

Este proceso no sólo cobija a las comunidades indígenas. También los afrocolombianos se vieron beneficiados, aunque con cierto tinte de discriminación, al destacarse las comunidades negras del pacífico bio geográfico, sobre las demás de la costa Caribe y los Raizales. Igualmente los gitanos o comunidades Room. En el caso de los Afrocolombianos, sin que la legislación sea tan extensa, vale la pena resaltar la Ley 70 del 93, se constituyó en el pilar fundamental en torno al cual se tejió el andamiaje político que hace realidad el articulado transitorio de la Constitución Política de 1991<sup>37</sup>.

El rápido repaso efectuado por la normatividad asociada a los pueblos Indígenas, obedece más bien a la idea de intentar establecer las implicaciones prácticas de estos postulados en territorios compartidos por comunidades diversas, y en las que los principios de acción afirmativa o discriminación positiva terminan afectando la convivencia y la multiculturalidad, justamente a partir de las ideas de integración, homogenización y reconocimiento de la particularidad, atentando contra la diversidad socio cultural, que en este caso, caracteriza al departamento del Cauca, como a otras regiones y zonas insulares del País.

<sup>36</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las Comunidades Indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en Territorio Nacional.

<sup>37</sup> Sin embargo, se podrían relacionar las siguientes leyes y decretos referidos exclusivamente a población Afrocolombiana: Decreto 1332 de 1992, agosto 11, por el cual se crea la Comisión espacial para las comunidades Negras, de que trata el artículo transitorio número 55 de la C.P. sobre reconocimiento de los derechos territoriales y culturales, económicos, políticos y sociales del pueblo Negro en Colombia y se establecen las funciones y atribuciones de la misma. Ley 70 de 1993, agosto 27, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la C.P. de 1991. Decreto 2313 de 1994, de octubre 13, por el cual se adiciona la estructura interna del Ministerio de Gobierno con la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras y se le asignan funciones. Decreto 1745 de 1995, de octubre 12, por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones. Decreto 2248 de 1995, de diciembre 22, por el cual se subroga el decreto 1371 de 1994, se establecen parámetros para el registro de organizaciones de base de las comunidades negras y se dictan otras disposiciones. Decreto 2249 de 1995, de diciembre 22, por el cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993. Decreto 1627 de 1996, de septiembre 10, por el cual se reglamenta el artículo 40 de la Ley 70 de 1993.

#### 1.1.4.1 El territorio para las comunidades afrocolombianas y campesinas

En desarrollo del mandato constitucional del artículo transitorio 55, el Congreso de Colombia promulgó la ley 70 de 1993 por medio de la cual reconoció a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios ocupados ancestral e históricamente, refiriéndose esta caracterización en la ley, de manera exclusiva al pacífico colombiano, dejando por fuera a las comunidades raizales como a los pobladores afrocolombianos de las zonas continentales del interior y la costa Caribe colombiana.

La ley reconoció a estas comunidades como grupo étnico con identidad cultural propia, señalando la obligación del Estado para diseñar mecanismos y promover su bienestar, así como su autonomía con relación a la administración y aprovechamiento de los recursos naturales y de sus territorios. En 1995 fue expedido el decreto 1745 adoptándose los procedimientos para hacer efectiva la titulación de los territorios a estas comunidades, asignado la competencia Estatal al desaparecido Instituto Colombiano para la Reforma Agraria Incora, reglamentándose adicionalmente en este decreto la creación de los Consejos Comunitarios. En febrero del mismo año se creó en el Incora la División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras, adscrita a la subgerencia del instituto. Actualmente esta responsabilidad está en manos de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, con dos subdirecciones que atienden separadamente las necesidades de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. De forma similar a la ZRC, el Territorio de Comunidades Negras (TCN) se propone como un mecanismo de conservación y protección ambiental, viéndose a los ojos del Estado la titulación de territorios colectivos como una estrategia de etnodesarrollo, fortalecimiento de la territorialidad Afrocolombiana, reconocimiento y protección a la diversidad étnica del país. En estas unidades territoriales, la administración y manejo del territorio se promueve entre otros instrumentos a través de la construcción de planes de ordenamiento y manejo ambiental y la constitución de Consejos Comunitarios. A julio de 2002, el Estado Colombiano a través del Incora había otorgado 87 títulos colectivos con una extensión aproximada de 3.939.454 hectáreas, beneficiando a 39.702 familias (216.186 personas).

Para el caso del campesinado, sin contar con normativas constitucionales particulares que lo favorezcan, en los años noventa se propuso como instrumento para la conservación ambiental y la preservación de la comunidad campesina la Zona de Reserva. A partir de los evidentes problemas de la sociedad que afectaban y afectan al campesinado, relacionados con la concentración de la tierra, la ampliación de la frontera agrícola, el deterioro ambiental de ecosistemas, la expulsión y desplazamiento del campesinado por la presión del latifundio y el narco latifundio (que ya empezaba en los años noventa a ser evidente en las regiones del país), el desestimulo estatal a la producción campesina y el conflicto armado interno, se propuso la Zona de Reserva Campesina (ZRC) como una figura que más allá de asignar tierras, constituyera una forma organizativa para la defensa del territorio; es decir un espacio de protección e impulso a la economía campesina. (Incora: 2001; 196)

A juicio de Darío Fajardo, los antecedentes de esta figura se encontraban en:

“[...] los diversos modos de organización de los campesinos en su lucha por la tierra, lo mismo que los mecanismos para defenderla, conservarla y trabajarla, señalando que una propuesta inicial con ese mismo nombre se acordó en la región del Duda (Meta) cuando se inició la aplicación de la ley 30 de 1988.”

La constitución de la ZRC podría darse a solicitud de los representantes de la comunidad y organizaciones sociales que expresaran los intereses de colonos y campesinos de una región; por parte de las entidades oficiales que hicieran parte del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental; de los Gobernadores y Alcaldes; de los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y de Reforma Agraria y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Campesino. Con la figura de la ZRC el campesinado se comprometía a defender los recursos naturales a cambio de la permanencia en sus territorios con el apoyo del Estado. En esencia, la ZRC se constituía como propuesta, en una forma de organización y defensa del territorio, de la economía campesina y de los recursos naturales, creada con base en la organización de la comunidad rural campesina. En la ley 160 de 1994, las ZRC eran definidas como:

“[...] áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, y donde el Estado deberá tener en cuenta la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, incorporando una propuesta de origen campesino, en la cual se establece un conjunto de actividades encaminadas a la estabilización y el desarrollo empresarial de las economías campesinas en las áreas de colonización. Este planteamiento fue concebido en sus orígenes como una estrategia productiva y ambiental, en la medida en que fue motivada por el propósito de estabilizar la frontera agrícola y la preservación de los ecosistemas frágiles” (Incora: 2001; 197).

No fue sino hasta el año de 1996 que el gobierno nacional reconoció la importancia de las ZRC expidiendo el decreto 1777, a través del cual les concedió condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos para estabilizar la economía campesina. Esta determinación coincidió con las marchas campesinas efectuadas en los departamentos del Amazonas, Orinoco y Magdalena Medio en el marco de las fumigaciones áreas contra cultivos de uso ilícito y la agudización del conflicto armado. Así entre 1996 y 1997 se constituyeron las primeras zonas de reserva. El extinto Incora a través del acuerdo 024 de 1996 fijó los procedimientos para la constitución y delimitación de las ZRC. Posterior a la expedición de estos decretos reglamentarios y resoluciones fundadas en la ley 160 de 1994 se constituyeron las ZRC de El Pato Balsillas<sup>38</sup> (San Vicente del Caguan); ZRC del Guaviare<sup>39</sup> (Guaviare); ZRC del Sur de Bolívar<sup>40</sup> (Bolívar), posteriormente en esta región se impulsaría la constitución de la ZRC del Valle del Rio Cimitarra. En el año 2000 fueron constituidas las ZRC Bajo Cuembí y Comandante, en el departamento del Putumayo, municipio de Puerto Asís<sup>41</sup> y la ZRC de Cabrera en Cundinamarca. Esta última tenía una extensión de 43.000 hectáreas y una población estimada de 9.300 habitantes.

Luego de ser constituidas las primeras zonas, el gobierno Colombiano con apoyo del Banco Mundial, formuló y desarrolló el proyecto piloto de evaluación y sistematización de las experiencias de ZRC en el país, con el objetivo de construir una metodología replicable que permitiera la implantación generalizada de las ZRC en Colombia. (Incode – Minagricultura) El proyecto evaluaba que:

“Cuando se conforma una ZRC, los beneficiarios pueden actuar efectivamente junto a las organizaciones y personas que representan sus intereses, así como junto a las entidades públicas y privadas que las apoyen; las comunidades pueden actuar por sí mismas y para sí mismas, teniendo en cuenta sus necesidades específicas y sus propias maneras pacíficas de resolver los conflictos. De igual modo, cuando se crea una ZRC se tienen en cuenta intereses particulares y comunes que, puestos en juego, sirven para llegar a acuerdos que benefician a todos. Sobre la base del respeto mutuo, la participación activa y decida de todos los interesados y el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos las reservas campesinas no sólo cumplen los objetivos planteados en la legislación vigente sino que se convierten en espacios valiosos para la implementación de políticas de desarrollo rural sostenible en el país con miras a mejorar las condiciones de vida del campesinado en el país.” (Incode-Minagricultura).

Sin embargo, a pesar de la importancia que esta figura puede revestir para el país y las comunidades campesinas, el Estatuto de Desarrollo Rural o ley 1152 de 2007:

*“[...] deja las ZRC reducidas a áreas de periferia, cada vez más alejadas de los mercados y con menos posibilidades de articularse a la economía nacional y al desarrollo institucional. Es un entierro de tercera de las ZRC, concebidas en los noventa” (Procuraduría: 08).*

En la actualidad, la mayoría de ZRC fueron suspendidas sin mayor argumentación gubernamental. Este hecho sin embargo no implica que la figura no constituya una herramienta absolutamente importante para contribuir a la resolución de los problemas rurales del país.

<sup>38</sup> Constituida por 36 veredas, mediante resolución N° 055 de diciembre 18 de 1997, con una extensión aproximada de 88.401 hectáreas y una población de 7.500 campesinos.

<sup>39</sup> Constituida mediante resolución N° 054 de diciembre 18 de 1997; extensión aproximada de 460 hectáreas y una población de 38.600 habitantes.

<sup>40</sup> Conformada en 1997 bajo resolución N° 054 del 22 de junio de 1999, con un área aproximada de 29.110 hectáreas y una población de 3.300 habitantes, cobijando los municipios de Arenal y Morales.

<sup>41</sup> Conformada mediante resolución N° 069 del 18 de 2000. Tenía una extensión de 22.000 hectáreas y una población estimada de 4.700 habitantes.

## 1.2 Proyecto Educativo Propio

La educación para el caso de las comunidades indígenas es fundamental, en tanto ellos ubican el proceso educativo dentro todos los ejes estratégicos de construcción de su movimiento. En este sentido, la Autonomía, el fortalecimiento de la Cultura, la lucha por el Territorio y la búsqueda de la Unidad, se construyen a través de la educación. Ésta construye Cultura, recupera y fortalece la identidad y la autonomía; permite el reconocimiento del Territorio y posibilita la construcción de la Unidad entre los pueblos indígenas y de éstos con otros sectores de la población. En el caso concreto que nos ocupa para el departamento del Cauca, la educación permite confrontar tres contradictores históricos de los pueblos indígenas a saber: la Iglesia, el Estado y los Terratenientes.

Por otro lado, la educación permite edificar el pensamiento propio y reconocer el pasado de lucha, contribuyendo estos aspectos al fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas. Por esta razón se ha buscado que la educación deje de estar en manos de la Iglesia, (para el caso de Tierradentro - Cauca<sup>42</sup>), e incluso del Estado. La disputa por la administración de instituciones y centros educativos por parte de los Indígenas es percibida igualmente como parte de esta estrategia; aunque en este aspecto el Movimiento Indígena ha cabalgado durante muchos años sobre las favorabilidades otorgadas por la ley, o mediante la movilización han logrado que la legitimidad de sus reivindicaciones se positivice en el derecho. Éste es el caso del decreto 804 sobre etnoeducación, que aplica también para comunidades Afrocolombianas. Igualmente al lograr erigirse en oferentes del servicio público de la educación, las organizaciones indígenas han logrado materializar aspiraciones políticas.

En el departamento del Cauca particularmente, el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, en el contexto actual de las políticas educativas, ha optado por convertirse en oferente del servicio de educación en los territorios indígenas (léase Resguardos legalmente constituidos y en proceso de legalización, saneamiento o ampliación), implicando este hecho varias cosas: por un parte, el nombramiento de docentes avalados por cabildos indígenas. Por otro, la disputa por la administración de las instituciones educativas de los territorios indígenas y la construcción de una propuesta Educativa propia que incluya todo el proceso de formación desde la básica primaria hasta la Universidad, transitando por la constitución de centros de investigación.

Desde varias organizaciones campesinas se juzga el hecho tangible de que el Cric se convierta en oferente del servicio educativo como algo que contribuye a la privatización de la educación. Si bien pudiera ser cierto, debe a la vez aceptarse que la estrategia del movimiento indígena considera como presupuesto el aprovechamiento de espacios institucionales que les permitan materializar sus objetivos colectivos. El problema concreto es que esta dimensión del problema, vuelve a incorporar el Territorio pues se disputa la prestación del servicio educativo no sólo en aquellos resguardos constituidos y reconocidos por el Estado, sino también en aquellas zonas en las que la definición territorial está referida al campesinado. Además de esto, se suma el hecho de incidir en las comunidades campesinas a partir de la oferta de puestos de trabajo, para el caso de los docentes, convirtiéndose ellos en agentes políticos del movimiento indígena en territorios campesinos. Así es percibido por el campesinado.

Sobre la base de éstos elementos, las comunidades Campesinas y Afrocolombianas juzgan varios aspectos. Uno de los más trascendentales y que atraviesa transversalmente todas las dificultades es el problema de la definición de Territorio Indígena en aquellas zonas en las que no existe resguardo<sup>43</sup> legalmente constituido, pero en la que se aspira a organizarlo por parte de las comunidades indígenas,

<sup>42</sup> El Vicariato Apostólico de Tierradentro, tutelaba la educación en la sub región de Tierradentro, a través de una red de colegios seminarios y normales mediante las cuales complementaba su campaña evangelizadora. Durante la gobernación de Floro Tunubala en el departamento, se impulsa un proceso de secularización en el que el Vicariato pierde la tutoría de la Normal Superior de Belalcazar, siendo entrega a la Secretaría Departamental de Educación y ganando incidencia la Asociación de Cabildos Nasa Chacha y el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC.

<sup>43</sup> Es la Unidad Política territorial en la que el cabildo ejerce su jurisdicción.

para lo cual se ha constituido Cabildo<sup>44</sup>. Regularmente esto sucede en zonas ocupadas por comunidades Campesinas, que ante la oferta económica realizada por los cabildos sobre sus predios, terminan vendiendo al resguardo su predio, favoreciendo este hecho no solo la ampliación de la influencia política y organizativa en la comunidad, sino también el territorio; realizando su estrategia política. *El problema educativo, se relaciona entonces con el del Territorio*. Por otro lado, la contratación de docentes por parte de los cabildos Indígenas es vista por el Campesinado como parte de la estrategia de ampliación de resguardos y de cooptación de población no indígena para el Movimiento, atentando esto contra la identidad del Campesinado.

Siguiendo con este asunto, la educación en el proyecto Indígena tiene otro fundamento: la enseñanza de la lengua mediante la etnoeducación, según sea la comunidad Indígena. En el caso del Pueblo Páez la enseñanza del Nasa Yuwe es asumida como algo esencial en la construcción de la identidad indígena. Esto debe ser imperante en los territorios indígenas. Hasta aquí muy bien. Pero para el Campesino aprender Nasa es algo que potencialmente “ofende”, en tanto se percibe que la aspiración del movimiento indígena es que la gente campesina se vuelva indígena. Argumento discutible, pero a la vez parte fundamental de la tensión que se respira en el Cauca entre indígenas y campesinos.

El proyecto educativo según sea la comunidad indígena es nombrado de diversa manera, ya sea Proyecto Educativo Comunitario PEC, ya Proyecto Educativo Social PES. Lo cierto es que se funda en la *educación contextual*, siendo está el presupuesto trascendental para garantizar una armónica relación entre la Escuela y la Comunidad. En esta línea de ideas reviste gran importancia la experiencia adelantada por las comunidades indígenas a partir del trabajo agenciado en pro de la construcción de los Proyectos Educativos Comunitarios PEC, orientados hacia la formulación de un Sistema Educativo Propio, entendido como:<sup>45</sup>

“... una red que articula procesos, interrelaciona dinámicas, espacios, tiempos experiencias, niveles educativos y modalidades en función del perfil de sociedad y proyecto de vida individual y colectivo que buscamos. Supone una construcción colectiva a partir del territorio como fuente de vida, donde todos los aspectos se relacionan y manejan de manera integral. Así mismo, identifica y construye una educación comunitaria, intercultural y bilingüe, fundada en una relación de armonía y equilibrio con nuestra madre tierra; creativa y autónoma, que brinda espacios de aprendizaje y reconstrucción del saber colectivo para la formación de niños, jóvenes, adultos y comunidades en general, propugnando el pleno desarrollo personal y colectivo”<sup>46</sup>.

1. El proyecto educativo planteado por los pueblos indígenas se estructura en base a los siguientes aspectos:

- a. Construcción a partir de experiencias y procesos reflexionados y contruidos por la misma comunidad. En esta dinámica la “educación es un proceso que convierte a cada persona y colectivo en sujeto de su propia historia”.
- b. La Construcción colectiva de conocimiento. Saberes, tradiciones y vivencia colectiva se constituyen en el fundamento de este aspecto, en el que el trabajo colectivo propicia la construcción de mingas de pensamiento con el objetivo fundamental de conocer y formar a la comunidad en estrecha relación con su pasado y el territorio.

2. La Investigación como recursos de aprendizaje y como contenido formativo. En este sentido, desde “una visión participativa, el proceso pedagógico asume la investigación como el recurso principal para el desarrollo de los aprendizajes”.

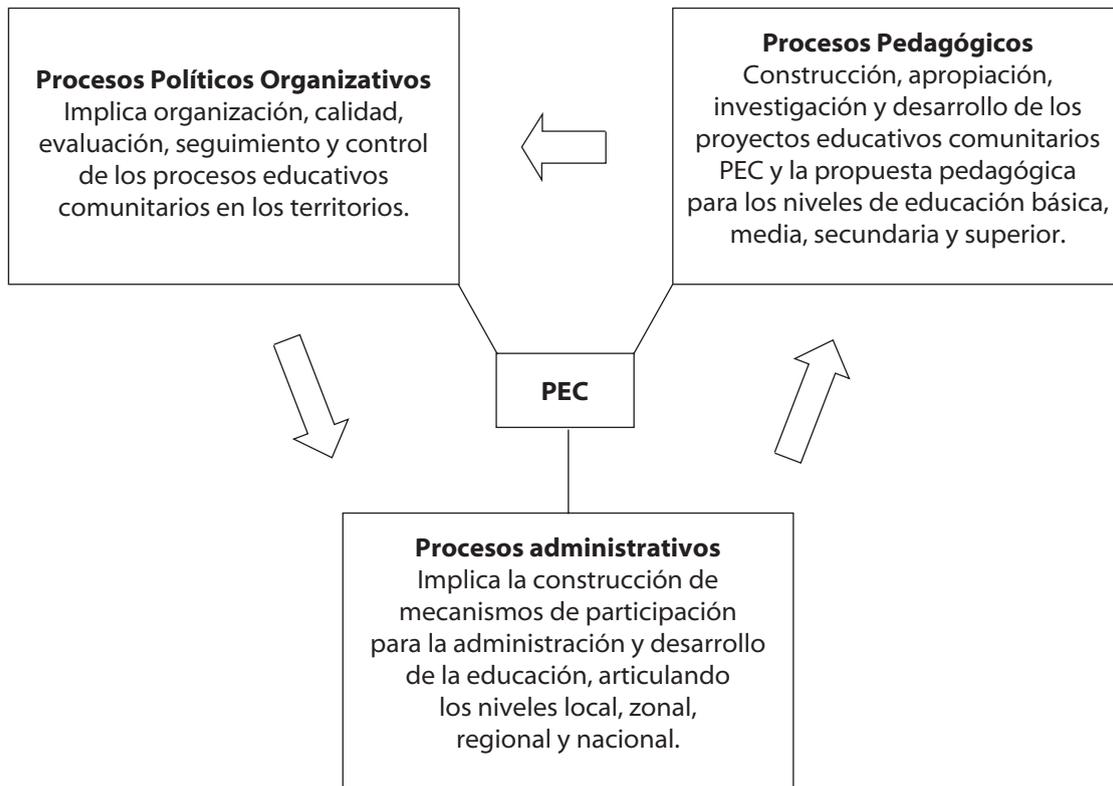
3. El papel de las lenguas en la dinámica del sistema educativo. Este aspecto en la dinámica pedagógica exige que en las escuelas y procesos de enseñanza se sucedan con fundamento en las lenguas originarias que contribuyan a reproducir el pensamiento y la cultura propia.

<sup>44</sup> El cabildo es la Autoridad Indígena Tradicional, y se define como la Unidad Político – Administrativa del Resguardo. Esta integrada, según el número de miembros del Resguardo, por un Gobernador Indígena, un Gobernador suplente, un Capitán, un Alguacil, un Fiscal y un Tesorero. La Autoridad Tradicional, se acompaña igualmente por el Médico Tradicional.

<sup>45</sup> Las ideas expuestas a continuación son tomadas de Rincón García John Jairo y Otros: (2004) Plan Territorial para el Mejor estar de los Comuner@s de Inzá, Tierradentro 2004 – 2007. Inzá, Cauca, Alcaldía Municipal. 2004. Páginas 82 y ss.

<sup>46</sup> CXAYUCE. *Semillas y mensajes de Etnoeducación*. No. 7 – 8. SIN-123-3513.

**Gráfico N° 2**  
Sistema Educativo Propio



Fuente: CXAYUCE. Ibíd. Página 25.

4. Formulación de Proyectos Educativos Comunitarios como unidad básica de desarrollo educativo a nivel de las comunidades y resguardos.
5. Educación fundamentada en los procesos organizativos y de reivindicación social alternativos a la educación oficial.
6. Concebir a los maestros como articuladores de los procesos educativos.
- h. Construcción de escuelas comunitarias como instancias del accionar colectivo de las comunidades.

En esencia el PEC pretende realizar el proyecto de vida indígena<sup>47</sup> en un contexto nacional, ajustado a la especificidad socio cultural de los pueblos indígenas, pero que perfectamente puede propiciar una reflexión trascendente para las comunidades rurales, indistintamente de si son o no Indígenas pues sus fundamentos pedagógicos y conceptuales así lo indican. El PEC busca relacionar cuatro dimensiones ligadas a la necesidad del ser Humano, dentro de una visión del desarrollo o mejor del contra desarrollo, divergente de lo que domina, de lo hegemónico. Dichas dimensiones se presentan a continuación:

SER	Vocacional	Sentir
SABER	Profesionalidad	Pensar
SABER HACER	Ocupacionalidad	Actuar
TENER	Necesidad	Retroalimentar o elaborar

Fuente: CXAYUCE. Ídem, p. 25.

<sup>47</sup> La idea del proyecto de vida indígena se materializa a través de ejercicios de planeación prospectiva, que combinados con la movilización permanente de las comunidades, el ejercicio de la administración pública y otra serie de procesos, permiten hacer realidad los principios políticos y socio culturales del movimiento indígena a saber: Territorio, Unidad, Gobierno Propio y Autonomía.

El Proyecto busca finalmente impulsar y consolidar la formación comunitaria escolarizada y semi escolarizada garantizando el acceso a la educación con calidad y cobertura total a partir del reconocimiento de la tradición, la cultura propia y el fortalecimiento del territorio.

Acercándonos a otra experiencia desarrollada en el Cauca, concretamente en el municipio de Cajibío, el proyecto educativo se nombra Comunitario y se construye pensando en la población Campesina. Parte de un criterio en el que se “actúa localmente y se piensa globalmente”<sup>48</sup>. Esta propuesta define los siguientes aspectos:

“- Sujetos de la educación: los niños, las niñas y los jóvenes, los maestros y los padres y madres, todos aquellos actores que conforman idealmente la Comunidad Educativa. Entendiendo que en esta propuesta, todos aprendemos de todos, aprendemos en comunidad a través de las relaciones que estas comunidades han establecido con el contexto social, económico, político y cultural.

- La Educación como derecho. Es de vital importancia comprender las responsabilidades que le tocan al Estado y a la comunidad en el diseño e implementación de un modelo educativo que le aporte al fortalecimiento de la organización social. Es necesario que nos quede claro cuál es el papel del Estado y cual el papel de la comunidad educativa, cuáles son nuestros deberes y cuales nuestros derechos, así como la identificación de los marcos jurídicos que nos abrigan como comunidad.
- Educación Contextual. Esto es, repensar las prácticas pedagógicas en los contextos sociales, políticos, culturales, ambientales y económicos que viven nuestras comunidades, nuestra región, nuestro país”<sup>49</sup>.

En este contexto, la propuesta educativa es una apuesta incluyente de educación no homogenizante, pues es una iniciativa que surge del seno de las comunidades, nutriéndose de sus saberes, su cultura y sus prácticas sociales; construyendo de manera dinámica un modelo pedagógico que sustente el pensamiento de los que han abordado lo comunitario como proceso social. Este proyecto promoverá la convivencia y no el conflicto, en tanto parte de la comprensión del contexto en el cual se construye, comprendiendo que las comunidades diversas comparten territorios construidos socialmente desde hace décadas, sin que este aspecto se convierta en una contradicción irreconciliable entre unos y otros.

La experiencia de trabajo construida en torno a los PEC Indígenas y las apuestas del campesinado por la construcción de su proyecto educativo, deben necesariamente converger en el Territorio. Encaminados hacia este horizonte, desde hace más de 13 años la organización no gubernamental Maestra Vida en el departamento del Cauca viene agenciando un proyecto de formación campesina. Nacida de la experiencia adelantada por el Colegio Verde de Villa de Leyva, fundamenta su trabajo en la educación ambiental del Campesinado en campos como la agro ecología y la producción agropecuaria, reconociendo el territorio como el eje central del proceso de formación y, a la vida, como la dinámica que aporta los elementos esenciales para el aprendizaje a partir de la experiencia y la cultura. De esta manera, lo pedagógico se arraiga en la cotidianidad de los niños y niñas que participan en esta experiencia. La escuela es concebida como un espacio abierto, “sin puertas ni muros” que posibilita el flujo del conocimiento interiorizado en la vida cotidiana, permitiendo establecer una conversación entre este saber y el conocimiento científico. Esta dinámica se teje a partir de la formulación de proyectos de aula en la que los presupuestos de la agro ecología guían el que hacer tanto de docentes como de los jóvenes y jovencitas vinculados al proyecto educativo.

Igualmente se fomenta la formación artística, partiendo de la idea que todos los niños y niñas tienen capacidades para asumir dinámicas de *autoaprendizaje* o desarrollar los programas acelerados de aprendizaje. Pedagógicamente se parte del gusto y el interés del joven, configurando una institución educativa de carácter comunitario que busca enamorar nuevamente a los jóvenes del campo. La formación estimula procesos mentales en los que se debe comparar, analizar, profundizar en la lógica, la

<sup>48</sup> Movimiento Campesino de Cajibío. Plan educativo Comunitario. S.F.

<sup>49</sup> *Idem.*

resolución de problemas y la formulación de propuestas, estimulando a la vez la comprensión y la lectura. Los valores, la formación ética y la relación con la comunidad son otros de los pilares sobre los cuales se construye esta experiencia pedagógica. No se forman individuos, se promueve la formación en comunidad y la autonomía. Este aspecto en particular se potencia a partir del desarrollo de talleres con la comunidad campesina y los padres de familia en virtud de los cuales se realizan ejercicios tales como inventarios de flora y fauna, recuperación de suelos, cultivos limpios, cuidado de cuencas hidrográficas, mejoramiento de vivienda sobre la base del cultivo de la guadua, entre muchos otros. La escuela se constituye entonces en un espacio que vincula el mundo real con la formación y no en un espacio que le da la espalda a la realidad.

Visto este panorama, los Pueblos Indígenas no son los únicos que agencian la construcción de proyectos educativos contextuales, pues comparten la iniciativa con el campesinado y las comunidades afrocolombianas. De todos ellos, el Campesinado pareciera estar en desventaja en virtud de la estructura de oportunidades derivada del ordenamiento jurídico – político sintetizado en la Constitución de 1991, las leyes y decretos reglamentarios como en los programas de entidades públicas y privadas que buscan materializar los presupuestos de la “discriminación positiva o de las acciones afirmativas”, en una suerte de discriminación que intentando reforzar a una comunidad, termina contribuyendo a la marginación y discriminación de quienes no son indígenas o negros, y que a la vez demandan como seres humanos, de procesos de formación ajustados a dimensiones socio-culturales y ambientales.

### 1.3 La prestación de los servicios de Salud

En movilizaciones anteriores los indígenas han logrado una suerte de favorabilidades en materia social que efectivamente el campesinado no tiene, en tanto su capacidad de movilización y su poder de negociación han sido minados militar y políticamente de diversas maneras por el Estado y por agentes privados mediante el ejercicio de la violencia paramilitar. Fuera de esto, los indígenas cuentan con una especie de doble ciudadanía: una por ser colombianos y otra por su condición de indígenas, mientras el campesinado pareciera ser un ciudadano de tercera categoría.

A este respecto y luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991 como anotábamos anteriormente, las comunidades indígenas soportan sus acciones en una serie de leyes y decretos que facultan la toma de decisiones. Tenemos entre algunas de las normas las siguientes: Ley 10 del 10 de enero de 1990, por medio de la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud; el Decreto 1811 de agosto 6 de 1990, a partir del cual se reglamenta la Ley 10 de 1990 en lo concerniente a la prestación del servicio de salud para las comunidades indígenas, atendiendo usos, costumbres y determinaciones de las autoridades tradicionales; Resolución 005078 de junio 30 de 1992, del Ministerio de Salud, mediante la cual se adoptan normas técnico administrativas en materia de medicina tradicional, terapias alternativas y se crea el Consejo Asesor para la conservación y el desarrollo de las mismas. En el mismo sentido se aplica la Ley 691 de 2001, mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

En este sentido, los indígenas dentro del sistema actual de salud han construido su propia ARS manejando los recursos de salud asignados por régimen subsidiado, significándoles el acceso a recursos económicos, pero a la vez la promoción de la *medicina tradicional*. Como se maneja la noción de capitación por número de personas afiliadas, muchas cosas entran a jugar.

- i. El crecimiento de los recursos económicos que permitan el desarrollo de programas específicos, significando en la práctica el incremento en el número de afiliados indígenas, con el ánimo de mejorar la capitación.
- ii. Incrementar la población censada como indígena, implica fundamentar mucho más la necesidad de territorio y a la vez, los censos de salud se emplean para justificar ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior el incremento de población indígena, lo que redundará en el aumento de los recursos de transferencias del Sistema de General de Participaciones a los resguardos indígenas.

[81]

iii. Al crecer el censo poblacional de indígenas, para muchos resguardos se incrementa también su potencial electoral, incidiendo no solo a nivel nacional en Cámara y Senado, sino también en la configuración de los poderes regionales como el CRIC, la ACIN, AICO y la Alianza Social Indígena.

Es probable que estas estrategias sean impulsadas por algunos líderes indígenas de manera perversa en tanto no defienden los intereses del común indígena, sino su propio beneficio, o por líderes que terminan sirviendo a los intereses hegemónicos de las elites regionales y nacionales, a partir de su filiación liberal-conservadora, pasando por encima de los principios ordenados por el Movimiento Indígena. Si esto es así, no importa con quienes se haga alianza, ni las implicaciones para el movimiento social en general. En esta medida, se ha impulsado la afiliación de las comunidades campesinas a los cabildos y el traslado de población campesina a la ARS indígena. Esto ha suscitado en el movimiento indígena muchos problemas, pues efectivamente la gente, ante la carencia de salud y de otros servicios, ha buscado resolverse la situación vinculándose al cabildo. Cuando el movimiento indígena exige cumplir con las responsabilidades, la gente se niega y viene el problema concreto: se deslegitima la autoridad indígena y se erosiona el movimiento. Se afecta entonces la estrategia, pues la vinculación al cabildo no se gesta en virtud de los planteamientos estratégicos del movimiento, sino que se realiza fundamentalmente por la satisfacción de una carencia material, que no es política, ni mucho menos socio cultural.

Por otro lado, el Campesinado argumenta que los indígenas “compran conciencias e incitan a la gente a meterse al cabildo sin ninguna consideración”, afectando la construcción del proceso organizativo Campesino. Lo mismo sucede en la actualidad con los docentes. Ante el concurso docente planteado por el Estado, los docentes de varias regiones optaron por inscribirse en el cabildo y buscar su aval, con tal de conservar la plaza de trabajo, más no de potenciar el movimiento indígena, ni su construcción socio-política.

[82]

## 2. CONSIDERACIONES FINALES

Luego de la promulgación de la Constitución de 1991 pareció tomar forma jurídica la diversidad social y cultural de la nación Colombiana, mediante el reconocimiento de la multiculturalidad en la que los pueblos Indígenas primero y posteriormente las comunidades Afrocolombianos, Raizales y Room fueron reconocidas como pueblos y comunidades respectivamente, derivando este hecho en la expedición de leyes y decretos y la formulación de programas particulares para atender desde el Estado las demandas y necesidades de estos grupos excluidos, discriminados, marginados y explotados históricamente. Esta iniciativa fue igualmente asumida por instituciones privadas que como en el caso de algunas Universidades buscaron mediante la oferta de becas y/o programas especiales de admisión, hacer realidad la norma constitucional. Sin embargo, luego de casi dos décadas de promulgación, los efectos colaterales de estas medidas se hacen visibles, evidenciando la dificultad para alcanzar los objetivos buscados a pesar del amplio reconocimiento que comunidades Indígenas y Afrocolombianas han ganado en el escenario nacional, contribuyendo este ordenamiento jurídico a la generación de disputas y contradicciones entre comunidades que buscan resolver sus necesidades compartidas y ser social y culturalmente, a partir de la favorabilidad de la norma jurídica, que reconoce la particularidad, más no la diversidad.

Por otra parte a juicio de las comunidades Campesinas, pareciera que con la aplicación de estas normas se han profundizado las desigualdades y la segregación social y espacial, en virtud del “favorecimiento de unos” en un contexto de desigualdad e injusticia social generalizada. Con la situación actual de toma de tierras en el departamento del Cauca y las acciones que han impulsado comuni-

<sup>50</sup> Carta enviada al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias por las comunidades Afrocolombianas del municipio de Buenos Aires, Cauca. Enero 23 de 2006.

dades Indígenas y Campesinas, muchas de esas tensiones empiezan a ser canalizadas a favor de los poderes locales y en contra de las mismas organizaciones que promueven acciones legítimas. El 18 de octubre de 2005 se promovió en el municipio de Silvia, Cauca una movilización de las comunidades “urbanas” en las que se rechazaba la toma de tierras por parte de las comunidades Guambianas y de Quizgo. En el municipio de Caloto, a propósito de la toma de tierras agenciada por las comunidades del resguardo de Huellas Caloto, la administración de esa municipalidad en conjunto con la gobernación del departamento promovieron la movilización del Campesinado y de las comunidades Afrocolombianas en contra de la toma de tierras por parte de los indígenas. Lo mismo aconteció con la toma de la hacienda el Hapio en el norte del Cauca, sin contar las acciones policiales que dejaron varias personas heridas y detenidas.

Empero, las comunidades Afrocolombianas de otros municipios se movilizaron igualmente para reclamar, sin rechazar las acciones de los pueblos Indígenas, su derecho a la tierra. Las comunidades de los municipios de Buenos Aires, Santander y Jamundí, en carta enviada al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, anotaban que:

“[...] resaltamos la ardua lucha que vienen adelantando nuestros compañeros indígenas, pero que “los derechos de unos mueren cuando empiezan los de otros”, por ello y solo por ello estamos dispuestos a adelantar todas las acciones necesarias hasta que con justicia social se nos adjudiquen las tierras mencionadas tenidas en cuenta a través del PLAN DE COMPRAS de presidencia de la república para comunidades afro, o por los terrenos de la nación producto del programa de Extinción del Dominio”.<sup>50</sup>

El reclamo de las comunidades Afrocolombianas y Campesinas expresado a través de la toma de entidades públicas en algunos municipios del Cauca, condujo a que el gobierno nacional en conjunto con la gobernación del departamento del cauca, instalaran la mesa de negociación y concertación de tierras de comunidades negras y campesinas el 19 de enero de 2006. En la carta pre citada, las comunidades Afrocolombianas referenciaban una serie de predios usufructuados y ocupados por comunidades afro, aspirando a que estos fueran incluidos en un plan de compra de tierras por parte del gobierno nacional para ser adjudicados.<sup>51</sup> Condujo igualmente a la constitución en abril de 2006 de la Asociación Afrodescendiente y Campesina del Cauca Afrocauca, para la defensa de los intereses del campesinado y los afrocolombianos, sin propiciar la generación de contradicciones con los pueblos indígenas.

“Los Afrodescendientes, reconocemos en los compañeros indígenas una etnia al igual que nosotros discriminada y somos y seremos respetuosos de sus logros, acuerdos y principalmente de su territorio, de igual manera solicitamos se nos respete los territorios de asentamiento afrodescendiente. Y los invitamos a que nos coadyuemos para el desarrollo de nuestros pueblos.”<sup>52</sup>

Si bien es cierto que ha tenido preponderancia el Movimiento Indígena en cuanto hace referencia al tema de adjudicación de tierras, también es cierto que ha sido a través de la movilización y de su

<sup>51</sup> En la carta escrita al Ministerio de Agricultura y citada anteriormente, las comunidades afro expresaban textualmente con relación a la campaña liberación de la Madre Tierra que: “Lo anterior conllevó la movilización y toma de Alcaldía de varios Municipios por las comunidades afro exigiéndole al gobierno Departamental y Nacional se nos tuviera en cuenta en la distribución y adjudicación de tierras. Esta presión llevo a que el Gobierno Nacional por primera vez en la historia de este país se sentara con las comunidades afro y campesinas y se hiciera la instalación de la Mesa de Negociación y Concertación de Tierras de Comunidades Negra y Campesinas del Cauca el 19 de enero de 2006 en el Salón de los Espejos de la Gobernación del Cauca con presencia del Señor Ministro de Agricultura, el Gobernador del Departamento, algunos Alcaldes y con presencia masiva de la comunidad afro y campesina fundamentalmente del Norte y Sur del Cauca [...] el documento sigue citando una serie de predios que la comunidad afro espera les sean adjudicados así] Corcovao, Barrancón, Playa Rica, Santa Helena, Casa Blanca, el Alemán en el Corregimiento de La Balsa; la finca San Rafael en la Vereda Mazamorrero corregimiento de Palo Blanco que viene siendo ocupada con consentimiento del dueño por los afro de esa comunidad y la Finca el Recreo en el Corregimiento del Porvenir; las fincas la Custodia, la Primavera, la Laguna, las pirámides, Iscuande, Finca Nicolás Balanta, Santa Marta en el corregimiento de Lomitas municipio de Santander y las fincas la Camelia y la Ferreira en los corregimientos de Robles y Timba del Municipio de Jamundí, sean tenidas en cuenta solo para adjudicarlas a la comunidad afro de la zona.

<sup>52</sup> Carta enviada. Ob. Cit.

reconocimiento socio político. Por otro lado, es una verdad de apuño que uno y otro sector requieren tierra y que a la vez demandan territorio para sus comunidades. Pero la dinámica política y electoral del país y de las regiones, ha conducido a que la *élite tradicional* aproveche estos aspectos para agenciar la construcción de contradicciones entre comunidades indígenas, campesinas y afro colombianas, contribuyendo esto al sostenimiento de las relaciones de poder tradicional y a la reproducción de clientelas políticas, más no a la resolución de las reivindicaciones enarboladas tanto por Indígenas como por Campesinos y Afros.

Este aspecto por ejemplo, pudiera ser evidente a partir de la persistencia de altos indicadores de pobreza, medida a través del índice de necesidades básicas insatisfechas NBI. Así entonces:

“La pobreza es un problema transversal en todo el Cauca. Todos los caucanos, sin importar su ubicación o etnia, enfrentan una seria situación de pobreza. Popayán y Puerto Tejada son los únicos municipios con un índice NBI por debajo del 20%. De manera contraria, Argelia, Almaguer y Guapi son los municipios con los peores indicadores de pobreza, superando el 80%. La mayoría de los municipios tienen un porcentaje de NBI entre el 50 y el 80%. La peor situación se registra en la zona del Pacífico, en donde se presentan los mayores índices de NBI. Al norte del departamento se registra un grupo de municipios con indicadores por debajo del promedio. Vale destacar que estos municipios tienen suelos con mejores fertilidades, mayor participación agrícola, mayor disponibilidad de carreteras y fueron cobijados con los beneficios de la Ley Páez... Al revisar las cifras de NBI desagregadas entre las zonas urbanas y rurales, sobresale el hecho que los indicadores de pobreza en las zonas rurales son el doble que las de las zonas urbanas. Esta es una situación preocupante, ya que en este departamento hay más personas en las zonas rurales que en las urbanas. En estas zonas la pobreza es el doble que en las cabeceras municipales. Son muy pocos los municipios con indicadores de pobreza rural menores que los de las zonas urbanas, ellos son: Miranda, Puerto Tejada, Guapi y López de Micay. Nuevamente, la mayoría están al norte del departamento (Gamarra:07;27 y ss).

En este sentido, las comunidades Campesinas han quedado relegadas en esta materia, en tanto la reforma agraria es un tema de tercera para el gobierno nacional y en la medida en que su capacidad de gestión política colectiva se ha visto minada mediante el ejercicio de la violencia contra sus líderes, hombres y mujeres. A la vez, la satisfacción de necesidades de un grupo étnico sobre el resto de la población produjo un fenómeno similar al registrado en los años setenta y ochenta en el que el indígena se *campesinizaba* para acceder a tierras y otros bienes y servicios, fruto de las políticas de reforma agraria y desarrollo rural. Ahora parecen *indigenizarce* los campesinos y los afros para satisfacer necesidades de salud y educación entre otras. El punto central del asunto radica en la formulación de políticas públicas fundadas en conceptos de discriminación y acciones afirmativas que en su aplicación, derivan en daños colaterales no estudiados o previstos, contribuyendo a que este tipo de tensiones mal ubicadas (y manejadas), terminen alimentando la escisión de los sectores sociales sin garantizar alternativa colectiva para las comunidades rurales en un contexto cada vez más adverso. Pareciera entonces que las “compensaciones” otorgadas a un grupo social, conduce a otros a reclamar lo mismo, contribuyendo a la formulación de políticas públicas parciales que terminan cobijando a aquellos más dinámicos social y políticamente. La reclamación del campesinado en torno al reconocimiento de un espacio territorial vital, a partir de la configuración de zonas de reserva campesina, refuerzan esta interpretación.

### 2.1 Un haz de derechos...

El Fondo Mundial de la Alimentación, FAO por sus siglas en inglés, se preguntaba en el año 2003 lo siguiente: por qué es importante la tenencia de la tierra? que es la tenencia de la tierra? porque se debe tener en cuenta la tenencia de la tierra en el diseño de proyectos de desarrollo? Procurando dar respuesta a algunas de estas preguntas, aborda el problema de los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, intentando además aportar referentes de solución para la puesta en marcha de políticas institucionales que contribuyeran a solucionar problemas asociados a la seguridad alimentaria y el acceso a la alimentación de personas vulnerables: mujeres, minorías y grupos indígenas. Igualmente que contribuyeran a la mitigación de la pobreza, la autosuficiencia de la población. Para esta organización, los conflictos por la tenencia de la tierra:

[84]

“[...] suelen ser consecuencia de la existencia de reivindicaciones opuestas. Así entonces la tenencia de la tierra constituye una red de intereses interrelacionados figurando entre ellos los siguientes: intereses dominantes [...]; Intereses superpuestos [...]; Intereses complementarios [...]; e Intereses enfrentados [...]”<sup>53</sup>.

Estos conflictos se pueden establecer indagando además por las relaciones más frecuentes de tenencia de la tierra, entre las que se cuentan: formas privadas; comunales; de libre acceso y estatales. Cada una de ellas, genera una pléyade de derechos, que pueden ser exclusivos y excluyentes o que pueden posibilitar la configuración de un “*Haz de Derechos*” a partir del cual:

“En la política pueden haber numerosos derechos ostentados por diferentes personas o grupos. Ello puede dar lugar al concepto de ‘Haz de Derechos’. Los diferentes derechos a la misma parcela de tierra, como el derecho a vender la tierra, el derecho a utilizarla mediante arrendamiento o atravesarla, podrían describirse como astillas del mismo haz. El titular de cada derecho puede ser una persona diferente. Este conjunto de derechos puede compartirse por ejemplo entre el propietario y un arrendatario para crear un mecanismo de arrendamiento o de aparcería que reconozca al arrendatario o al aparcerero el derecho a utilizar la tierra en condiciones previamente especificadas [...]”<sup>54</sup>.

Esta caracterización es importante, en vista de que es posible que los niveles de complejidad y conflictividad se agraven en virtud, por ejemplo, de la declaratoria de propiedad estatal y otorgamiento de dominio o arrendamiento estatal de un predio, sin consultar a los propietarios consuetudinarios (a quienes no se considera como ilegales) o cuando invasores se apropian de la tierra. (FAO: 2003: P. 50) o en otros casos, como hemos venido relatando, fruto de la conjugación de diversos procesos: económicos, políticos, sociales y culturales en los que además de intereses irreconciliables entre empresarios y comunidades Afrocolombianas, Indígenas y Campesinas, también se han venido configurando tensiones sociales y políticas entre pobladores rurales expresadas a través de sus organizaciones sociales.

Estos rasgos generales en los que se disputa el derecho sobre una porción de tierra, dan lugar a la definición del conflicto agrario, como:

“[...] Un desacuerdo sobre los derechos, límites o usos de la tierra. Se producen estos conflictos cuando existe contradicción entre los distintos intereses individuales o colectivos sobre la tierra” (FAO: 2003).

En este caso, la tenencia de la tierra es fundamental, en tanto se trata de una relación definida en

“[...] términos legales o consuetudinarios entre personas, sean individuos o grupos, con respecto a la tierra y los recursos naturales asociados (agua, árboles, minerales, fauna y flora silvestre, etc.) las normas sobre tenencia de la tierra definen de que manera deben asignarse dentro de la sociedad los derechos de propiedad de la tierra. Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quien puede utilizar los recursos y cuáles son los recursos que se pueden utilizar, durante cuánto tiempo y en qué condiciones [...]” (FAO: 2003; 55).

Anota además la FAO, que en la mayor parte de las sociedades las mujeres no tienen igualdad de acceso a la tierra rural ni a los correspondientes recursos naturales. Al respecto dice que:

“[...] en muchos casos, las sociedades han protegido quizá en el pasado los intereses de la mujer mediante disposiciones consuetudinarias, leyes de inspiración religiosa y la legislación general, pero el cambio de la situación socio económica muchas veces hacia que las antiguas normas no puedan garantizar que la mujer tenga acceso a los recursos necesarios para crear y atender a sus familias. Las comunidades que experimentan ahora situaciones de escasez de tierras o de rápido aumento de su valor, a veces no pueden o no quieren impedir que los familiares varones reclamen tierras sobre las que tienen derechos las mujeres, en particular las viudas solteras” (FAO: 2003; 30).

Así entonces, establece que existe de manera normal una vinculación entre conflicto y tenencia de la tierra. En una sociedad, las reivindicaciones opuestas sobre el control y utilización de la tierra pueden provocar conflictos. El crecimiento demográfico y las transformaciones de los factores económicos pueden a su vez aumentar la competencia por el acceso a la tierra<sup>55</sup>. (FAO: 2003;33) en otros casos, los conflictos que se presentan en una sociedad pueden involucrar agentes externos.

<sup>53</sup> FAO. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural. FAO. Estudios sobre tenencia de la Tierra*, N° 3, Roma, 2003.

<sup>54</sup> ídem., p. 50 y ss.

<sup>55</sup> Esta competencia normalmente está regulada en las normas adoptadas por la sociedad, que se elaboran en respuesta a las relaciones sociales, económicas y políticas dinámicas. “*Cuando estas normas no pueden adaptarse con la rapidez necesaria a las nuevas circunstancias, aumenta la posibilidad de que se produzcan conflictos. Por ejemplo, los sistemas de tenencia consuetudinarios normalmente surgieron en zonas donde los recursos eran muy considerables en comparación con la población y lo que también es importante, donde había un consenso social compartido entre los distintos titulares de los derechos. Cuando este consenso social se descompone, se abre la puerta a los conflictos*” (FAO:2003;33).

“[...] con mucha frecuencia las sociedades aceptan migrantes que luego disfrutan de seguridad, siempre que respeten las condiciones de los acuerdos de tenencia y otros contratos sociales. Su acceso a la tierra quizá no tenga un límite temporal determinado, aun cuando puedan ser considerados como residentes temporales. Luego, pueden producirse conflictos cuando se modifiquen las circunstancias. Por ejemplo en períodos de deterioro económico o de escasez de tierras puede desaparecer la aceptación demostrada por las sociedades locales hacia los migrantes. Pueden producirse también los conflictos cuando <los de fuera> obtienen acceso a la tierra de la comunidad en forma que no corresponde a la normatividad tradicional. Los conflictos más violentos y graves proceden de una combinación explosiva de manipulación política de la competencia por la tierra y de enfrentamientos por el origen nacional en un contexto de divisiones étnicas. Como el acceso a la tierra muchas veces está relacionado con la identidad social, los derechos a la tierra de determinados grupos sociales pueden impugnarse en relación con la identidad nacional y étnica, lo que ofrece un caldo de cultivo para la explotación política de esas tensiones. Los problemas de tenencia normalmente son de carácter político o suelen ocupar lugar importante en los discursos y debates. Al mismo tiempo, las relaciones sobre la tenencia están insertas en las relaciones inter étnicas, al mismo tiempo que se ven afectadas por ellas. En otras palabras, podría decirse que los problemas de tenencia de la tierra pueden tener connotaciones políticas y las cuestiones políticas pueden tener resonancias étnicas (FAO:2003;34).

En el caso de la migración rural-urbana de los jefes de hogar, se propicia que la mujer quede a cargo de la parcela, sin que ella tenga condiciones sociales reconocidas para la toma de decisiones al interior de la comunidad, derivando en vulnerabilidad mayor para madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores, migrantes, ancianas y enfermas.<sup>56</sup> Para la FAO otra fuente de conflicto se asocia con la migración y la disputa entre nacionales e inmigrantes por el acceso a la tierra en condiciones de escasez, o de uso productivo por parte de los nacionales o de los extranjeros.

Por otra parte, pueden también producirse conflictos cuando los proyectos de desarrollo, lejos de resolver los problemas de la comunidad local, regional o nacional los acrecienta, afectando los equilibrios existentes, al afectar por ejemplo en el incremento del valor de la tierra; crear incertidumbre al incidir sobre las relaciones políticas de poder local con respecto a las reglas del juego que definen el uso y control de los recursos; o incluso, incidir en el desplazamiento de los titulares de los derechos sobre la tierra. Por otra parte, las cuestiones asociadas a la relación de la tierra con el medio ambiente son también fuente de conflicto. Asociadas con el género se constituyen en grandes puntos de tensión.

En esencia:

“[...] como la tenencia de la tierra es una relación entre personas, las normas que definen los derechos de acceso a la tierra, reproducen en buena medida, el equilibrio o desequilibrio de poder. El cambio de normas no consiste simplemente en facilitar el acceso de algunos, puede dar lugar a un desplazamiento fundamental en las estructuras de poder existentes<sup>57</sup>. El mayor interés por la situación de la mujer ha dado lugar en varios países a la promulgación de las medidas legislativas que permiten a ésta disfrutar de derechos legales a la tierra. No obstante, en ausencia de mecanismos eficaces de gobernanza y administración por conseguir la observancia de dicha legislación, es probable que continúen las prácticas tradicionales. Las campañas de promoción son importantes, pero debe tenerse en cuenta que muchos de los cambios que se proponen quizá no se lleven a cabo a corto plazo. La promoción de cambios como la igualdad entre género en cuanto al acceso a la propiedad de la tierra, podría requerir no sólo cambios en la política y en la legislación sobre tierras, sino también en las actitudes de gran parte de la población” (FAO:2003;36).

La perspectiva ofrecida por la reflexión citada anteriormente, podría permitir a las comunidades rurales partir de la identificación de los derechos consuetudinarios tanto de los pueblos indígenas

<sup>56</sup> Este elemento es resaltado con el objetivo de que los Estados reconozcan en sus políticas la vulnerabilidad de la mujer con relación al acceso a la tierra, además de la importancia de ella en la estructura social. Según un estudio citado de la FAO, “[...] las mujeres campesinas tienen la responsabilidad de producir alimentos, siendo las responsables de la mitad de la producción alimentaria mundial, produciendo entre el 60 y el 80% de los alimentos en la mayor parte de los países en desarrollo. Entre tanto, los hombres se dedican a la producción de cultivos comerciales. En el África subsahariana y en el Caribe, producen hasta el 80% de los alimentos básicos. En Asia, entre el 50 y el 90% de trabajo en arrozales es realizado por mujeres. Después de las cosechas, las campesinas de los países en desarrollo son casi las únicas encargadas de las actividades de almacenamiento, manipulación, comercialización y elaboración. (FAO:2003;31).

<sup>57</sup> Subrayado nuestro.

como de las comunidades Afrocolombianas y Campesinas, de tal suerte que se partiera de un punto común en el que todos tienen derecho, no por ley, sino por tradición y por el proceso histórico de construcción social del territorio. Además de esto, permitiría entender de manera global cuales son los factores de carácter económico, político, social y cultural que inciden negativamente en la agudización de las contradicciones al interior de sus comunidades, en tanto el modelo de ordenamiento económico del territorio, las relaciones de carácter político tradicional y en general el modelo de desarrollo se consolidan, mientras las comunidades rurales se encierran en disputas internas sin mirar más allá.

Por otra parte, vale la pena anotar que en la actualidad existen una serie de procesos de inversión de capital que potencialmente pueden incidir en la agudización de las tensiones entre comunidades rurales. Este tipo de tensiones, ordenadas desde los poderes hegemónicos, posibilitan aún más que el modelo de ordenamiento del territorio, como las políticas del desarrollo generadoras de la inequidad, sigan su curso, sin que las comunidades rurales en su conjunto logren la fuerza suficiente para interpelarlas.

La empresa minera Kedahda S.A. filial en Colombia de la multinacional Anglo Gold Ashanti AGA<sup>58</sup>, ha presentado solicitudes de contratos de concesión en 21 departamentos y 335 municipios del país, para un total de 2114 solicitudes, siendo los departamentos con mayor nivel de solicitudes en su orden: Antioquia, Bolívar, Cauca, Nariño, Chocó y Huila. Estas solicitudes en tan sólo los departamentos de Antioquia y Bolívar superan las 2'300.000 hectáreas. En el país el total de hectáreas solicitadas puede llegar a los cuatro millones de hectáreas.<sup>59</sup> En el departamento del Cauca, las solicitudes de exploración y explotación ascienden a 305, cubriendo a 28 de los 42 municipios. Tanto unos como otros se encuentran habitados por comunidades Afrocolombianas, Campesinas e Indígenas. La mayoría de los municipios solicitados para explotación minera por parte de la multinacional Ashanti, están afectados por graves problemas de expulsión poblacional y violencia. De tal suerte que al problema de la tenencia y concentración de la tierra se suma el del acceso a los recursos naturales por parte de los pobladores tradicionales de la región, sin contar la discusión, sobre la permanencia o no de las comunidades en sus territorios y las implicaciones de estas políticas en la construcción de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, los cuales terminan afectando a las comunidades rurales entre muchas otras cosas, en materia de inversión pública, tributación y normatividad que regula el uso del suelo (Tabla N° 8).

Por otro lado, en el caso de las plantaciones forestales, Smurfit Cartón Colombia empresa Irlandesa perteneciente al grupo Jefferson Smurfit Group plc, tiene grandes inversiones y cultivos de pino y eucalipto, que van desde el Macizo Colombiano hasta el Eje cafetero por las dos cordilleras, central y occidental. Hoy, Smurfit Kappa Cartón de Colombia pertenece en un 30% a inversionistas colombianos y en un 70% al Grupo Smurfit Kappa, uno de los más grandes productores de empaques de papel y reciclaje en el mundo. Según información oficial de la empresa Smurfit, está tiene cultivos forestales en más de 43.000 hectáreas, tendiendo a aumentar.

En el libro titulado “El Imperio de Cartón”, el autor anota que la empresa Smurfit:

“... se ha aprovechado de una legislación tributaria redactada de acuerdo con sus intereses, depredado hasta el arrasamiento las selvas naturales del Bajo Calima, fracturo la estructura social y convirtió en miseria la pobreza de los chocoanos, entró en contradicción con los indígenas Paeces en el departamento del Cauca y diseño formas de contratación calculadas para desvalorizar el precio de la mano de obra de sus trabajadores... Ya para 1991, el 37.5% de las ganancias de Smurfit a nivel mundial provenían de México, Venezuela y Colombia; en 1993 los mismos tres países habían llegado a producir más del 70% de esas ganancias. Otras sucursales de la Smurfit vendían volúmenes más grandes de cartón, pero en América Latina el margen de ganancia era mayor.”<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Esta empresa es una de las mayores empresas mineras del mundo, con 21 operaciones en 10 países y cuya sede principal está en Johannesburgo. Su filial en Colombia: la Kedahda S.A.

<sup>59</sup> Consultado en Primer Encuentro Nacional Agrominero Inter étnico. Área internacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos. [http://www.omal.info/www/article.php3?id\\_article=1200](http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=1200). 25 de septiembre de 2007.

<sup>60</sup> BRODERICK Joe. *El Imperio de Cartón. Impacto de una multinacional papelera en Colombia*. Editorial FICA. 2007. Cali, p. 8 y ss.

**Tabla N° 8**  
Número de solicitudes de contratos de exportación y explotación minera y desplazamiento por municipio.  
Departamento del Cauca, por multinacional Kadhaha. 2008

Cauca	Solicitudes de contratos de exploración	% del total	Número de Desplazados 1997-2008*	% del total
Santa Rosa	29	9,5	2346	3,0
El Tambo	28	9,2	11940	15,3
Bolívar	25	8,2	4916	6,3
Patía (El Bordo)	25	8,2	4684	6,0
Piamonte	22	7,2	3924	5,0
Almaguer	21	6,9	1034	1,3
Mercaderes	20	6,6	248	2,8
La Vega	19	6,2	3488	4,5
La Sierra	15	4,9	1033	1,3
Sucre	15	4,9	764	1,0
Balboa	11	3,6	2924	3,8
San Sebastián	10	3,3	875	1,1
Santander de Quilichao	10	3,3	2704	3,5
Rosas	8	2,6	1171	1,5
Buenos Aires	7	2,3	9642	12,4
Paéz	7	2,3	2844	3,6
Sotara	7	2,3	536	0,7
Caldono	5	1,6	880	1,1
Morales	4	1,3	964	1,2
Florencia	3	1,0	329	0,4
Suárez	3	1,0	1144	1,5
Timbío	3	1,0	1907	2,4
Caloto	2	0,7	2728	3,5
Silvia	2	0,7	383	0,5
Argelia	1	0,3	5240	6,7
Cajibío	1	0,3	5375	6,9
Jambalo	1	0,3	1524	2,0
Piendamó	1	0,3	511	0,7
<b>Subtotal solicitudes Cauca</b>	<b>305</b>	<b>14,4</b>	<b>77958</b>	<b>3,0</b>
<b>Total nacional</b>	<b>2114</b>	<b>100,0</b>	<b>2615100</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Datos desplazamiento Sistema RUT. Acción Social corte a julio de 2008.

Las comunidades rurales de diversas partes del país han expuesto en diversos escenarios, entre ellos el Tribunal Permanente de los Pueblos, realizado recientemente en Bogotá y otras ciudades del país, las consecuencias de las plantaciones forestales en sus territorios y comunidades. Para el caso que nos ocupan, un documento anotaba que:

“Igual suerte que las selvas del Bajo Calima tuvieron las que se encontraban en la parte baja de Malvasá, en Gabriel López en Inzá, Cauca, las de las veredas de Córdoba y Tierras Blancas, zona vital para la protección de la cuenca

del río Cauca, arrasada en la década de los años setenta. Impacto similar se produjo en la zona boscosa de los Cabildos de Tacueyó, Jambaló y Guambia en el mismo departamento”<sup>61</sup>.

En el documento citado se anota que la empresa:

“... ejerce control sobre las zonas de nacimientos de aguas que nutren la mayoría de los acueductos veredales, desde Pereira hasta Palmira por la cordillera Central y desde Yumbo hasta Trujillo por la Occidental. Este control se ejerce mediante la propiedad de la tierra y se expresa en el manejo de los terrenos,. Incluso desconociendo muchas veces las Juntas Administradoras de Acueductos, situaciones que suceden en Yotoco y Vijes en el Valle y Corozal en Risaralda.”

“Una de las situaciones es la provocada en el municipio de Buenos Aires (Cauca), donde la empresa vendió predios reclamados por los indígenas Paeces como parte de su resguardo a la sociedad agroforestal el Naya S.A. conformada por campesinos de la región y tras cuya formación está el accionar de Cartón Colombia, como estrategia para trasladar el conflicto y los enfrentamientos con la compañía a los habitantes de la región, mientras la papelera asegura la producción de madera para pulpa, sin los gastos y la responsabilidad que suponen tanto la propiedad de la tierra, como una nómina de trabajadores. Esta situación ha provocado severas divisiones y enfrentamientos entre los distintos grupos sociales que habitan en la región”<sup>62</sup>.

Visto de esta manera, la explotación forestal de la empresa Smurfit en el departamento del Cauca, como en otras zonas del país, ha generado una serie de conflictos de diversa índole: ambientales, sociales, económicos y políticos a las comunidades rurales. Este tipo de conflictos ha conducido incluso al enfrentamiento entre miembros de las mismas comunidades, en tanto la empresa impulsa la constitución de cooperativas y asociaciones conformadas por campesinos e indígenas que habitan las zonas de cultivo. Cuando miembros de la comunidad que no pertenecen a estas asociaciones, pero que habitan la región y que evalúan el impacto negativo del monocultivo interpelan la empresa, los miembros de las asociaciones salen en defensa del cultivo. Valdría la pena establecer el impacto en el departamento del Cauca de este tipo de explotación maderera, en cerca de 17 municipios del Macizo Colombiano, en los que la multinacional lleva ya más de 20 años. La expansión de estos cultivos en zonas de alta fragilidad ambiental como de colonización campesina, está contribuyendo al deterioro de recursos ambientales, al desplazamiento y despojo de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

Sumado a lo anterior, la ampliación de los cultivos de caña hacia el sur del departamento del Valle del Cauca y el norte del Cauca, han derivado necesariamente en disputas profundas por espacios habitados tradicionalmente por comunidades afrocolombianas principalmente, pero también campesinas e Indígenas. El área cultivada en caña para ser empleada en la producción de azúcar y etanol, paso de 133.187 hectáreas en 1980 a 186.473 en el año 2000 y 202.926 hectáreas en el año 2007.(Gráfico N° 3).<sup>63</sup> La expansión del cultivo plantea no sólo la discusión sobre el monocultivo, sino también sobre el aprovechamiento de una de las zonas más ricas del país en términos agroecológicos, además de la discusión sobre la disposición de los recursos naturales que como el agua, son vitales para la humanidad. Solamente para el Valle del Cauca, estudios ambientales demuestran que en riego, los ingenios consumen aproximadamente el 80% del agua de la región.

Por otra parte, en la década de los ochenta fue construida en el norte del departamento la represa de la Salvajina, generando transformaciones profundas en el territorio y las comunidades rurales.

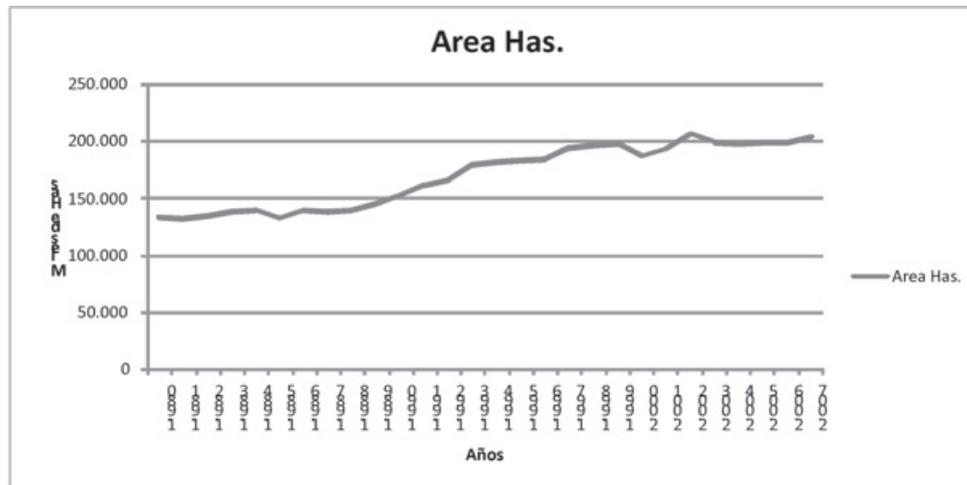
“Al cambiar drásticamente y por imposición de las autoridades las condiciones de vida y de trabajo de la población campesina (como ha ocurrido en la zona inundada por el embalse) se van creando nuevas situaciones para las cuales los antiguos moradores no estaban ni cultural ni técnicamente preparados, pero que, en cambio, abren posibilidades

<sup>61</sup> *Acusación contra Smurfit Kappa Cartón de Colombia. S.A.* Mimeo. Sin fecha de edición.

<sup>62</sup> ídem.

<sup>63</sup> MACHADO Absalón de Jesús y Rincón García John J. *Tierra, Poder y Violencia. Desarrollo Agrícola Regional, Organización Campesina y Violencia en el Valle del Cauca. 1960 – 2008.* Documento del Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR. Versión preliminar. Bogotá, septiembre de 2008. Mimeo, p. 16.

**Gráfico N° 3**  
Valle, área cultivada en caña 1980-2007



[90] de enriquecimiento para quienes dentro de la población misma o venidos de otras partes, no tienen escrúpulos para explotar la miseria recién creada, utilizar influencias para conseguir préstamos ventajosos, montar negocios especulativos, monopolizar el transporte, acaparar los alimentos, adueñarse de las tierras productivas, etc. en poco tiempo los campesinos independientes de antes pasan a ser asalariados de los nuevos ricos o tienen que abandonar el lugar en busca de trabajo [...] las características del embalse de la Salvajina impondrán forzosamente nuevas modalidades de pesca y equipos y artes distintos de los tradicionales, lo cual facilitará la concentración de los recursos en unos pocos avivatos que gozarán de todas las prerrogativas, como el sistema lo tiene establecido... en unos pocos años, como ha ocurrido en otros embalses, (Calima en el Valle, Prado en el Tolima, etc) los terrenos circundantes pasarán a manos de ricos de Cali y Popayán quienes levantarán lujosas mansiones para fines de semana, cruzarán el embalse en lanchas deportivas, organizarán concursos de pesca para exhibir sus trofeos y comercializarán el turismo hacia la zona. Es así como las inversiones hechas con dinero de los contribuyentes colombianos va pasando, como por un tubo, a engrosar las cuentas bancarias de los privilegiados.” (Patiño: 91; 295)<sup>64</sup>.

Este tipo de procesos, a juicio de Aníbal Patiño no eran nuevos en la región.

“Los habitantes de la cuenca del río Cauca a lo largo del eje Timba-Suarez fueron víctimas hace 60 años<sup>65</sup> de abusos, arbitrariedades e injusticias [...] a causa de la explotación aurífera del lecho y vegas del río por parte de una compañía extranjera. Centenares de pequeños agricultores, en su mayoría negros, fueron desposeídos de sus fincas y mejoras porque la empresa tenía autorización para aforar a su amaño el valor de los predios expropiados. La población nativa tuvo que emigrar hacia otros lugares y hacia el Valle. Como testimonio de este despojo tolerado por los gobiernos de entonces, quedaron enormes montones de piedra y grava a lado y lado del río, en un tramo de 25 km. Algunos campesinos (o sus hijos) que volvieron una vez retiradas las dragas, tuvieron que abrir huecos entre los pedregales y llenarlos con tierras extraída del piedemonte de la Cordillera Occidental y llevada en costales hasta los surcos, para sembrar en ellos unas matas de plátano o de yuca. Esta tragedia colectiva fue documentada por mí durante varias jornadas ecológicas efectuadas con estudiantes de la Universidad del Valle, de la Nacional de Palmira y de la del Cauca en 1972 y años siguientes” (Patiño: 1991; 302).

Las referencias a la construcción de infraestructura, la ampliación del monocultivo de la caña, la explotación forestal y finalmente la exploración y explotación minera a gran escala, no sólo tienen en común la partici-

<sup>64</sup> PATIÑO, Aníbal. El embalse de la Salvajina y las comunidades Campesinas. En *Ecología y compromiso social. itinerario de una lucha*. Edit. Cerec. Bogotá, Abril de 1991. Serie Ecología N° 1. Páginas 295 – 298.

<sup>65</sup> El documento del que se toma la cita se titulaba: Las fallas de la Salvajina. Carta enviada al Dr. Diego Castrillón A. Gobernador del Cauca, Popayán, desde Cali, el 8 de julio de 1985. *Ibidem*. Páginas 299 y ss.

pación de empresas multinacionales y la violación de derechos humanos. También tienen en común profundos impactos en las comunidades rurales, que en esencia trascienden el problema de la tierra, en tanto se afectan dimensiones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales de las comunidades rurales y de la naturaleza, a tal punto que se termina alterando dramáticamente la relación de la sociedad con la naturaleza, y de la sociedad misma. En otras palabras, sin resolver el problema de la tierra, en el nuevo contexto del desarrollo en general y del desarrollo rural y regional en particular, la sociedad enfrenta un problema mayor: el del territorio como fuente de vida o recipiente para la extracción de recursos.

Para el conjunto de las comunidades rurales la tierra es algo más que un simple factor de producción. Para las comunidades campesinas,

“[...] el territorio se constituye en fuente de Vida. Visto desde una dimensión regional, es el espacio en el que se construyen condiciones de permanencia para vivir dignamente en una relación con la naturaleza que prolongue la existencia de la comunidad. Para ello, la Movilización como principio se convierte en una herramienta para la defensa del patrimonio ambiental, como el AGUA y LOS BOSQUES, para de esta manera aprender a ser soberanos como Sociedad. El territorio es el espacio en el que se reproduce la Vida y este sentido el campo y lo rural, es parte fundamental de nuestra existencia, pues de ella se derivan los bienes materiales que sustentan nuestra comunidad, así como nuestra lengua y nuestro pensamiento.

También para las comunidades Campesinas, el Territorio tiene un doble significado: Por un lado la Tierra que se asocia al trabajo material y la producción de alimento y por otro el que se relaciona con la IDENTIDAD y la TRADICIÓN, es decir sobre su esencia Campesina y la relación que desde allí se construye con otras dimensiones de la realidad nacional. Bien a partir de su trabajo, de la cultura, de la política y obviamente del aporte a la preservación del patrimonio ambiental.”<sup>66</sup>

En el caso de las comunidades afrocolombianas, el territorio está estrechamente vinculado con sus formas de organización social y aprovechamiento del entorno.

“La Organización, la concebimos como la posibilidad y condición para alcanzar orden y autonomía. El territorio, como el espacio para desarrollar o ejercitar nuestro pueblo. Es cierto que existen pueblos sin territorio, pero luchan por él, con el territorio y otros elementos, nosotros vamos a garantizar nuestra permanencia como pueblo [...] Para nosotros los hombres y las mujeres negras pertenecientes a una comunidad y grupo étnico, el Territorio Región del Pacífico está constituido por nuestros ríos, montes, esteros, fincas y veredas, así como por los conocimientos y las costumbres que tenemos para cuidar y utilizar cada espacio. El Territorio también está constituido por las diferentes formas cómo nos organizamos para salir a pescar, hacer minería, cazar, buscar madera en la montaña, sembrar y cosechar en las fincas. Nuestro territorio también está constituido por los saberes que tenemos de las plantas medicinales para curar los males del cuerpo y del alma. El Territorio también es saber reconocer en el monte el canto del pájaro y el rastro del animal. También es cada una de las maneras como nos relacionamos entre nosotros y con los de afuera. El territorio es una herencia que hemos recibido de nuestros ancestros y mayores la cual debemos y tenemos que garantizar para nuestros renacientes.”<sup>67</sup>

“La comunidad negra reafirma su condición de grupo étnico, con una lógica cultural y cosmovisión propia, sin asumir los recursos naturales por fuera del territorio; recursos naturales, conocimiento y territorio son una unidad ambiental y cultural. Desde esa perspectiva afirman la siguiente ecuación:

**TERRITORIO + CULTURA = BIODIVERSIDAD**

Desde esa lógica se plantea la reivindicación de los derechos culturales, económicos, sociales, territoriales y políticos en cada momento del accionar colectivo; desde la participación en la más mínima reunión hasta la ejecución del gran proyecto. Así entonces, el proceso organizativo de las comunidades negras va de la mano con las dinámicas de poblamiento, ocupación y relación con el entorno y en general con el espacio y el territorio”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Definición tomada de documentos producidos por el Comité de Integración del Macizo Colombiano CIMA. Sin fecha editorial.

<sup>67</sup> Proceso de Comunidades Negras, Palenque Regional El Congal. Citado en MACHADO y Rincón. Ob. cit., p. 95.

<sup>68</sup> MACHADO y Rincón, Ob.cit., p. 95.

Para las comunidades campesinas como se ha visto, la Zona de Reserva se puede constituir en un instrumento a través del cual se preserve su comunidad rural y la vez se proteja el medio ambiente. En el caso de los pueblos indígenas, la noción de territorio va ligada a su ser social. Para ellos, la tierra es la madre, es identidad, tradición, cultura y vida. Como se ha anotado tenemos entonces un doble problema: el que se relaciona con las tensiones entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas a partir del ordenamiento del territorio y el ordenamiento jurídico y político derivado de las acciones afirmativas del estado Colombiano; el segundo, de carácter estructural y que afecta a las comunidades rurales en su conjunto, relacionado con las políticas del desarrollo y la concepción que sobre el territorio que se ha impuesto hegemónicamente, favoreciendo intereses de carácter económico, a costa del bienestar de la sociedad.

La consideración sobre la configuración real de la sociedad, de la nación y su realización en materia normativa, deja muchas cosas para reflexionar en términos de observar su aplicación en territorios compartidos por diversas comunidades continentales e insulares, sin que se exacerbén tensiones derivadas de prácticas políticas e incluso de políticas públicas, que pareciera, se orientan más a estimular la tensión social que a resolver problemas cotidianos y estructurales de las comunidades rurales. Estos hechos son de singular importancia en tanto municipios como Silvia, Caldon, Inzá, Páez, Toribio, Jámalo, Buenos Aires y muchos otros del Macizo Colombiano pueden ser caracterizados como municipios multiculturales en los que las comunidades organizadas y no organizadas comparten territorialmente un espacio socialmente construido, desarrollan dinámicas productivas comunes y a la vez diversas social, económica y culturalmente. Aunque evidencian diferencias, lo común del territorio compartido, las vivencias materiales y los medios de supervivencia como sus necesidades, los hacen comunes social y territorialmente. En el caso de las experiencias de proyectos educativos, tanto de comunidades campesinas como indígenas, se muestra la potencialidad que existe para comprender el territorio que se habita y las particularidades de contexto que alimentan las relaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ecológicas de las comunidades, de tal suerte que se puedan resolver las tensiones.

[92]

Esta reflexión debería importar a las comunidades y organizaciones rurales, los académicos y políticos y en general a la sociedad, en tanto la mayoría de conflictos tienden a agudizarse en un contexto en el que se privilegia una concepción economicista del desarrollo, materializada a través de programas y proyectos de desarrollo, que en no pocas ocasiones ha recurrido al ejercicio de la violencia para el logro de sus objetivos. De hecho, recientemente líderes de las organizaciones indígenas del Cauca fueron nuevamente amenazados de muerte por un grupo autodenominado “campesinos embejucados”. Mientras las comunidades rurales se trenzan en una serie de conflictos locales, los intereses de empresarios y políticos se van materializando, apalancándose en las tensiones y diferencias de las comunidades rurales. La experiencia del Cauca debería entonces servir como referente para evaluar las implicaciones de este tipo de políticas, máxime si se están discutiendo temas trascendentales en el país, asociados al ordenamiento territorial, las representaciones políticas en los espacios corporativos de senado y cámara; sin contar aquellos aspectos relacionados con la distribución de los ingresos corrientes de la nación, el aprovechamiento del patrimonio ambiental, los tratados de libre comercio y en últimas, las políticas del desarrollo y el mercado mundial. Este tipo de conflictos empiezan a ser generalizados no solo en ámbitos rurales e insulares, sino también urbanos: basta recordar las implicaciones de la constitución de resguardos indígenas en ciudades como Cali y Bogotá. Nos enfrentamos entonces a la comprensión de una sociedad que en sí misma es diversa y en la que las diferencias son la esencia de lo que somos como nación, pero también las cosas comunes que nos unen como el territorio compartido, una historia y una tradición. *Si bien somos diversos, también somos comunes.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Acta firmada entre la comisión facilitadora de los Municipios de Páez e Inzá y los delegados de las comunidades Campesinas de Páez e Inzá, junio 28 de 2005. Puerto Valencia, Inzá – Cauca, junio 28 de 2005.
- Barrère Unzueta, M<sup>a</sup> Ángeles. Igualdad y discriminación positiva: un esbozo de análisis teórico-conceptual. En <http://www.uv.es/CEFD/9/barrere1.pdf>. Consultada el día 4 de julio de 2007.
- Carta enviada al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias por las comunidades Afrocolombianas del municipio de Buenos Aires, Cauca. Enero 23 de 2006.
- Convenio 169 de la OIT
- Corporación Autónoma Regional del Cauca CARC (2002) Plan de Gestión Ambiental Regional del Cauca 2002 - 2012. Popayán, Cauca.
- CRIC. (1978) Proyecto de Plataforma Política. Popayán, Cauca, 1978.
- CRIC. (2005) La Campaña de Liberación de la Madre Tierra en el Cauca. Consejo Regional Indígena del Cauca. Mimeo, Popayán, Cauca.
- CRIC. (S.F) Análisis de su organización y sus luchas. Popayán, Cauca.
- CRIC. CXAYUCE. Semillas y mensajes de Etnoeducación. No. 7 – 8. SIN-123-3513. S.f.
- CRIC.(2005) Cartilla de Legislación Indígena. Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC – MSD Colombia, Programa de Derechos Humanos. Popayán, Cauca, Cuarta edición.
- DANE (2005) Censo general de Población.
- Dane. (2006) Colombia una Nación multicultural. Bogotá, Octubre de 2006.
- Gamarra Vergara, José R. (2007) La economía del departamento del Cauca: concentración de tierra y pobreza. En Documentos de trabajo sobre Economía Regional N° 95. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales CEER Cartagena de Indias.
- Incoder – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Banco Mundial – IICA. Proyecto piloto Zonas de Reserva Campesina. Marco normativo de las Zonas de Reserva Campesina. Legislación Vigente. Serie documentos proyecto piloto. Bogotá, Colombia. S.F.
- INCORA. (2001) Colombia: tierra y paz. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria, alternativas para el siglo XXI. 1961 – 2001. Bogotá, Colombia.
- Machado Absalón de Jesús y Rincón García John J. 2008. Tierra, Poder y Violencia. Desarrollo Agrícola Regional, Organización Campesina y Violencia en el Valle del Cauca. 19060 – 2008. Documento del Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR. Versión preliminar. Bogotá, Septiembre de 2008. Mimeo. Pág. 16.
- Patiño, Aníbal. El embalse de la Salvajina y las comunidades Campesinas. En Ecología y compromiso social. itinerario de una lucha. Edit. Cerec. Bogotá, Abril de 1991. Serie Ecología N° 1. Páginas 295 – 298.
- Procuraduría General de la Nación. 2008. Algunos comentarios y observaciones a la ley 1152, Estatuto de Desarrollo Rural. Bogotá, enero. Archivo PDF.
- Quintín, Lame Manuel. (1973) Las luchas del indio que bajo de la Montaña al Valle de la Civilización. Publicaciones de la Rosca, Bogotá.
- Rincón García John Jairo y Otros: (2004) Plan Territorial para el Mejor estar de los Comuner@s de Inzá, Tierradentro 2004 – 2007. Inzá, Cauca, Alcaldía Municipal.
- Serrano, Rafael. La discriminación positiva, un arma de doble filo. En <http://www.aceprensa.com/articulos/1995/apr/26/la-discriminacion-positiva-un-arma-de-doble-filo/> consultada el día 15 de octubre de 2007.

## Documentos

- Documentos digitales INCODER – CAUCA.
- Movimiento Campesino de Cajibío. Plan educativo Comunitario. S.F
- IKV PAX CHRISTI. 2008. Hacia una solución de la problemática de la tenencia de la tierra en el norte del Cauca. Junio. Folleto.
- Acusación contra Smurfit Kappa Cartón de Colombia. S.A. Documento presentado en el Tribunal Permanente de los Pueblos. Bogotá. 2007. Documento sin fecha de edición. Mimeo.

## Páginas WEB

- <http://www.nasaacin.net>.
- [http://www.omal.info/www/article.php?id\\_article=1200](http://www.omal.info/www/article.php?id_article=1200). 25 de Septiembre de 2007.

# Laboratorios de Paz: Una política de creación\*

Carlos Enrique Moreno León\*\*

## RESUMEN

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

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

## TITLE: PEACE LABORATORIES: A CREATION POLICY

## SUMMARY

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

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

FECHA DE RECEPCIÓN: 05/04/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 06/07/2008

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

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

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

## INTRODUCCIÓN

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

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

## VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

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

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

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

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

En el año de 1998 el PDPMM se fortalece en la medida en que la estrategia es financiada a través de un crédito *Learning and Innovation Loan*<sup>2</sup> LIL que solicita el estado colombiano al Banco Mundial, a partir de allí se vinculan diferentes organismos nacionales e internacionales<sup>3</sup> que buscan consolidar el

<sup>1</sup> Preguntas textuales que manejó el grupo que realizó el diagnóstico de la región.

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

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

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

Ahora bien, la anterior historia hace parte de una serie de etapas que se había trazado la CDPMM para impulsar el PDPMM, en la que, en un primer momento, se realiza un diagnóstico y una planeación de la forma en que iba a funcionar el programa y los elementos a transformar. Luego presenta una etapa de aprestamiento y aprendizaje en la que busca generar la suficiente capacidad de gestión regional y local para impulsar una metodología de desarrollo participativo y empoderante. Hasta ese momento hacia falta una última fase, la ejecución, la cual pretendía la materialización de los proyectos que se han formulado en el anterior paso<sup>4</sup>, esta última etapa corresponde a lo que es hoy el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio LPMM.

Para lograr concretar esa última fase la Corporación inicia un proceso de presentación del programa en diferentes escenarios en el que se buscaba apoyo político para legitimar su accionar, tanto al interior de la región frente a los actores armados como en el exterior frente a los miembros de la cooperación internacional, para así presentarse como una metodología válida para solucionar el conflicto en Colombia<sup>5</sup>. Sin embargo, la organización tenía también un interés en que los organismos con los cuales se relacionaba apoyaran financieramente el programa debido a que los recursos provenientes del segundo crédito LIL finalizaban en el 2003 y no poseían unos recursos tan generosos como los del Banco Mundial; existía la conciencia al interior de la Corporación que el proceso que se estaba llevando a cabo debía continuarse por los buenos resultados que había logrado<sup>6</sup>.

La dinámica antes descrita no sólo tenía el propósito de colocar el Programa dentro de las agendas de las agencias de cooperación, sino que además buscaba apoyo para impulsar unas posibles conversaciones entre el ELN y el gobierno nacional en el Magdalena Medio, en el cual los europeos y la población de la región tuvieran un gran protagonismo en el proceso. Este elemento se va convertir en un factor central de la formulación del Laboratorio de Paz<sup>7</sup>.

[96]

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

### ***Moralidad y eficiencia: claves de la cooperación***

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

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

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

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

<sup>6</sup> Entrevista a Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

<sup>7</sup> Entrevista con Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

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

te para ejecutarse, sino en el grado de legitimidad técnica<sup>9</sup> y política que éste posea al interior de la comunidad internacional, posición que favorecía cualquier cooperación ya que uno de los elementos que son trascendentales para las diferentes agencias de cooperación es la sostenibilidad de un proyecto a largo plazo, y que su vida no dependa de la financiación de la agencia.<sup>10</sup>

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

“...pero una cosa que aquí jugó un gran papel fue llevarlos al campo. Entonces como el Programa de Desarrollo y Paz llevaba varios años y la cooperación de los países y de las ONG’s se había dado en el Magdalena Medio se utilizó la estrategia de llevar a los embajadores en una visita de reconocimiento de campo del programa, de sus pobladores y de sus proyectos, entonces por eso Parfait<sup>11</sup>, Japón, Fröling<sup>12</sup> estuvo en varias ocasiones, así como la cooperación española AECI e Inglaterra. Organizar recorridos por el territorio para conocer los proyectos, es un asunto que se utiliza y uno aprende cantidades, ahí uno sabe como moverle el corazón a la gente, ni siquiera con la gran ceremonia, ni el gran evento, dejando que ellos mismos se encuentren con los pobladores y cuenten de que se trata su proyecto de paz, productivo, eso sensibiliza muchísimo, y esa estrategia se usó repetidamente...”<sup>13</sup>

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

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

El tercer componente es el conjunto de relaciones que posee la Corporación en el ámbito internacional, el cual se ha consolidado gracias a las labores de promoción que se han desempeñado durante los últimos años. Los gobiernos con los cuales la organización tiene relaciones son Francia<sup>14</sup>, Suecia, Suiza, Italia, España, Holanda, Bélgica y Japón. A su vez ha logrado obtener una serie de apoyos de organizaciones no gubernamentales católicas como Caritas de Francia, Diaconia de Suecia y Secours Catholique de Francia entre otras. Lo cual da como resultado la inserción de la Corporación en una red del sistema internacional que permite plantear sus intereses para que sean escuchados; es decir, la labor de lobby entre los diferentes centros de decisión, no sólo es una tarea que ejerce la CDPMM sino que es un universo de actores que ejerce presión para que una política pública sea realidad.

Y el último componente de la diplomacia de la Corporación es el liderazgo y carisma de Francisco de Roux. Éste, aunque es una de fortaleza que posee la organización, se ha transformado como una de sus mayores debilidades<sup>15</sup>. El “Padre Pacho” es una persona que se ha vuelto un punto de referencia para entender el conflicto armado colombiano y cómo se debe actuar para solucionarlo

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

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

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

<sup>12</sup> Michael Fröling fue el Alto Comisionado para las Naciones Unidas para Colombia

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

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

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

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

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

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

Los diálogos van a tener una serie de tropiezos por una fuerte oposición del paramilitarismo, debido a que se pensaba realizar una zona de encuentro en algunos municipios del Magdalena Medio. Pero los miedos tanto de la población como de las autodefensas por la posibilidad de repetir un segundo Cagúan y por perder el territorio obtenido durante su avanzada en la zona<sup>16</sup>, respectivamente. Esto origina una serie de bloqueos tanto a la troncal del Magdalena Medio como en el Río Magdalena para impedir que se demarcara y utilizara tal zona.

Debe señalarse entonces que la posibilidad del diálogo con el ELN despertó el interés de la comunidad internacional, principalmente de España, Francia y Suecia, por participar de una manera más activa en la solución del conflicto armado colombiano. Existía una oportunidad para jugar un rol más activo e influyente que con el proceso que se estaba llevando a cabo con las FARC. En este sentido, los embajadores de estos países<sup>17</sup> comenzaron a ver que la posibilidad de diálogo con el ELN era su oportunidad para establecer la perspectiva europea a la solución del conflicto colombiano a través de un *Laboratorio de Paz*<sup>18</sup>. El proceso de paz desde su perspectiva integraría un diálogo con los actores armados con proyectos de saneamiento básico en la zona en que se llevaran a cabo las conversaciones y permitiría crear un mejor ambiente entre los negociadores y al interior de las poblaciones que acogerían los diálogos, y así se establecería un ambiente propicio para la paz en Colombia.

### ***Tiempos de la política pública de cooperación y de la paz***

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

Hay un cruce entre la diplomacia civil de la Corporación, la diplomacia del gobierno nacional en cabeza de la ACCI y un decidido deseo de la comunidad europea por apoyar un proceso de paz de una manera integral<sup>19</sup>; el Laboratorio sólo aparece dentro de las agendas institucionales hasta la segunda mitad del año 2000, es decir, hasta esa fecha, las labores ejecutadas por la Corporación buscaron el posicionamiento del Programa y de los diálogos de paz dentro de los posibles temas a tratar para que, en el momento de la formulación de la política pública, fuera tenida en cuenta la propuesta

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

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

<sup>18</sup> Concepto inventado por el entonces Embajador de Francia en Colombia Daniel Parfait.

<sup>19</sup> Diálogos, Saneamiento Básico y Ayuda Humanitaria.

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

### **Mesas de Donantes último espaldarazo a la CDPMM**

Las Mesas de Donantes<sup>20</sup> no fueron una herramienta propia de la diplomacia colombiana, pero fueron empleadas como parte de su estrategia.<sup>21</sup> El gobierno colombiano pretendía a través de estas rondas dos objetivos: primero, hacer un contrapeso al lobby realizado por las ONG's en contra del Plan Colombia. En consecuencia, el estado buscó crear un consenso al interior de la comunidad internacional sobre los beneficios que tenía el Plan y mostrar que esa política que se deseaba implementar en Colombia no sólo se limitaba a la ayuda norteamericana, sino que además incluía otros elementos, como los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Vías para la Paz, etc. En oposición a la acción que tales ONG's estaban intentando en las diferentes conferencias internacionales de mostrar los posibles efectos negativos que tendría la asistencia de los Estados Unidos para el proceso de pacificación colombiana. A la par generar un consenso al interior de la comunidad internacional de rechazo frente a esa ayuda y constituir un nuevo tipo de cooperación que desde la perspectiva de estas organizaciones consideraban la más benéfica para Colombia.

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

Antes de la primera reunión de apoyo al proceso de paz en Colombia<sup>22</sup> en Madrid, se lleva a cabo la ronda preparatoria de Londres el 19 de junio del año 2000, en ella el gobierno presentó el Plan Colombia para aliviar las preocupaciones de los diferentes sectores de la comunidad internacional acerca de la implementación del mismo. En esta conferencia sucede un hecho muy importante que va a marcar el inicio de la formulación de la política pública de los Laboratorios de Paz, en palabras del padre De Roux:

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

Este hecho trajo dos consecuencias sobre la CDPMM: primero, la organización se empezó a perfilar como una entidad a la que se podría llegar a apoyar para construir la paz en Colombia, lo cual se acentuaría a medida que transcurría el tiempo. Segundo, el gobierno de Pastrana decide no invitar a Madrid a la Corporación por lo acontecido en Londres, a pesar de esto el estado japonés la invita y Francisco de Roux presenta lo que ha sido el PDPMM<sup>24</sup>.

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

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

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

<sup>23</sup> Entrevista con Francisco de Roux, Director de la CDPMM, 10 de diciembre de 2005, Barrancabermeja.

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

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

### **Comisión Europea y CDPMM creadoras de una política de paz**

El 30 de Abril de 2001 se realiza la tercera reunión del grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia<sup>25</sup> en Bruselas; en ella la Comisión Europea anuncia a través del comisionado de relaciones exteriores, Chris Patten, que la contribución que va hacer este organismo a la paz será de 140 millones de euros, de la cual, la ayuda programable es 105 millones<sup>26</sup>. Al realizar este anuncio Patten confirma la creación de los Laboratorios de Paz, es decir no sólo se planea la realización de esta estrategia en el Magdalena Medio, sino que se transforma en una política *supranacional* de cooperación que tendría varios lugares para ejecutarse, por ésto es que en los años siguientes se lanzan los Laboratorios de Paz II y III. Al dar esta noticia el Comisionado establece como objetivo de éstos apoyar la implementación de acuerdos de paz, incluyendo a las instituciones locales, a los actores civiles promotores de la paz y proyectos de desarrollo económico y social<sup>27</sup>.

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

Al finalizar la Mesa de Donantes de Bruselas se da inicio a otro proceso, el de la formulación de la política. Ésta va afectar a la población colombiana no recae en manos del estado colombiano, recae en el liderazgo de una organización de la sociedad civil y un organismo intergubernamental, esto se debe a dos motivos: primero, las instituciones que representaban al estado colombiano no poseían la capacidad técnica ni el conocimiento del proceso que se estaba ejecutando en el Magdalena Medio para llevar a cabo la negociación, y segundo, para ese momento el gobierno estaba más preocupado en que la ayuda europea hiciera parte del Plan Colombia<sup>28</sup>.

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

Ahora bien, un Laboratorio de Paz es:

“el conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a nivel local y regional, busca realizar, en medio del conflicto, transformaciones en el orden económico, social, cultural y político, para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes”<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Nombre que adquieren las Mesas de Donantes.

<sup>26</sup> 34.8 millones son para el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio.

<sup>27</sup> Commissioner Patten announces strong EU support for Colombian peace process, en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/3msg/ip\\_01\\_625.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/3msg/ip_01_625.htm). Texto Original: “...to support the implementation of peace agreements, notably by fostering local institutions, civil actors promoting peace, economic and social development projects”.

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

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

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

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

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

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

El proyecto es aprobado por el Comité PVD-ALA<sup>30</sup>, el cual está integrado por un representante de cada país miembro de la Unión; un hecho bastante interesante es que el Programa es aprobado por unanimidad al interior de este comité, mostrando la confianza y el compromiso que poseen los países europeos en que éste será el camino más adecuado para la pacificación de Colombia.

[101]

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

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

#### **Construcción de Tejido Social**

La llegada de Europa cambia la forma de construcción de región, hace ver a la Corporación que la única forma de hacer paz en un país no es solamente invirtiendo dinero en proyectos productivos<sup>31</sup> sino que es necesario que el proceso se inicie a partir del fortalecimiento de sus lazos con las autoridades locales y nacionales. Busca establecer en el Magdalena Medio las instituciones necesarias para que

<sup>30</sup> Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia

<sup>31</sup> Cabe anotar que la tarea que venía ejerciendo el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio había comenzado a crear una cultura de la asociación, de empoderamiento y de la planeación en las comunidades.

la solución a las demandas de la población y la transformación de sus conflictos se realicen a través de alianzas entre la comunidad y el estado, erigiendo de esta manera un pacto social.

No obstante, ese fortalecimiento institucional se debe enfrentar con una barrera muy grande, la cultura política regional, la cual se caracteriza por procedimientos y administración del tiempo no inserta dentro de la lógica de la modernidad. La organización de las comunidades se caracteriza por la informalidad y por la lectura de largo plazo de los ciclos, mientras que la cooperación europea tiene en su mentalidad que el procedimiento tiene una lógica y un orden que debe acatarse, y por ello maneja una temporalidad de corto plazo. La conciliación de estos dos escenarios tan disímiles hace difícil un diálogo, ya que cada parte maneja un lenguaje distinto. A pesar que se presenten este tipo de choques hay que rescatar el hecho que aunque el programa ha sacrificado sus niveles de ejecución por los procedimientos, los cuales han forzado a las comunidades a insertarse dentro del estado de derecho, es decir ha vuelto a estas personas sujetos de derechos y deberes, eliminando de esta manera la exclusión de la cual habían sido objeto por parte del Estado<sup>32</sup>.

Del mismo modo las acciones desempeñadas por el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han estado encaminadas a la construcción de ciudadanos de la región, por ello su accionar ha buscado influir sobre las capacidades para la paz de los pobladores<sup>33</sup>. Por ello el Laboratorio ha buscado establecer escenarios de intercambio comunicacional, cultural, económico, educativo, medioambiental y político, en el que se permita el acceso democrático de todos los actores y habitantes, y que al mismo tiempo constituyan en cada uno de ellos la conciencia para trabajar en la salida del conflicto, por ello se hace necesario que los habitantes, el estado y las organizaciones sociales comprendan que hacen parte de un mismo territorio, y que de acuerdo con la apropiación que realicen de éste, consoliden el proyecto de comunidad y de paz que requiere el Magdalena Medio.

## SOSTENIBILIDAD EN DUDA

### *Rol del Estado Colombiano*

El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio se lanza el 25 de Febrero de 2002. Desde ese momento el programa ha enfrentado el cambio de la concepción del gobierno sobre la situación en Colombia, la cual partía desde una idea de conflicto armado hasta una guerra contra el terrorismo. Esta transformación hace que el proceso de paz como está planteado dentro del proyecto no sea una tarea fácil, por ello la llegada de la Unión Europea a través de los Laboratorios genera en el gobierno de Álvaro Uribe dos hechos: El primero, el rechazo por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de los Laboratorios, debido a que éstos parten de la idea de la existencia de conflicto armado interno, y por tanto es necesario un proceso de empoderamiento de las poblaciones para que puedan lidiar con los actores armados, no desde una perspectiva de neutralidad, sino como un representante más dentro de la confrontación<sup>34</sup>.

Esta situación permite que los líderes comunitarios entren a dialogar con las organizaciones armadas, llegando de este modo a la línea que separa las actividades legales de las ilegales en el campo de la política de seguridad. Así el Alto Comisionado para la Paz emitió un documento llamado *Lineamientos para el Enfoque de los Proyectos de Cooperación Internacional*, en el que hace una serie de aclaraciones y afirmaciones sobre temáticas como: la no-existencia de conflicto armado en Colombia, el estado como único interlocutor con las organizaciones ilegales, la definición de una acción humanitaria y quienes son los únicos encargados de realizarlas, y finalmente, señala el papel de los Laboratorios de Paz.

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

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

<sup>34</sup> Una de las principales estrategias que ha empleado el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han sido los Espacios Humanitarios, estos buscan "resarcir derechos y generar condiciones sociales y políticas que cambien las relaciones con los actores armados". Tomado de Los espacios Humanitarios en la II Fase del Laboratorio de Paz, documento introductorio a la estrategia de espacios humanitarios.

Este conflicto provoca demoras en la aprobación del Plan Operativo Global-POG de la segunda etapa<sup>35</sup>, ya que las precisiones hechas por el Alto Comisionado de Paz chocan de una u otra manera, con lo que se estaba realizando en el Magdalena Medio. Finalmente según Nicola Bertolini<sup>36</sup> el impasse fue superado con diversas reuniones como la siguiente:

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

La gran preocupación del gobierno era que ellos perdieran el monopolio de la política de seguridad, debido que la administración Uribe considera que cualquier proceso de paz depende de la política de seguridad. Sin embargo, hubo un cambio en la posición del gobierno nacional frente al programa, lo cual permitió que se aprobara el POG de la segunda fase.

El segundo hecho a tener presente con el gobierno nacional, es la contrapartida a los Laboratorios. Según la Unión Europea una parte de todo proyecto de cooperación internacional debe ser financiada por el estado beneficiario, por eso Colombia solicita un préstamo al Banco Mundial por 30 millones de dólares con el propósito de impulsar el programa llamado Paz y Desarrollo<sup>37</sup>. Este programa tenía el objetivo de “generar condiciones sociales y económicas de mejoramiento de la calidad de vida de comunidades vulnerables y de estabilización socioeconómica sostenible de familias desplazadas por la violencia”<sup>38</sup>. Con tres líneas de acción:

1. La construcción de activos sociales, económicos y ambientales: Esta línea se concentra en generar proyectos productivos y construir infraestructura social.
2. El retorno o reubicación de la población desplazada.
3. El incremento de la gobernabilidad y fortalecimiento institucional: Se pretende generar unos mecanismos de planeación participativa en que la población desplazada sea tenida en cuenta en la construcción de los planes locales de desarrollo.

Entonces, la labor que empezó a realizar este programa fue complemento a las acciones que estaban realizando la Corporación y la Comisión Europea. Se muestra que el interés del gobierno nacional no estaba centrado en impulsar un programa de mejoramiento del tejido social en las regiones, sino de promover un programa asistencial destinado a las personas más afectadas por la violencia, dejando de esta manera la reconstrucción del país en manos de la cooperación internacional, circunstancia que finalmente creó un escenario de fungilidad, ya que los recursos que el estado debería emplear para el fortalecimiento de la sociedad civil e institucional los suplió la Comisión Europea, pues la contrapartida no se enfocó para que el proceso que se venía impulsando por medio del Laboratorio de Paz fuera sostenible en el largo plazo.

#### *Baja Compresión de las Dinámicas Regionales*

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

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

<sup>35</sup> A principios del año 2005.

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

<sup>37</sup> Ver Autorización a la Nación para Contratar una Operación de Crédito Externo hasta un Monto de U\$ 30 millones, o su equivalente en otras monedas, con Destino a la Financiación del Programa “Paz y Desarrollo”, CONPES 3278, Bogotá, 15 de Marzo de 2004.

<sup>38</sup> Ídem.

sentan varias dificultades en el campo técnico, las cuales van a tener repercusiones en la ejecución del proyecto, y por ello en el cambio político que necesita la región. No obstante éste no es un fenómeno que se presenta no sólo en Colombia, David Dollar y Victoria Levin<sup>39</sup> muestran que los requisitos legales en los sistemas de cooperación de la ayuda oficial al desarrollo no permiten destinarla a las zonas más deprimidas del globo, sino que están apoyando países con desarrollo medio, debido a que éstos tienen buena administración e instituciones lo suficientemente fuertes que les permite sostenibilidad de los proyectos, lo cual implica al mismo tiempo que son los únicos con capacidad para cumplir con el procedimiento exigido.

De la misma manera, existe una gran distancia entre la organización intergubernamental y el proceso que se lleva a cabo en la región, la cual requiere un acompañamiento político en los ámbitos regional, nacional e internacional. Este organismo debe propiciar un diálogo más amplio tanto temáticamente como con los actores con los cuales interactúa, para que de este modo tenga un contacto con la realidad del conflicto del Magdalena Medio. Para que no se presente lo que narra Manuel Bayona:

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

[104]

### **Cobertura Inequitativa**

La metodología que empleaba<sup>41</sup> la CDPMM con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio consistía en que cada municipio tenía un grupo de trabajo llamado *Núcleo de Pobladores*, el cual estaba conformado por los líderes sociales de cada municipio, éstos tenían la función de identificar cuáles eran las necesidades de la población y crear un plan para la ciudad<sup>42</sup>, allí la población aprendía a priorizar los problemas, a conciliar, a planear, a diseñar, a ejecutar y a evaluar las políticas públicas. El papel de la Corporación entonces era apoyar técnicamente a estos núcleos para que la realización de la política fuera sostenible y viable, apartándose del proceso de toma de decisiones de la misma.

Así cada pueblo tenía su núcleo y su propuesta, pero era necesario integrar el trabajo local en un escenario regional para que el cambio tuviera un impacto mayor y se comenzara a hacer conciencia de la existencia de la región, y de este modo entender que la única manera de cambiar la situación de un lugar dependía del mejoramiento de otro. Por ello se conformó la *Red de Pobladores*, la cual estaba

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

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

<sup>41</sup> En la segunda Fase se empleó para crear el POG de esta etapa.

<sup>42</sup> La Propuesta Municipal de Desarrollo y Paz.

conformada por algunos líderes de cada *Núcleo* más algunas organizaciones sociales y comunitarias, gremios y universidades<sup>43</sup>.

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

La llegada del Laboratorio cambió esta situación, según los manuales de la Unión Europea los dineros de la Comisión deberían ser entregados a partir de una convocatoria pública, lo cual para muchas personas del programa rompió el proceso con el cual se venía trabajando; detrás de la idea de este concurso existía el concepto de una democracia competitiva, en donde se premia a la mejor propuesta en términos de viabilidad, sostenibilidad y pertinencia, y por supuesto, que tuviera los lineamientos del LPMM, esto permitió una amplia participación de diversos sectores y niveles de transparencia en la asignación de los fondos.

Antes de hacer una crítica de esta naturaleza es necesario señalar que la metodología del PDPMM tenía problemas. Primero, la estrategia de la CDPMM todavía no había logrado realizar un cubrimiento en todos los pueblos de la región. Segundo, algunos de los núcleos se habían cerrado a pesar de haberse constituido a partir de una idea democrática, y no se estaba permitiendo el ingreso de más personas al programa. Por ello, la convocatoria no hay que descalificarla como un proceso inadecuado para la construcción de región, sino que es necesario observarla como una oportunidad que tuvo el programa para aumentar su contacto con otros actores que habitaban en la zona<sup>44</sup>.

Las dificultades que tuvo la convocatoria parten de dos ideas. La primera es que se deseaba profundizar el proceso que estaba llevando a cabo el programa, rompiendo la endogamia de la cual estaba sufriendo, y la segunda, se quería realizar algo nuevo para revitalizar el proceso en el Magdalena Medio, sin embargo no se sabía que se debía hacer. Como consecuencia de ello los lineamientos de la convocatoria fueron muy abiertos y favoreció la presentación de más de 600 proyectos, sobrepasando la capacidad que tenía la Corporación para evaluarlos<sup>45</sup>, sumado a la ausencia de personal técnico complementario al ya existente.

La convocatoria permitía a los participantes escoger las líneas del Laboratorio en las que deseaban formar parte, esto trajo como resultado por un lado, que la mayoría de los proyectos se concentraran en las áreas productivas y de infraestructura social, y por otro, una atomización de pequeñas iniciativas en diversas partes de la región<sup>46</sup>. Situación que se podía prever porque no hubo ninguna discusión entre las personas y grupos que presentaron las propuestas y la convocatoria no ponía a pensar a las personas en comunidad y en el tipo de comunidad que se requiere para impulsar la paz, sino que prioriza el interés particular de los individuos.

De las casi 600 iniciativas que se presentaron, 338 fueron elegidas por un nuevo organismo. Los Comités Ad hoc municipales estaban compuestos por 9 miembros, entre los cuales se contaba con el alcalde, el presidente del concejo, el secretario de planeación, tres representantes del Núcleo de Pobladores (1 del área rural) y tres representantes de las organizaciones sociales (2 del área rural).

Lo anterior generó que los Comités no realizaran un priorización de los recursos de acuerdo con un interés general acorde con un plan para la población, sino que fueron asignados según las necesidades que no podía suplir el gobierno local<sup>47</sup>. Esto provocó que el Laboratorio entrara en una parado-

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

<sup>44</sup> Entrevista con Mauricio Katz, exdubdirector del PDPMM, 11 de Noviembre de 2005, Bogotá.

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

<sup>46</sup> RUDQVIST Anders y Fred Van Sluys, Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz Magdalena Medio, febrero 2005. La Evaluación se llevó a cabo entre el 15 de Septiembre y el 24 de Octubre de 2004.

<sup>47</sup> Esta situación se pretende cambiar en la Segunda Etapa del Laboratorio. Por un lado los recursos de la Convocatoria son menores y por otro los proyectos que se lleguen a presentar deben ser acordes con la Propuesta Municipal que construyan los Núcleos de Pobladores.

ja, por un lado se deseaba que el gobierno local y la población tuvieran un mayor contacto para crear la institucionalidad necesaria para generar un escenario de paz, y por otro, se pretendía que la línea fuerte la constituyeran los proyectos de Cultura de Paz y de Fortalecimiento de la Gestión Pública.

Como producto de la anterior situación el Laboratorio no realizó una atención equilibrada entre los municipios. Por un lado, no todos los municipios de la región están desarrollando proyectos de todas las líneas del cual está compuesto. Hay cinco de los trece municipios<sup>48</sup> (38,5%) que no están desarrollando ningún proyecto en Cultura de Paz y Derechos Integrales, al mismo tiempo hay tres<sup>49</sup> de los trece pueblos (23%) que no están implementando proyectos en el área de Fortalecimiento Institucional.

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

Al construir una escala de 1 a 5 compuesto del índice de necesidades insatisfechas, de la tasa de homicidios y del nivel de desplazamiento de salida y de llegada de los municipios que atiende el programa se puede establecer un grado de selectividad teórica, en el cual se presenta la manera que debería ser atendido cada pueblo de la región. De la misma manera al hacer una escala de 0 a 5<sup>50</sup> compuesto a la cantidad de dinero que aportó el programa a cada municipio por línea de intervención se puede establecer un grado de selectividad real en el que se presenta la manera en que fue atendido cada zona. Al realizar la resta de estos dos grados de selectividad se obtiene un índice de prioridad en el que se puede determinar la manera que está siendo atendido cada municipio. Al observar los resultados, hay seis de los trece municipios (46%) que no están siendo atendidos de una manera adecuada, y cinco de los trece municipios (38,5 %) están siendo sobre-atendidos (Ver Tabla 1).

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

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

## CONCLUSIÓN

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

<sup>48</sup> Puerto Parra, Puerto Wilches, Río Viejo, Regidor, San Pablo.

<sup>49</sup> Arenal, Río Viejo y Regidor.

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

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

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

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

Después de varias reuniones se llevan a cabo rondas internacionales<sup>51</sup> organizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo BID en las que se discute la mejor forma de ayudar a Colombia. En las mesas de donantes el estado colombiano presenta los diferentes proyectos que componen el Plan Colombia para que de este modo los países europeos, americanos y asiáticos así como las organizaciones intergubernamentales se comprometan política y económicamente para apoyar el proceso de paz que se estaba llevando a cabo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[108]

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

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

Las acciones desempeñadas por el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio han estado encaminadas a la construcción de ciudadanos de la región, por ello su accionar ha buscado influir sobre las capacidades para la paz de los pobladores<sup>52</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[110]

# El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)\*

Diana Marcela Rojas\*\*

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la intervención de Estados Unidos en Colombia bajo el Plan Colombia entre 1998 y 2008 dentro del marco del creciente desarrollo de una dinámica política global y no solamente en la perspectiva de una relación bilateral fuertemente asimétrica. Ello implica identificar los principales rasgos de esta experiencia a partir de una mirada de conjunto sobre el fenómeno, planteando, en primer lugar, las razones por las cuales se da una intervención internacional en Colombia desde finales de los años 90; en segundo lugar, analizando las características de la intervención de Estados Unidos bajo el Plan Colombia, y, finalmente, derivando algunas lecciones de la intervención de EEUU en el caso colombiano con miras a avanzar en la comprensión de las transformaciones de la intervención internacional en el contexto de la globalización.

*Palabras clave:* Intervención internacional, Plan Colombia, Política global, Relaciones Colombia-Estados Unidos.

## TITLE: THE GLOBAL EMPIRE'S WORKSHOP: ANALYSIS OF THE U.S. INTERVENTION IN COLOMBIA (1998-2008)

### SUMMARY

The present work aims at characterizing the U.S. intervention in Colombia under Plan Colombia between 1998 and 2008, into the frame of increasing development of dynamic global politics, not only in the perspective of a strongly asymmetric bilateral relationship. It implies identifying the main features of this experience as from an overall look on the phenomenon, presenting, in the first place, the reasons for which an international intervention took place in Colombia since the late 90's. Secondly, analyzing the characteristics of the U.S. intervention under Plan Colombia and, finally, deriving some lessons from that intervention in the Colombian case, aiming to advance in the understanding of the transformations of international intervention in the context of globalization.

*Key words:* international intervention, Plan Colombia, global politics, Colombia-United States relationships.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/11/2008  
FECHA DE APROBACIÓN: 12/12/2008

**análisis político n° 65, Bogotá,  
enero-abril, 2009: págs. 111-126**

\* Este trabajo forma parte de la investigación que la autora desarrolla en el IEPRI sobre el tema: "Las transformaciones de la intervención en la era de la globalización: El caso de Estados Unidos en Colombia 1998-2008", cuyos resultados fueron presentados en la Conferencia Internacional "La intervención de Estados Unidos en el Extranjero", realizado en la Universidad de Duke, Carolina del Norte, en noviembre de 2008.

\*\* Docente e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

En Colombia, el análisis y la discusión de la intervención internacional en su conflicto armado interno y su crisis humanitaria ha estado signada por la parcialidad y la extrema polarización. En la mayoría de las ocasiones, el Plan Colombia ha sido motivo de encarnizados ataques o de apologías frenéticas; este rechazo por principio o esta aceptación incondicional han dificultado un análisis concienzudo, sopesado y hasta cierto punto desapasionado de lo que ha sido esta experiencia para el país.

Dada la significación y amplitud de los efectos de la política de Estados Unidos hacia Colombia en casi todos los ámbitos de la vida nacional, es preciso hacer un balance de lo que ha significado esta política que cumple ya una década: ¿Qué es pues lo que revela el caso colombiano sobre la manera como Estados Unidos ejerce hoy la intervención? ¿Qué tipo de intervención se ha dado en Colombia? ¿Cuáles son los límites y las posibilidades, las ventajas y desventajas de este tipo de intervención?

Aunque la intervención es concomitante al establecimiento del principio de soberanía que define y consagra el sistema westfaliano, y su característica principal es el uso de la capacidad militar frente a otro estado para alcanzar objetivos políticos, la creciente interdependencia que conlleva la globalización ha venido haciendo más complejo el fenómeno de la intervención, tanto en sus métodos, su modo de gestión como en sus implicaciones. Hasta cierto punto, la intervención se ha vuelto un asunto central de la política global.

El presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la intervención de Estados Unidos en Colombia bajo el Plan Colombia entre 1998 y 2008 dentro del marco del creciente desarrollo de una dinámica política global y no solamente en la perspectiva de una relación bilateral fuertemente asimétrica. Nos proponemos identificar los principales rasgos de esta experiencia a partir de una mirada de conjunto sobre el fenómeno; por razones de tiempo y espacio, no pretendemos adelantar un examen de la eficacia ni de las implicaciones de esta experiencia, tarea que queda pendiente para trabajos posteriores.

Como hipótesis central planteamos que *Colombia constituye un laboratorio para un tipo de intervención internacional que revela los límites, las oportunidades y los desafíos de la intervención en el contexto de la globalización; el corazón de esta política es el “nation building”, y más allá, el “global empire building”, cuya significación más profunda se vincula al desafío de la construcción de un orden global bajo la égida de Estados Unidos.*

Para lograr el objetivo propuesto en primer lugar procederemos a plantear las razones por las cuales se da una intervención internacional en Colombia desde finales de los años noventa; en segundo lugar, presentaremos de manera analítica las características de la intervención de Estados Unidos bajo el Plan Colombia, y, finalmente, intentaremos sacar algunas lecciones de la intervención de Estados Unidos en el caso colombiano con miras a avanzar en la comprensión de las transformaciones de la intervención internacional en el contexto de la globalización.

### **¿POR QUÉ SE DA UNA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA?**

Para finales de los años noventa no existía consenso, ni doméstico ni internacional, en torno al diagnóstico sobre el caso colombiano; para algunos se trataba de la intensificación de una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y fuerzas estatales que se prolongaba ya por cerca de cuatro décadas<sup>1</sup>; para otros, el país estaba bajo la amenaza del poder corruptor de los carteles de la droga que había intentado instaurar una “narcodemocracia”<sup>2</sup>; por su parte, la agudización del conflicto había suscitado el desplazamiento forzado de millones de personas y el aumento en el número de homicidios y masacres por lo cual Colombia calificaba como una crisis humanitaria que requería de atención urgente; algunos otros avanzaron sobre la hipótesis de un “estado cuasi fallido” o en riesgo de colapsar ante la precariedad institucional y la pérdida de control territorial y la crisis de legitimidad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> MARCELLA Gabriel y Donald Schulz, “Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada”, en *Análisis Político*, No. 37, IEPRI, Mayo-Agosto 1999.

<sup>2</sup> SWEENEY John, “Colombia’s Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security”, en *The Heritage Foundation Background*, No. 1028, 21 de Marzo de 1995.

<sup>3</sup> MCLEAN Philip, “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Verano 2002, p. 129; TOKATLIAN Juan Gabriel. “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”. En: *Análisis Político*, # 64, septiembre-diciembre 2008 (Bogotá), pp. 67-104.

Sin suficientes elementos para establecer cuál era el diagnóstico más acertado, lo cierto es que la conjunción de estos factores explosivos hizo de Colombia una fuente de inestabilidad para la región y un espacio propicio para el surgimiento o la agudización de amenazas reales o potenciales para la seguridad hemisférica. Ya fuese invocando razones de seguridad nacional como en el caso del gobierno estadounidense y de los países vecinos, o en defensa de los derechos humanos o por razones humanitarias por parte de importantes organizaciones no gubernamentales internacionales y de algunos gobiernos europeos, la intervención ante la crisis colombiana se hacía imperativa hacia finales de los años 90. Pese a esa evidencia, ninguno de los actores internacionales tenía claro que era lo que se debía hacer para resolver la crisis colombiana ni hasta dónde podían y debían comprometerse en esta intervención. Los dilemas en torno a los modos y el grado de intervención resultaban aún más acuciantes a la luz de las experiencias internacionales acaecidas a lo largo de la década<sup>4</sup>.

Colombia planteaba a la comunidad varios desafíos difícilmente asimilables a situaciones acaecidas en otros lugares del mundo.

De una parte, la crisis que presentaba el país se había gestado en medio de un conflicto armado interno que aunque presentaba elementos de continuidad con la guerra irregular desarrollada por las guerrillas desde los años sesenta exhibía claros elementos de transformación, al punto de cambiar la naturaleza y la dinámica misma de la guerra en Colombia. Así, si bien se trataba de la prolongación de un conflicto ya existente, las lógicas de los actores armados, las dinámicas de la confrontación, las fuentes de financiación así como la percepción y los vínculos internacionales cambiaron de manera sustancial con el fin de la guerra fría; ello dio lugar a otro tipo de conflicto, inclasificable e incluso innombrable, al mismo tiempo viejo y nuevo<sup>5</sup>.

La intensificación y transformación de la guerra en el país se dieron en un contexto de profundización de la globalización para los países de América Latina. La implementación del modelo económico neoliberal profundizó la inserción del país en la economía global de manera tanto lícita como ilícita; el impacto de la apertura económica modificó de manera sustancial los arreglos institucionales precedentes y las bases de la gobernabilidad que habían permitido, hasta principios de la década de los 90, una estabilidad institucional hasta cierto punto excepcional en la región pese a la persistencia del conflicto armado. De ser una economía agroexportadora, cuyo producto principal era el café, controlada por una élite criolla, el país se convirtió en exportador neto de recursos energéticos y minerales (petróleo, carbón, ferróniquel) bajo el control de inversionistas y multinacionales extranjeras<sup>6</sup>.

En cuanto a la economía ilícita, de ser un país procesador y comercializador de cocaína, pasó a ser un productor directo con grandes extensiones de cultivos de coca a lo largo y ancho de la geografía nacional, lo cual, a su vez, modificó de manera dramática el régimen de propiedad de la tierra y las relaciones sociales vinculadas a ella. La puja por el dominio de la economía del narcotráfico involucró a sectores de la elite rural terrateniente, a través del paramilitarismo, y a las guerrillas, en una disputa por el control territorial<sup>7</sup>; ello se dio tanto a través de la consolidación de zonas en las que se pudiera

<sup>4</sup> Los casos de Somalia, Ruanda y la guerra de los Balcanes mostraban hasta qué punto el escenario internacional había cambiado y con el fin de la guerra fría surgían nuevos desafíos al orden y la estabilidad en el mundo. CARBONELL Carlos Martín. “Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional”. En: *Oasis* (CIPE, Universidad Externado de Colombia), # 99, 2000 (Bogotá), pp. 165-189; IGNATIEFF, Michael. *El nuevo imperio americano: la reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003; KAPLAN Robert. *Gruñidos Imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Ediciones B, Barcelona, 2007.

<sup>5</sup> KALDOR Mary, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona, Editorial Tusquets, 2001. MUNKLER, Herfried, *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI de España, 2005.

<sup>6</sup> MISAS Gabriel. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía, Bogotá, 2002, 318 pp.

<sup>7</sup> REYES Alejandro. “La violencia y el problema agrario en Colombia”. En: *Análisis Político*, #2, septiembre-diciembre (Bogotá), 1987; ECHANDÍA Camilo y Eduardo Becharra. “Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico”. En: *Análisis Político*, # 57, mayo-agosto (Bogotá), 2006, pp. 31-54.; GUTIÉRREZ Francisco; Mauricio Barón. “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (editores). Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006, pp. 267-309.

desarrollar las actividades propias de la economía del narcotráfico (zonas de cultivos, laboratorios, rutas de exportación) como a través del control del poder local (ya fuese a través de la amenaza o de la cooptación) para evitar la intervención del estado central<sup>8</sup>.

Pero la disputa por el control de la economía no se dio sólo en relación con la droga ilícita; los enclaves de explotación y exportación de recursos estratégicos como el petróleo y el carbón fueron también escenario de confrontación a través del cobro de un “impuesto de guerra” a las multinacionales y la apropiación de las regalías a las regiones productoras por parte de las guerrillas y de algunos grupos paramilitares<sup>9</sup>; ello a su vez generó como respuesta, en algunos casos, la creación de otros grupos paramilitares para proteger tales sectores ante la incapacidad del estado para proporcionar seguridad<sup>10</sup>.

En esta transformación de la economía legal e ilegal y la alteración del balance de las fuerzas sociales en torno al ejercicio del poder, la disputa por el control territorial hizo que los actores armados implementaran estrategias de guerra que afectaban fundamentalmente la población civil a través del desplazamiento forzado, las masacres, los asesinatos selectivos, el secuestro y los atentados terroristas<sup>11</sup>. Con ello se generó una crisis humanitaria de grandes proporciones que encendió las alarmas internacionales. Desde mediados de los años noventa, Colombia se ubicó en los primeros lugares de violación de derechos humanos<sup>12</sup>.

A su vez, la estrategia de control del poder local (alcaldías y consejos municipales, asambleas departamentales y gobernaciones, inspecciones de policía y guarniciones militares regionales), tanto por parte de las guerrillas como de los grupos de paramilitares, fue complementada con una estrategia de “toma del poder central” a través de la financiación de las campañas de los candidatos tanto al congreso como a la presidencia. Primero por parte de los carteles de la droga<sup>13</sup> y luego por la coalición formada por narcotraficantes terratenientes y grupos paramilitares<sup>14</sup>.

De este modo, la estructura y la lógica de funcionamiento del sistema político colombiano, (el vínculo entre los gobiernos locales y el nivel central, la organización y la función de los partidos políticos, la relación entre las ramas del poder, la legitimidad institucional, etc.) se vieron profundamente alterados por la dinámica que adquirió el conflicto armado a partir de los años noventa bajo el impacto del cambio en el modelo económico.

## ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS BAJO PLAN COLOMBIA

Ante la agudización del conflicto armado y la amenaza de un colapso parcial del estado, Colombia aparecía como un caso en el que la intervención internacional se hacía necesaria por los efectos de su crisis para los países vecinos y la estabilidad y la seguridad regionales. No obstante, no existía consenso

<sup>8</sup> SÁNCHEZ Fabio; Mario Chacón. “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. Ob., cit., pp. 347-403.

<sup>9</sup> Sobre el paramilitarismo en Colombia ver: ROMERO Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1998-2003*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003, 295pp.; CUBIDES Fernando. “Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares”. En: *Análisis Político*, # 57, mayo-agosto (Bogotá), 2006, pp. 55-64; DUNCAN Gustavo. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá, 2006, 368pp.

<sup>10</sup> DIJOHN Jonathan. “Abundancia de recursos minerales y conflicto político violento: una evaluación crítica del modelo del Estado rentista”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. Ob. Cit., pp. 441-471.

<sup>11</sup> PÉCAUT Daniel. *Guerra contra la Sociedad*. Editorial Planeta, Bogotá, 2001, 308 pp.

<sup>12</sup> A partir de ese momento los informes internacionales de la ONU, el Departamento de Estado y las ONG internacionales que daban cuenta del aumento exponencial de violaciones a los derechos humanos en Colombia fueron cada vez más frecuentes y alarmantes. Ver: MALAGON, Margarita. “Los derechos humanos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.” En: Restrepo, Luis Alberto. *Estados Unidos: Potencia y prepotencia*. Bogotá, IEPRI, Tercer Mundo Editores, 1997.

<sup>13</sup> Este fue el caso de la campaña presidencial de 1994 en la que resultó elegido Ernesto Samper y que recibió U\$5 millones del cartel de Cali, lo cual dio lugar al proceso 8.000 en el que se revelaron los profundos nexos de la clase política con el narcotráfico.

<sup>14</sup> El proyecto político de control del estado central tanto en el ejecutivo como en el legislativo es lo que se definió en el denominado “Pacto de Ralito” del 2001 y ha sido revelado por los más recientes escándalos de la “parapolítica”.

[114]



Fundamento del Plan Colombia durante el gobierno Pastrana y de la política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe, la estrategia de intervención de Estados Unidos se basa en la idea de que “el fin de las drogas significará el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conducirá al fin del negocio de las drogas”. Ello implica dos presupuestos fundamentales: el primero sostiene que atacar la fuente del tráfico ilícito es la forma más eficaz de detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos; de allí la necesidad de acabar con los cultivos ilícitos y el énfasis en la fumigación aérea<sup>18</sup>. El segundo presupuesto parte de la idea que, dado que los grupos armados ilegales están tan fuertemente involucrados con el tráfico de drogas, luchar y eventualmente reducir el tráfico ilícito golpearía sus fuentes de financiación y facilitaría una derrota militar o una negociación en condiciones de debilidad de tales grupos.

De hecho, en la última década, los grupos armados incrementaron su presencia en casi todas las áreas de cultivo de coca en el país, monopolizando el comercio de la pasta de coca en los territorios bajo su control<sup>19</sup>. Esta “narcotización” de la estrategia de los grupos guerrilleros es lo que les habría permitido allegar los recursos necesarios para expandirse, aumentar el número de frentes y de efectivos, modernizar su armamento y mejorar sus condiciones logísticas. La ofensiva militar desarrollada por las FARC entre 1995 y 1997 habría demostrado dicha hipótesis e inclinado la balanza a favor de la guerrilla y en contra de las fuerzas armadas colombianas.

El corolario de este razonamiento consistía en afirmar que, dado que las guerrillas están tan fuertemente involucradas en la economía de las drogas, era eliminando el tráfico ilícito como se minaría la principal fuente de recursos para la guerra; hecho que las haría más vulnerables a una derrota militar y las presionaría a negociar con el Estado colombiano.

Además, en el diagnóstico norteamericano, el Estado colombiano aparece como un “estado en riesgo de colapsar”, tanto por la falta de control sobre el territorio nacional, la incapacidad de brindar seguridad y garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país y los niveles alarmantes de impunidad, como por la corrupción rampante de una clase política que entró en contubernio con los carteles de la droga. Con el narcotráfico en plena expansión, el aumento y fortalecimiento de los grupos armados ilegales, una clase dirigente corrupta y una crisis humanitaria en ciernes, en Washington, Colombia aparecía como una bomba de tiempo que podría estallar en cualquier momento con consecuencias imprevisibles...

### **Razones de la intervención**

Son varios los factores que explican por qué Estados Unidos decide intervenir de manera directa en la crisis colombiana a finales de los años noventa:

- *El cambio en el contexto internacional y la modificación de la política exterior de Estados Unidos con el fin de la guerra fría:* este hecho implica una transformación en las temáticas y las prioridades de la agenda de seguridad norteamericana en la que el narcotráfico adquiere un lugar preponderante. Muchos conflictos armados se desactivan y otros que, como el colombiano permanecen, empiezan a ser considerados ya no en relación con la confrontación este-oeste, sino en virtud de sus propias lógicas.
- *El impacto que tuvo la crisis del gobierno Samper (1994-1998)* en todas las esferas de la vida nacional así como en la percepción internacional sobre el conflicto armado colombiano. Dicha crisis permitió vislumbrar hasta qué punto el narcotráfico había permeado la vida nacional y encendió las alarmas en Washington ante la posibilidad de tener un estado controlado por la criminalidad

<sup>18</sup> Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State. March 2004. 2003 International Narcotics Control Strategy Report, Washington, [www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29832.htm](http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29832.htm).

<sup>19</sup> Se calcula que 65 de las 110 unidades operativas de las FARC están directamente involucradas tanto en el cultivo como en el comercio de drogas.

- en el hemisferio.<sup>20</sup> La crisis misma generó a su vez un proceso de desinstitucionalización y de deslegitimación que puso en peligro la estabilidad democrática del país.<sup>21</sup>
- *La transformación del papel de Colombia en la economía de la cocaína:* en el lapso de unos pocos años, el país pasó de ser procesador y comercializador a convertirse en el mayor productor de base de coca. Entre 1988 y 1993 se produjo un boom de los cultivos de coca en los departamentos del sur del país, especialmente Caquetá, Guaviare y Putumayo. Se calcula que hoy en día el país produce el 74% de la base de coca a nivel mundial, la cual utiliza para procesar la cocaína que exporta. Asimismo, se produjo una transformación en el tipo de organización, el tamaño y el modo de operar de los narcotraficantes. De los grandes “carteles”, como los de Medellín y Cali, se ha pasado a una nueva generación de microempresas más difíciles de detectar. Estos cambios se generaron tanto por la alteración de las condiciones del mercado como por la aplicación de las políticas antinarcóticos en la región andina.
  - *La intensificación de la participación de los grupos armados ilegales en la economía de la droga.* Además, entre 1996 y 1998, se presentaron disputas entre las guerrillas y los grupos paramilitares por el control de las zonas de cultivo, lo cual hizo que las FARC tomaran el control total de la economía ilegal para evitar las infiltraciones paramilitares primero en Putumayo y luego en Caquetá.
  - *La presión ejercida por el gobierno estadounidense deterioró las relaciones bilaterales y presionó una aplicación a fondo de la estrategia antinarcóticos.* Ello tuvo efectos no calculados sobre el manejo del conflicto armado al restarle margen de maniobra al gobierno en la implementación de una política de negociación con los grupos armados; también exacerbó las contradicciones con los sectores sociales directamente afectados por las medidas antinarcóticos, no sólo los propios narcotraficantes sino las poblaciones afectadas por las fumigaciones y le restó credibilidad y apoyo político internacional a la propuesta colombiana de “corresponsabilidad internacional” para enfrentar el tráfico ilícito<sup>22</sup>.
  - Por último, *la presión de los países vecinos ante el agravamiento de los efectos del conflicto* es un factor a tener en cuenta. La situación de Colombia generó una crisis de seguridad para los países vecinos, los cuales presionaron de manera contradictoria una respuesta tanto de Colombia como del propio Estados Unidos. Además, una expansión del conflicto colombiano y sus consecuencias en la región ponía en cuestión el liderazgo norteamericano en la arquitectura hemisférica de seguridad.

[117]

### Características de la intervención de EEUU en Colombia

Los factores antes mencionados hicieron que la política de Estados Unidos frente a la crisis que vivía el país adquiriera tres rasgos centrales: la profundización de una relación de alineamiento construida a lo largo de décadas, la favorabilidad de la elites colombianas a un mayor intervención por parte de Estado Unidos, y, por último, la combinación de dos tipos de intervención ante la complejidad de la situación que se enfrentaba.

### ¿Continuidad o ruptura?

La intervención de Estados Unidos en Colombia a finales de los años noventa si bien transforma de manera sustancial las relaciones entre los dos países, no constituye una completa novedad en el historial de las relaciones bilaterales y regionales. De hecho Estados Unidos tiene un amplio y contro-

<sup>20</sup> BENNETT William J. y Jesse Helms, “Colombia, America’s Favorite Narco-Democracy”, en *The Wall Street Journal*, 4 de Abril de 1995, p. 20.

<sup>21</sup> CRANDALL Rusell. *The eagle and the snowman: United States policy toward Colombia during the presidential administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. Johns Hopkins University, Baltimore (Maryland), 2000, pp. 327.

<sup>22</sup> VARGAS Meza Ricardo, *Drogas, máscaras y juegos: Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/TNI/Acción Andina, 1999, p. 138.

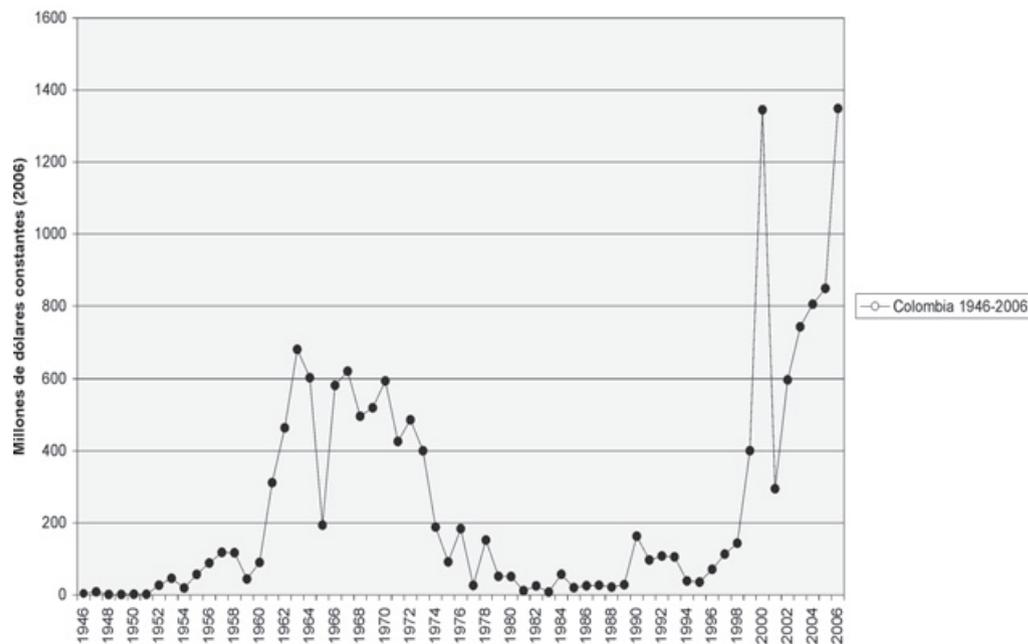
vertido historial de intervencionismo en América Latina, acentuado durante la guerra fría. De hecho, Washington ha tenido a Colombia como uno de sus aliados más fieles y constantes, lo cual se tradujo en una significativa ayuda militar hacia Colombia a partir de los años cincuenta. Más adelante, un hito en esta relación lo constituyó la Alianza para el Progreso, una política de ayuda masiva hacia los países latinoamericanos planteada por el gobierno del presidente Kennedy a principios de los años 60 como una estrategia para promover el desarrollo económico y contrarrestar con ello el avance del comunismo en el hemisferio. En esa ocasión, Colombia fue considerada como un país piloto en la aplicación del programa<sup>23</sup>.

El declive de la Alianza para el Progreso dio paso a la lucha contra las drogas como asunto preponderante en la agenda bilateral desde finales de los años setenta. Estados Unidos concentró así su atención en combatir el fenómeno del lado de la oferta en los países productores andinos, Bolivia, Perú y Colombia. Desde entonces y hasta mediados de los años noventa, la política de Estados Unidos hacia Colombia se focalizó en la lucha antinarcóticos<sup>24</sup>.

No resulta entonces casual que, en principio, el Plan Colombia haya sido concebido y percibido por el gobierno estadounidense como una continuación y profundización de la estrategia antinarcóticos que se venía desarrollando a lo largo ya de dos décadas y no como una nueva política de intervención.

A lo anterior se suma los estrechos vínculos económicos y comerciales del país con la economía estadounidense. En este sentido, el Plan Colombia puede ser visto más como una intensificación de la intervención que como una ruptura en su política hacia Colombia; ello confirma la hipótesis de que

**Gráfica 2**  
Ayuda Norteamericana a Colombia, 1946-2006



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant-dollar 2006. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

<sup>23</sup> TAFFET, Jeffrey. *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. New York. Routledge, 2007.

<sup>24</sup> CRANDALL Rusell. *Driven by drugs: US policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publisher, Boulder, 2002, 193pp. TOKATLIAN Juan Gabriel, "Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿El deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?", en LEAL Buitrago Francisco (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, FESCOL/IEPRI, Universidad nacional de Colombia, 1996, p. 185.

Ayuda EE.UU., 10 primeros países del Mundo y América Latina (1963)



Fuente de datos numéricos US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic Military Assistance. Total in millions historical \$US. <http://quesdb.usaid.gov/gbk/>

la intervención, más que la ruptura con un orden previo basado en el respeto a la soberanía, implica la existencia de lazos y de políticas preexistentes bilaterales que favorecen una mayor incidencia de un país en los asuntos domésticos de otro<sup>25</sup>.

#### Favorabilidad nacional a la intervención

Una segunda característica del caso colombiano lo constituye la favorabilidad nacional a la intervención de Estados Unidos a mediados de los años noventa. Esto que algunos autores han denominado “llamados al imperio” o “intervención por invitación”<sup>26</sup>, da cuenta de una condición que explica por qué el Plan Colombia es percibido tanto fuera como dentro del país como una estrategia más exitosa que fallida.

Ante la crisis que vivía el país y el riesgo de una fragmentación territorial y un colapso institucional, se generó entre la mayor parte de las elites colombianas un consenso acerca de la necesidad de apelar a la comunidad internacional en general, pero especialmente a Estados Unidos, tanto económica como políticamente, para hacer frente a la situación. Posteriormente ese consenso se extendió a la mayor parte de la opinión pública, en un país en el que tradicionalmente se ha visto con buenos ojos el estrecho alineamiento con Estados Unidos<sup>27</sup>. Esta favorabilidad a la intervención se explica en buena medida por dos razones fundamentales: una económica: en medio de una crisis económica el estado colombiano no contaba en ese momento con los recursos para hacerle frente solo a la amenaza combinada de guerrillas y paramilitares. La necesaria modernización de las fuerzas armadas para

<sup>25</sup> MITCHELL C. R. “Civil strife and the involvement of external parties.” *International Studies Q.* 14 (June) 1970: 166-194. ; ELEY, John W. “Toward a Theory of Intervention: The Limitations and Advantages of a Transnational Perspective”. *International Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 2. (Jun., 1972), pp. 245-256.

<sup>26</sup> SALAME Ghassane. *Appels D’empire: Ingerences Et Resistances a L’age De La Mondialisation*. Fayard. Paris, Fayard, 1996 ; LUNDESTAAD, Geir. “Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”. *SHAFR Newsletter* (Society of Historians of American Foreign Relations), Sept. 1984, pp. 1-21; TICKNER Arlene. “Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales.”, en *Colombia Internacional*, no.65, Bogotá, enero-junio 2007.

<sup>27</sup> Este clima general de favorabilidad a la intervención no contradice el hecho de que importantes sectores de la sociedad civil, en particular ONGs y movimientos políticos de izquierda lideraran una fuerte oposición al Plan Colombia por su sesgo militarista y antinarcóticos. La sospecha entorno a las verdaderas intenciones de la estrategia se vio agravada por el secretismo con el que el gobierno de Pastrana manejó la formulación del Plan. Sólo varios meses después, una vez ya aprobado en el Congreso estadounidense a mediados del 2000, el Plan empezó a ser conocido. De este modo, la política más importante para el país en ese momento no fue objeto de un amplio debate público.

llevar a cabo la guerra contrainsurgente requería de apoyo logístico, en armamento, entrenamiento e inteligencia que sólo podía ser proporcionado por Estados Unidos. Además, en la medida en que el Plan se definía como una estrategia fundamentalmente antinarcóticos, los costos de esa guerra se consideraba debían ser también asumidos por el gobierno estadounidense<sup>28</sup>.

La segunda razón es de carácter político: el gobierno Pastrana decidió poner la política internacional del país en función de un proyecto político cuya objetivo central era solucionar el conflicto armado interno. El respaldo político de la mayor potencia del mundo podía brindar legitimidad a la estrategia, tanto en el plano internacional, dado que Colombia hasta entonces era percibido como un “país problema”, como en el plano interno, pues obligaba a unas elites reticentes a asumir los costos y la responsabilidad de la crisis y comprometerse, económica y políticamente en una estrategia de largo plazo<sup>29</sup>, además eso blindaba el proceso de negociación con las guerrillas de los ataques de sectores internos que se oponían a una salida negociada de la guerra. Así, la intervención de Estados Unidos se convierte en sustento del proyecto político del gobierno colombiano, tanto el de la administración Pastrana como la de Uribe<sup>30</sup>.

### COMBINACIÓN DE LA “HARD INTERVENTION” Y DE LA “SOFT INTERVENTION”

Por último, en el caso colombiano se combinan la “hard intervention” con la “soft intervention”. Con respecto a la primera, el Plan Colombia es una intervención militar indirecta en la que la ayuda estadounidense se orienta a proporcionar entrenamiento, equipos, armamento, apoyo logístico, información de inteligencia y planeación operativa a las fuerzas militares colombianas, quienes son las encargadas de desarrollar la estrategia en el terreno. Este es el modelo contrainsurgente que se utilizó en El Salvador en los años ochenta. En él, la presencia de personal militar estadounidense es limitado<sup>31</sup> y se da una importante participación de contratistas privados estadounidenses que se encargan de tareas de administración y asesoría en el sector defensa. Buena parte de la ayuda estadounidense bajo Plan Colombia es dedicada a la intervención militar.

La “soft intervention” corresponde fundamentalmente a lo que hoy se llama la “ayuda humanitaria” y que en la política exterior estadounidense se identifica como “ayuda al desarrollo”. En este tipo de intervención la ayuda se orienta a la formulación e implementación de programas de desarrollo alternativo, asistencia a la población vulnerable como la que sufre desplazamiento forzado, al fortalecimiento institucional, como la reforma al sistema de justicia, a la promoción de la democracia y el respeto por los derechos humanos. En relación con la ayuda que proporciona Estados Unidos hacia Colombia, esta abarca una menor proporción de los recursos<sup>32</sup>. Esta ayuda es administrada a través de AID y algunas otras agencias gubernamentales estadounidenses como el departamento de justicia y el de agricultura. Los programas son coordinados con las agencias correspondientes del gobierno colombiano y con algunas ONGs.

<sup>28</sup> Es de recordar que durante los años ochenta y la primera parte de los años noventa, la ayuda financiera de Estados Unidos hacia Colombia, si bien modesta, se concentró en la lucha antinarcóticos.

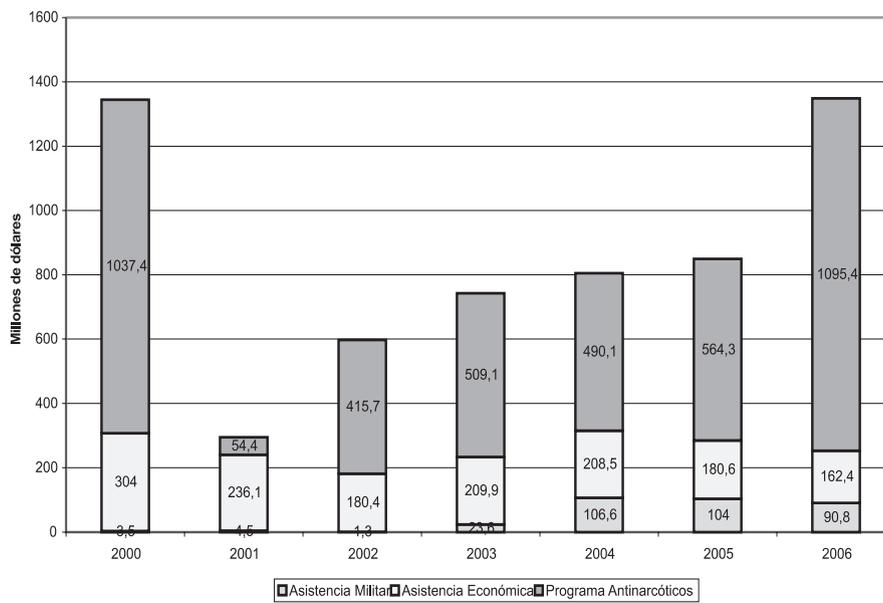
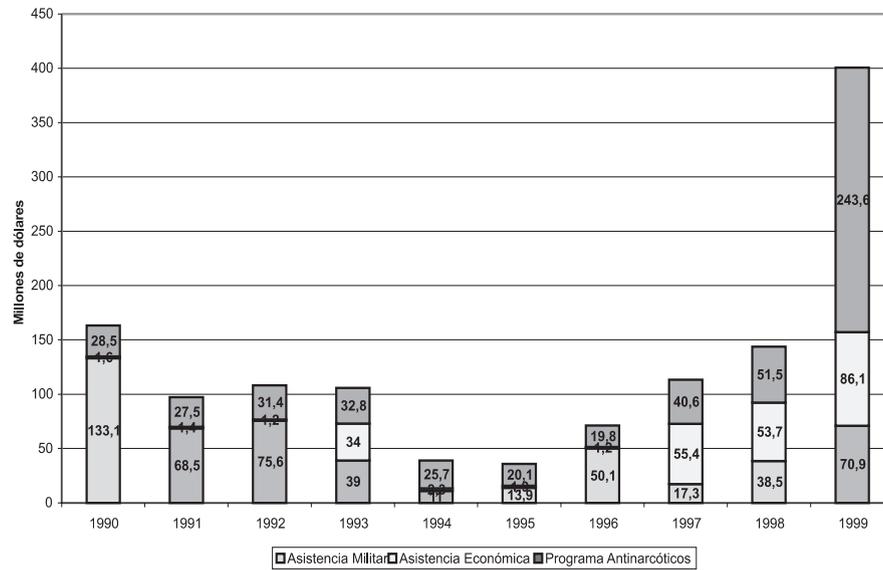
<sup>29</sup> Uno de los argumentos que surgió en el debate del Plan Colombia en el Congreso estadounidense era cómo justificar un paquete de ayuda como el que se solicitaba cuando las elites colombianas eran tan reticentes a enviar a sus propios hijos a prestar el servicio militar y el gasto en defensa era bajo y no correspondía a los promedios internacionales de un país en guerra.

<sup>30</sup> Este llamado a la intervención por parte de las elites colombianas controvierte la visión según la cuál el gobierno estadounidense tenía como objetivo promover una intervención militar directa en el país. Es de señalar que, pese a la manifestación de compromiso del gobierno Clinton, el gobierno colombiano tuvo que hacerle frente a duras críticas y considerable oposición en Washington; fue preciso llevar a cabo un arduo y costoso lobby por parte del gobierno colombiano para que el Plan Colombia fuese aprobado en el congreso estadounidense. GARCÍA Andelfo, “Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá: Editorial Planeta, 2001; ROJAS Diana Marcela y Atehortúa, Adolfo León, “Ecos del proceso de paz y el plan Colombia en la prensa norteamericana”, en *Idem*.

<sup>31</sup> Una de las condiciones que se incorporaron a la aprobación de la ayuda hacia Colombia fue limitar el número de militares estadounidenses presentes en territorio colombiano para evitar una escalada en la presencia de tropas como se dio en Vietnam.

<sup>32</sup> No obstante es preciso tener en cuenta que antes del Plan Colombia sólo una pequeña parte de la asistencia era utilizada para reforma del sistema judicial y desarrollo alternativo.

**Gráfica 3**  
Ayuda discriminada de EE.UU. hacia Colombia, 1990-1999 (Dólares constantes del 2006)



Fuente: Datos extraídos de U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), constant-dollar 2006. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Vale la pena señalar que en el caso colombiano se presenta una especie de división internacional del trabajo en lo que se refiere a la intervención: mientras que Estados Unidos se encarga de la intervención dura, aunque incluye y de manera importante, la intervención blanda, las ONG internacionales, las organizaciones internacionales y los gobiernos europeos se concentran en la ayuda humanitaria y rechazan la intervención militar<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Esta división da lugar también a un debate político y moral en la que la intervención militar es ilegítima y se vuelve condenable mientras que la intervención de carácter humanitario es aceptable y legítima. En Colombia, el debate político sobre la intervención se planteó dentro de esta dicotomía: estar a favor o en contra del Plan Colombia significaba estar a favor o en contra de la intervención militar. Sin embargo lo interesante es que nadie, ni siquiera los sectores más críticos de la estrategia pusieron en cuestión la ingerencia internacional en sí misma, lo que se cuestionaba era qué tipo de intervención debía prevalecer.

La combinación de estas dos clases de intervención hace que la política de Estados Unidos hacia Colombia se oriente hacia el “nation building”, hacia la construcción (o reconstrucción) de las capacidades del estado colombiano como respuesta a la amenaza de un estado en riesgo o un estado débil que afecta la seguridad nacional estadounidense<sup>34</sup>.

La presencia de las tres características señaladas hace de la política de Estados Unidos hacia Colombia un modelo específico de intervención.

### LECCIONES DEL CASO COLOMBIANO PARA LA COMPRESIÓN DE LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL HOY

El análisis del caso colombiano revela la necesidad de un cambio en la comprensión de la intervención en el contexto de la globalización; la manera como habíamos visto y entendido la intervención estaba rígidamente enmarcada en la visión soberanista de las relaciones internacionales referida al sistema westfaliano, con lo cual se nos escapaban varios de los aspectos cruciales de este fenómeno de la política global. Así, en la medida en que la interdependencia se intensifica bajo el impacto de la globalización, la intervención deja de ser excepcional para convertirse en la regla y ello constituye un desafío mayor para el análisis de la política contemporánea.

Como lo señalamos, la intervención estadounidense en Colombia abarca la mayoría de dimensiones de funcionamiento del estado, con lo cual, deja de ser un asunto puntual para ser más “integral”; esto implica una complejización que le da forma a un tipo de intervención que a través de la cual se busca suplir las deficiencias en la construcción del estado en los países débiles. La intervención como “*nation building*” ha hecho que, para el caso colombiano, Estados Unidos se haya ido constituyendo en una especie de *sistema o instancia paralela de gobernabilidad*, generando a su vez, un entrelazamiento asimétrico de la política doméstica estadounidense con la dinámica política en el país.

De este modo, la política doméstica estadounidense, su dinámica y su lógica adquieren una gran relevancia y capacidad de incidencia en casi todos los aspectos la vida nacional. Ello hace que los actores y los escenarios se transformen al punto de poder hablar de una “política interméstica”; no obstante ese entrelazamiento de los sistemas políticos nacionales es profundamente asimétrico puesto que, aunque Colombia adquiere algún grado de relevancia y de visibilidad en la escena política estadounidense, su capacidad de incidencia en ella es mínima.

Por su parte, la intervención orientada a la “construcción estatal” implica a su vez la implementación de una institucionalidad y de unos mecanismos de “administración de la intervención” que transforman el dispositivo diplomático acrecentándolo y volviéndolo más complejo. Muestra de ello es el tamaño y el papel que cumple la embajada de Estados Unidos en Colombia, considerada la segunda o tercera embajada más grande en el mundo. Más que una embajada, se trata en la práctica de un verdadero “superministerio” que interactúa con la mayor parte de las agencias gubernamentales colombianas. La complejización de la intervención así genera una burocracia que presenta las ventajas y desventajas de las burocracias: permanencia y estandarización de los procedimientos, previsibilidad, capacidad de implementación y continuidad en los programas, responsabilidad y rendimiento de cuentas, pero también rivalidad entre las agencias involucradas, comportamiento inercial, puja por sus propios intereses sectoriales, etc. Por su parte, el estado colombiano ha no sólo ha visto rebasado su dispositivo diplomático sino que la arquitectura institucional colombiana, en su conjunto, ha ido transformándose y adaptándose ante los retos de “gerenciar” la intervención.

<sup>34</sup> La ayuda otorgada a través del Plan Colombia se enfocó en programas tales como: mejoramiento del sistema de justicia, promoción de los derechos humanos, esfuerzos anticorrupción, erradicación voluntaria, programas locales, apoyo a la sociedad civil y desplazados, educación, salud, vivienda; también y en mayor medida, apoyo a la Policía Nacional (para erradicación, apoyo aéreo, entrenamiento, equipamiento, infraestructura y apoyo logístico), apoyo a Fuerzas Militares (entrenamiento, apoyo operacional y logístico, helicópteros), infraestructura de apoyo a las operaciones antinarcóticos, unidades militares colombianas envueltas en la lucha antinarcóticos, apoyo a la Fuerza Aérea. SERAFINO, Nina. “Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance (200-2001)”. CRS Report for Congress, July 2001.

En el punto en que nos encontramos, ¿podemos establecer si la intervención de los Estados Unidos en Colombia en los últimos diez años ha sido negativa o positiva?

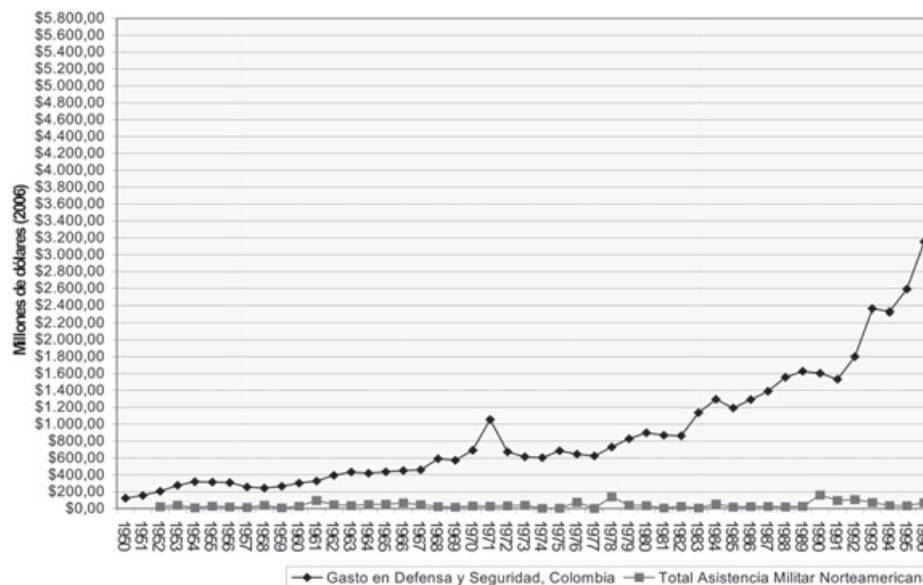
Es preciso tener en cuenta a la hora de sacar las lecciones del caso colombiano que la intervención no puede ser analizada o evaluada solamente a partir de los montos de ayuda externa y su destinación; centrar la discusión únicamente en si se trata de un plan más militarista o más social, deja por fuera aspectos cruciales de lo que ha significado y cómo ha evolucionado esta política que se extiende ya a lo largo de una década.

Además del impacto económico, el impacto político de la intervención es sustancial; la influencia de Estados Unidos sobre la organización, la lógica y la dinámica del sistema político colombiano es aún mayor que la incidencia económica. En este sentido, desde la perspectiva de Estados Unidos, y teniendo en cuenta que la ayuda externa es fundamentalmente una herramienta para ejercer influencia y dominio sobre los estados clientes en función del propio interés nacional, la intervención en Colombia ha sido eficaz.

Desde la perspectiva colombiana, la influencia y los recursos estadounidenses le han servido al sector dominante de las elites colombianas para respaldar y consolidar un proyecto político tanto internamente como en el ámbito internacional. Sin embargo, la vinculación a la política estadounidense a través de la intervención ha reducido de manera considerable el margen de maniobra de la dirigencia colombiana; muestra de ello es que, centrado en el debate político doméstico estadounidense, el diagnóstico inicial de Plan Colombia definido como lucha antinarcoóticos ha simplificado y tergiversado las causas y dinámicas del conflicto impidiendo una estrategia más asertiva de solución de la crisis. Muestra de ello es el aumento exponencial del gasto militar en Colombia y sus rendimientos decrecientes en los últimos tres años. De acuerdo un estudio reciente, el gasto militar en Colombia en el 2008 representa el 6.5% del PIB del país, el más alto del hemisferio<sup>35</sup>.

**Gráfica 4**

Comparación entre el gasto en defensa y seguridad de Colombia y el total de la asistencia militar norteamericana (la suma entre asistencia militar y programa antinarcoóticos a partir de 1974); las cifras son tomadas en millones de dólares constantes del 2006



<sup>35</sup> Ver en este mismo número de *Análisis Político*, Artículo de ISAZA, José Fernando y Campos, Diógenes. “Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto”.

[123]

El grado de eficacia del Plan Colombia es difícil de establecer. Si se trata de evaluar la relación entre los objetivos inicialmente propuestos y los resultados obtenidos, en relación con la lucha anti-narcóticos la estrategia implementada ha resultado un fracaso<sup>36</sup>. Si el éxito se mide en relación con el combate a las guerrillas, sin duda la modernización de la fuerzas armadas colombianas le ha permitido al estado recuperar la mayor parte del control territorial; esta ofensiva militar por parte del ejército colombiano ha obligado a la guerrilla de las FARC a llevar a cabo un repliegue estratégico, sin que ello signifique que los grupos insurgentes de encuentren derrotados, ni que el ejercicio de la violencia como medio de acción política haya sido eliminado.

De otra parte, en relación con la recuperación del tejido social y la democratización, los programas de desarrollo alternativo aunque han tenido un alcance limitado y presentan problemas en su aplicación y continuidad, han contribuido a mejorar las condiciones de vida de algunos de los sectores más desfavorecidos de la población. Los programas orientados a la modernización de las instituciones, tales como la reforma al sistema de justicia, los programas de mejoramiento a los órganos de control como la fiscalía, la procuraduría, la contraloría y la defensoría del pueblo, sin duda han impactado de manera positiva la capacidad del estado para cumplir con sus funciones, sin embargo al no ser concebidos e implementados dentro de una visión integral de la arquitectura institucional del estado, terminan por generar confusiones y contradicciones entre las agencias gubernamentales.

Los programas financiados a través de la ayuda estadounidense dirigidos a la atención de población vulnerable y la protección de los derechos humanos, así como el combate a la corrupción, sin haber solucionado por completo las dificultades a las que se enfrentan, han contribuido a la reconstrucción del tejido institucional y al avance en el ejercicio de la democracia para el país.

Tal vez el mayor fracaso de la intervención sea la estrategia de lucha contra las drogas, la cual se muestra insoluble ante las realidades y la lógica de la economía globalizada.

[124]

A mi juicio, para Estados Unidos, Colombia ha sido un “campo de pruebas” de una forma de intervención que se hace cada vez más imperativa ante la conformación de una “política global”; se trata de un ejercicio de lo que podríamos denominar el “*global empire building*”, el cual requiere de una “construcción y reconstrucción de los estados, particularmente los más débiles, amenazantes o problemáticos, que ponen en peligro los intereses estratégicos y de seguridad de Estados Unidos en el mundo. Esto implica que la construcción de la “national capability” no se hace simplemente con miras a reconstituir el viejo orden internacional basado en los estados nacionales, sino más bien como el requisito para construir una *governancia global* a partir de la homogeneización de las reglas de juego y de las instituciones en todo el mundo.<sup>37</sup> Esto es lo que constituye un proyecto político global, el de la constitución de un “imperio liberal global”, liderado por Estados Unidos, que se instituya en garante del orden y la estabilidad a nivel planetario en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente y ante la intensificación de los riesgos globales.

Sin dejar de reconocer las limitaciones y contradicciones de una estrategia tan ambiciosa, en relación con el “nation building”, los resultados de la intervención en el caso colombiano son significativos aunque no tan contundentes y coherentes como se quisiera. El caso colombiano demuestra, de una parte, que en la era de la globalización, ni los problemas ni las soluciones se pueden alcanzar de manera autárquica, y en ese sentido la condición de orden y estabilidad en el mundo implica una mayor intervención internacional en los asuntos domésticos de los países; de otra parte, permite ver cómo

<sup>36</sup> LOVEMAN Brian, “Preface”, en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. XX; ROJAS, Diana Marcela. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? Revista Colombia Internacional. Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes. (Número 65. Enero-Junio de 2007)

<sup>37</sup> Varios autores han planteado formas de “soberanía compartida” como forma de responder al fenómeno del fracaso estatal. Ver, KRASNER Stephen D., “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”, en *International Security*, Vol. 29, No. 4, Otoño 2004; FEARON James D. y David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, en *International Security*, Vol. 28, No.4, Primavera 2004.

**Tabla 1**  
Distribución de la ayuda por programas bajo Plan Colombia

Overview of Plan Colombia Funding for Colombia and Status of Commitment\* of Funds Provided in the State Department Sections of P.L. 106-246

(\$ millions)

	Plan Colombia P.I. 106-246 Appropriations					
	All Sections	Dept. of State Sections	Dept. of Defense Sections	% of Plan Colombia aid to Colombia <sup>a</sup>	% of all Plan Colombia <sup>a</sup> aid	State Dept. sections funding committed as of Spring 2001
Assistance to the Colombian Military	<b>516.7</b>	<b>424.9</b>	<b>91.8</b>	<b>61%</b>	<b>40%</b>	<b>366.6 or 86%</b>
Pus Into Southern Colombia Program:	416.9	365.5	51.4	49%	32%	320.6 or 88%
Helicopters		328.0				
Training and Other Assistance		37.5	51.4			
Interdiction: support for Colombian Efforts	99.8	59.4	40.4	12%	8%	46.0 or 78%
Assistance to the Colombian National Police (CNP) (Includes CNP helicopter funding)		<b>115.6</b>		<b>13%</b>	<b>9%</b>	<b>78.0 or 68%</b>
Economic and Alternative Development/Employment		<b>58.5</b>		<b>7%</b>	<b>5%</b>	<b>37.5 or 64%</b>
Enviromental Programs		2.5				
Voluntary Eradication Programs		30.0				
Assitance for Local government		12.0				
AID Operating Expenses		4.0				
Community-Level Alternative Development		10.0				
Assistance for Displaced Persons		<b>47.5</b>		<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>44.5 or 94%</b>
Push Into Southern Colombia Temporary Resetlement and Employment		15.0				
Push Into Southern Colombia Alternative Development		10.1				
Other Assitance for Internally Displaced Persons		22.5				
Human Rights		53.5				
Administration of Justice/Rule of Law/Other Governance		65.5				109.1 or 89%
Peace Process	3.0		14%	9%		
Subtotals		768.5	91.8			
Colombia Total (Total May nor Add Due to Rounding)			860.3	100%	67%	637.5 or 83%

\* "Commitments" are funds for which the United States actually has signed a contract with the provider of a good or service.

<sup>a</sup> Percents based on combined DOS/DOD.

Fuente: Tabla tomada de: Serafino, Nina. "Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance (200-2001)". CRS Report for Congress, July 2001.

se ejerce esa intervención: la combinación de la intervención dura y la intervención blanda requiere más que de una “ingeniería social”, de una “medicina social” en la que tanto el diagnóstico como el tratamiento dependan de cada organismo social, entendido de manera integral, y de su capacidad de adaptación.

Siguiendo con la metáfora médica, se requiere además de un estrecho seguimiento de la manera como responde ese organismo al tratamiento prescrito para hacer los ajustes necesarios, pues la característica central de las sociedades, del mismo modo que los organismos vivos, es su carácter dinámico. Esto implica que la idea de aplicar un mismo modelo de intervención a todos los casos, asumiendo que tanto el diagnóstico como la estrategia a aplicar pueden ser las mismas es profundamente erróneo<sup>38</sup>; y esto es precisamente lo que ha hecho Estados Unidos con el discurso acerca de los “estados fallidos” y su política de intervención desde la Guerra Fría<sup>39</sup>.

Para el estado colombiano, la solución a la guerra se ha constituido en el mayor desafío y en el núcleo de cualquier proyecto político que permita asegurar la estabilidad, la democracia y la prosperidad de sus ciudadanos. En ello, la intervención internacional, y en particular la de Estados Unidos, es insoslayable; el asunto radica en cómo lograr que esta política sea verdaderamente eficaz en ayudarnos a alcanzar esos objetivos.

[126]

<sup>38</sup> El gobierno estadounidense ha planteado aplicar la misma estrategia utilizada en Colombia. Al respecto ver: PUENTES Marín Angela María, *El opio de los talibán y la coca de las FARC: Transformaciones de las relaciones entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia*, Bogotá: UNIANDES/CESO, 2006.

<sup>39</sup> Para la conceptualización de los estados fallidos ver: ROTBERG Robert I. (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995; Para una crítica sobre este discurso ver: BILGIN Pinar y Adam David Morton, “Historicising Representations of ‘Failed States’: Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?”, en *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 2002; PEEMANS, Jean-Philippe. *Le développement des peuples face à la modernisation du monde : essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du «développement réel» dans la seconde moitié du XXe siècle*. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant; Paris: Harmattan, [2002]. 534 p.; ROJAS, Diana Marcela. *La falla estatal y la globalización*. Revista Análisis Político, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Número 61 Sep-Dic de 2007.

# Plan Colombia: Exploring some myths and effects on Colombian foreign policy 1998-2006

Rocío Pachón\*

## SUMMARY

The internationalization of Colombian conflict with the setting up of Plan Colombia by Andrés Pastrana, then maintained by Álvaro Uribe, increased foreign policy fragmentation and confusion in the conduct of the country's foreign relations. Three arguments are analyzed: first, Plan Colombia intensified the presidential conduct of diplomatic relations and the fragmentation of foreign relations, and made the role of the Foreign Ministry weaker than before. Second, Plan Colombia made relations with USA more complex and diminished and to some extent worsened Colombia's relations with the European Union and most of its members. And finally, Plan Colombia stimulated the international participation of non-state actors, especially non-government organizations, who started to do a parallel diplomacy in Washington and in Brussels. The presidency of Andrés Pastrana and the first presidency of Álvaro Uribe will be examined within the geographic triangle of Colombia, the USA and Europe.

*Key words:* Plan Colombia, foreign policy

## TÍTULO: PLAN COLOMBIA: EXPLORANDO ALGUNOS MITOS Y EFECTOS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA 1998-2006 RESUMEN

La internacionalización del conflicto colombiano y la implementación del Plan Colombia, ambos sucesos instaurados por el gobierno del presidente Andrés Pastrana, y posteriormente, seguidos por la administración del presidente Álvaro Uribe incrementó el problema de la fragmentación de la política exterior y la confusión para conducir las relaciones exteriores del país. Tres argumentos son analizados: primero, el Plan Colombia intensificó la conducta presidencialista en las relaciones diplomáticas y la fragmentación de la política exterior, e hizo el rol del Ministerio de Relaciones más débil que antes. Segundo, el Plan Colombia hizo más complejas las relaciones con Estados Unidos y de alguna manera empeoró las relaciones del país con la Unión Europea y algunos de sus Estados miembros. Y finalmente, el Plan Colombia estimuló la participación internacional de los actores no estatales, especialmente las organizaciones no gubernamentales quienes empezaron a desarrollar una diplomacia paralela en Washington y en Bruselas. La presidencia de Andrés Pastrana y el primer mandato del presidente Álvaro Uribe son examinados en el marco del triángulo de Colombia, Estados Unidos y Europa.

*Palabras clave:* Plan Colombia, política exterior

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/07/2008  
FECHA DE APROBACIÓN: 24/10/2008

análisis político nº 65, Bogotá,  
enero-abril, 2009: págs. 127-145

\* Professor in the Departments of Political Science and International Relations of the University of Rosario in Bogotá-Colombia. Professional in International Relations and Specialist in European Studies of the same University. MSc in Latin American Studies of University of Oxford.

[127]

ISSN 0121-4705

## INTRODUCTION

Foreign policies, in general, face the challenge of adapting themselves to the changes brought by the new international circumstance of interdependence and globalization<sup>1</sup>. One such change has undoubtedly been the appearance of new sub-regional, national and supranational actors. Many aspects have become more confused and complicated: the role of the nation-states, and who within the state is responsible for foreign policy.

Colombian foreign affairs are not an exception to this. The role of the Foreign Ministry has been reduced, and its tasks are now shared with other ministries, government agencies and particular actors: the Ministry of Commerce and the Ministry of Defense, and other institutions, actors and non-government organizations<sup>2</sup>. The internationalization of Colombian conflict with the setting up of Plan Colombia by Andrés Pastrana (1998–2002), maintained by Álvaro Uribe (2002–2006, 2006–2010), increased foreign policy fragmentation and confusion in the conduct of the country's foreign relations.

Contemporary reflections on this field have done little to solve these problems. Academic analyses have spoken of the weaknesses of Colombian foreign policies, the internationalization of Colombian problems, of the “negative insertion” of the country overseas, and of the projection of a feeble image of the Colombian government. Some studies have analyzed the effects of the domestic conflict, the drugs problem and, more recently, problems related to terrorism. Others have begun the study of the design of national foreign policy, the weaknesses in the structure of the Foreign Ministry, and the defects in the formation of diplomatic representatives.

Few analyses have focused on the problem of the coexistence of a weak and fragmented capacity for formulating and executing foreign policy and an international context which involves multiple actors and particular concerns other than those of the State. The guiding question this essay will attend is as follows: to what extent have the internationalization of the conflict and the development of Plan Colombia affected national foreign policy and increased the problem of making and carrying through a coherent foreign policy? The presidency of Andrés Pastrana and the first presidency of Álvaro Uribe will be examined within the geographic triangle of Colombia, the USA and Europe.

The approach to the question will be guided by three hypotheses: the first hypothesis is that the development of Plan Colombia intensified the presidential conduct of diplomatic relations and the fragmentation of foreign relations, and made the role of the Foreign Ministry weaker than before. It will be shown that the design of Plan Colombia, first in Colombia and then in Washington, was directly and exclusively managed by President Pastrana and his team. The implementation of Plan Colombia, under Pastrana and Uribe, has subsequently come under the Ministry of Defense, the International Cooperation Agency (ICA), and the Agency for Social Action (Acción Social)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> “La política exterior ha cambiado en sus conceptos: primero, porque incluye una multiplicidad de temas antes no considerados; segundo, porque implica diversidad de instrumentos y no solo los políticos-diplomáticos tradicionales; tercero, porque requiere de una aproximación intermística a la realidad, que no olvide los condicionamientos y oportunidades externas, pero que tampoco haga caso omiso de las condiciones de factibilidad y las presiones de la política interna. Tal dinámica lleva a disminuir en algún grado las fronteras entre la política exterior, las políticas comparadas y la política internacional propiamente dicha”. CARDONA Diego and ARDILA Martha, “Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias”, in ARDILA Martha and others, *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, Fescol, 2005, p.xvi.

<sup>2</sup> Formally, the director of Colombian foreign policy is the President and the Foreign Ministry is the executor. The Foreign Ministry does the day-to-day work in multilateral and bilateral relations.

<sup>3</sup> “La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)”, in web page of <http://www.acci.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>, viewed on 27 October 2007.

The second hypothesis is that Plan Colombia was the key to restoring relations with the USA, but made these relations more complex, and at the same time diminished and to some extent worsened Colombia's relations with the European Union and most of its members. To support this hypothesis the essay will show that, although relations with the White House, the Department of State, the Department of Justice and others government agencies were restored, the importance of relations with other actors increased, as was the case with the Pentagon-Southern Command-, the National Security Board (NSB), the Anti-drug Tsar and the Congress. Plan Colombia multiplied relations with numerous agencies and came to be a visible political issue, hence dependent to a degree on Congress and on the electoral outcomes of U.S. politics.

Finally, the third hypothesis is that Plan Colombia stimulated the international participation of non-state actors, especially non-government organizations, particularly the defenders of human rights, whose actions sought to influence the conduct of foreign governments and multilateral organizations towards Colombia. Colombia's foreign relations came to be affected not only by the effects of fragmentation and the unbalanced nature of relations with Washington, with Brussels and with individual European governments, but also by the international action of these non-governmental agents.

It is difficult to find a theoretical framework applicable to this scene. Most theories have not focused on the analysis of the foreign affairs of weaker countries and the relationships between these countries and conflict dynamics<sup>4</sup>. Neorealist studies focus on the role of powerful countries and they assume that domestic contexts have a limited effect on foreign policies. Among these theories, it is "liberal realism" which best fits the present study, for it involves both internal and external aspects and it is not sensible to privilege one side over the other, as well as that of "peripheral realism", which provides a coherent explanation for the majority of conflicts in the international system in tracing their origins, "state making" and "state breaking" and "state failure" problems, and the internal and external pressure operating in the Third World which create a fertile field for domestic and interstate conflict between countries.

The neoinstitutionalist approach, on its side, although it takes into account the development of domestic rules and structures, does not view them in the context of conflict dynamics. The existing literature on the foreign policies of small states, developing countries and middle power countries, perhaps the most useful for this study, is also limited in the analysis of the variable "conflict". To fulfill that theoretical space, this investigation use different sources as Colombian government documents, academic publications, the press, NGO's publications, direct interviews and those of Colombian and American "think thanks".

#### **PRESIDENTIAL DIPLOMACY AND THE FRAGMENTATION OF FOREIGN POLICY**

The development of Plan Colombia intensified presidential diplomacy, the fragmentation of Colombian Foreign Affairs, and made the role of the Foreign Relations Ministry even weaker. In fact, the process of launching Plan Colombia, first in Bogotá and then in Washington, was managed "by the administration entirely, without the participation of the Congress, other political actors, or civil society"<sup>5</sup>. The Plan's implementation under Pastrana's government, and its continuation during Uribe's

<sup>4</sup> "The reason is as follows: since small states are more preoccupied with survival than are the great powers, the international system will be the most relevant level of analysis for explaining their foreign-policy choices. Because weak states are typically faced with external threats to national survival, foreign policy will reflect an attentiveness to the constraints of the international environment and foreign-policy goals will be less constrained by the domestic political process. By contrast, domestic politics will necessarily play a greater role in an explanation of great power foreign policy. Generally speaking, great powers are faced with a lower level of external threat in comparison to small states and thus have more options for action. This increased range of choice will tend to make foreign policy formation more susceptible to domestic political influence. Consequently, unit level variables cannot be ignored when explaining great power foreign policy", FENDIUS Elman Miriam, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in its Own Backyard, in *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2. April 1999, p. 175.

<sup>5</sup> GARCÍA Andelfó, "Plan Colombia y ayuda estadounidense", in RESTREPO Luís and others, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Edt. Planeta, 2001, p. 194.

first mandate was, carried out by the Ministry of Defense and the International Cooperation Agency, which later became Social Action (Acción Social). The Foreign Ministry came to be to a great extent also excluded from the management of the most important elements in the international relations of the country during these two presidential terms as the negotiations for the renewal of “Ley para la Erradicación de Drogas y Promoción del Comercio Andino” (ATPA), and the dialogue on the creation of Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), and from 2000 on, the central element in Colombia’s relations with the United States<sup>6</sup>.

To understand the effects of Plan Colombia on the fragmentation of the Colombian foreign policy, here it is analyzed the closed process favored by the Colombian government in elaborating and formulating it.

### **A comprehensive Plan Marshall/Colombia for peace, development and stability in Colombia.**

Plan Colombia<sup>7</sup>, together with the later process of formulating in detail the aid for Colombia that would receive the backing of the administration and Congress of the United States, was an initiative of President Pastrana and his team. In fact, this strategy emerged as an electoral pledge between the first round and the run-off of the 1998 presidential campaign. It combined a negative diagnosis of the internal situation in Colombia with a positive, though naïve, perspective of a cooperating world.

The original idea of a “Plan Marshall” for Colombia was elaborated into a strategy for peace and an instrument for gaining cooperation from the international community, for restoring good relations with the U.S. and for diversifying international relations at the same time.

Pastrana had early included making peace as an essential point in his platform. It was necessary to provide a fresh concept, combining new and previous strategies, purposes and principles<sup>8</sup>. Thus, with his negative vision of a country immersed in the deepest political, economic, security, social and drugs crisis and his view of a positive world, more inclined toward cooperation, he and his team considered that the solution was to appeal to the international community for support for a plan for integral peace, tackling such causes of conflict as poverty, rather than solely confronting insurgent groups in a military way. This did not imply overlooking the need for strengthening the security forces and combating violent groups, which was also priority for his government<sup>9</sup>.

Pastrana considered that the idea of a military solution had failed in the past, and rejected this option, asserting that he did not just seek a political negotiation with the guerrillas, but a plan for international cooperation, such as Marshall had devised for Europe. It was an ambitious and over-optimistic proposal, as Colombian conditions were far different from those in Europe at the end of World War II. Nonetheless, it was an imaginative move to overcome Colombia’s isolation and to seek help to face the country’s multiple crises<sup>10</sup>.

Thus, the original idea for the “Plan Marshall” for Colombia was inserted into a more comprehensive strategy for peace and development, outlined in his statement one week after he had narrowly

<sup>6</sup> The U.S. support to Colombia was arranged at mids 2000. It had important military support in equipment and training.

<sup>7</sup> A “Plan Marshall” for Colombia was proposed during Pastrana’s electoral campaign and presented to the Clinton government on 3 August 1998.

<sup>8</sup> “En 1998 prácticamente ningún candidato se apartaba de buscar una negociación con la guerrilla, cuando cuatro años atrás casi nadie se planteaba esa posibilidad”, PASTRANA Andrés, *La palabra bajo fuego*, Bogota, Planeta, 2005. p. 149.

<sup>9</sup> One of the main worries for that time was the increase of guerrillas attacks. It was clear that Colombian Armed Forces needed to be strengthened in terms of profesionalization, intelligence and technology. In fact “entre 1994 y 1998, el Ejército se había consolidado, como un actor más de la violencia al perder parcialmente su rol protagónico como encargado del monopolio del uso de la fuerza”. Andrés DÁVILA and others, “El Ejército Colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico”, en *Revista Colombia Internacional*, número 49/50, in page web of <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/davila.htm>, viewed on 8 March 2008.

<sup>10</sup> “Los problemas de fondo estaban ahí: la pobreza, el conflicto armado, la debilidad de las relaciones internacionales y el narcotráfico. Todo ello conformaba el núcleo de nuestras dificultades.”, PASTRANA Andrés and GÓMEZ Camilo, *La palabra bajo fuego*, Bogota, Planeta, 1995, p. 41.

lost the first electoral round of 8 March 1998. Pastrana argued that “[Drug crops are] a social problem whose solution must be itself part of the solution to the armed conflict. Developed countries should help us to implement some sort of “Marshall Plan” for Colombia, which will allow us to make great investments in the social field, to offer our peasants alternatives to illicit crops”<sup>11</sup>.

Once Pastrana was elected president, the idea of a Plan Marshall was included in the “Plan Nacional de Desarrollo” as Plan Colombia<sup>12</sup>. The aim was to restore relations with the United States and also to improve relations with Europe, Latin American neighbours and the multilateral organizations<sup>13</sup>.

In this first phase, the integral plan was not discussed outside the president’s close team and the delegated writers. The earliest version was written in December 1998 by Rodrigo Guerrero, former Mayor of Cali, who had extensive experience in social projects. It was launched in Puerto Wilches, Santander, on 19 December as “un conjunto de proyectos de inversiones estratégicas para la paz, que canalizara los esfuerzos compatriotas a favor de quienes viven en las zonas mas afectadas por la violencia”<sup>14</sup>. Guerrero was later replaced by Jaime Ruiz Llano and Mauricio Cardenas, the authors of the formal document presented in 1999 to the international community.

It is no secret that the emphasis of Plan Colombia was changed from an integral social aid programme to an antinarcotics strategy after the summer of 1999<sup>15</sup>. This change was the result of U.S. government concerns. The Colombian side of the negotiation was managed by the presidential team. Plan Colombia’s formulation did not include any representation of the National Congress or other governmental entities, though it did incorporate concerns of the Ministry of Defense<sup>16</sup>. Here it is important, however, to understand that few governments involve congressmen in the formulation of their foreign policy, and few presidents or heads of government are content to leave foreign affairs to foreign ministers. The particular fault of Colombia was the weakness of the Foreign Ministry in so many areas of the conduct of foreign policy.

### Fragmentation of the Colombian Foreign Policy

The negotiation of Plan Colombia and its implementation, introduced yet further division in Colombia’s conduct of its foreign policy. The importance in the development of the Plan of many other government institutions and the relevance acquired of non-government actors intensified the weaknesses of the Foreign Ministry. The proliferation of American agencies now interested in the Colombian case was the counterpart of this<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> PASTRANA Andrés and GÓMEZ Camilo, *La Palabra bajo Fuego*, Bogotá, Planeta, 2005, pp. 48-51.

<sup>12</sup> Andelfo GARCÍA, “Plan Colombia y ayuda estadounidense”, in RESTREPO Luís and others, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Edt. Planeta, 2002, p. 200.

<sup>13</sup> Although the U.S. had begun to consider how to revise its Colombia policy should Serpa be elected, they naturally preferred Pastrana, who represented a complete break with the Samper administration.

<sup>14</sup> PASTRANA Andrés and GÓMEZ Camilo, *La palabra bajo el fuego*, Bogotá, Planeta, 2005, p. 118.

<sup>15</sup> It is important to consider that originally in terms of security “el Plan Colombia solo consistió en el apoyo y mantenimiento con dinero de EU a una brigada antinarcóticos del ejército en entrenamiento armamento y recursos para movilización. Esa brigada fue compuesta de tres batallones, 30 helicópteros pesados y 30 medianos. La policía recibe financiación en su programa anti narcóticos que incluye el mantenimiento y operación de helicópteros y el de aviones de fumigación. El impacto en el resto del ejército, que son mas o menos treinta brigadas, o sea cien o mas batallones es limitada o nula”, Online Interview with Rafael Pardo, member of Pastrana’s team in 1998, 26 March 2007.

<sup>16</sup> “Si bien es cierto que el Ministerio de Defensa de Colombia mantuvo un bajo perfil en el proceso de formulación del Plan Colombia, su participación no fue menos efectiva al quedar incorporada la aparte substancial de la estrategia antidrogas promovida por las Fuerzas Militares, que implicaba un cambio importante al colocar un nuevo hincapié en su propia participación en la lucha antinarcóticos”, PASTRANA Andrés and GÓMEZ Camilo, *La palabra bajo el fuego*, Bogotá, Planeta, 2005, pp. 203-204.

<sup>17</sup> “En la última década, las relaciones de Estados Unidos con Colombia, habían sido lideradas por el Departamento de Estado, seguido por el de Justicia, la DEA, el CSN y la Oficina de Política Nacional de Control del Narcotráfico (ONDCP). Un menor protagonismo había tenido otros Departamentos como los de Defensa, Comercio y Tesoro. Sin embargo, esta situación tuvo algunos cambios, especialmente (...) por un mayor protagonismo del zar Antidrogas, quien ha asumido crecientemente un papel más político y hasta diplomático”. A. GARCÍA, “Plan Colombia y ayuda estadounidense”, in RESTREPO Luís and others, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, p. 220.

In Colombia, the militar components of Plan Colombia were coordinated and executed from the Presidency, together with “la Alta Conserjería para la Paz, el Ministerio de Defensa, y la Dirección de la Policía Nacional”. Social components, on its side, were coordinated and executed from the Peace Investment Fund (PIF)<sup>18</sup> and later, from 2005 on, from the Presidential Agency for Social Action and International Cooperation<sup>19</sup>.

The results of the implementation of the Plan had to be evaluated internationally. Therefore the Plan’s executors became the new diplomatic agents of the country. The presidential diplomacy of Andres Pastrana and Álvaro Uribe was accompanied by the Alto Consejero para la Paz, the Minister of Defense, the National Police Director and the Director of Social Action, the new companions of the President during his visits to Washington and Europe. Other Ministers might also take part, according to the agenda.

The role of the Ministers of Foreign Affairs, Guillermo Fernández de Soto under Pastrana and Carolina Barco under Uribe, was reduced. Luis Alberto Moreno, the Colombian Ambassador in Washington, was the representative for the management of Plan Colombia’s affairs in United States. His exceptional access to the White House gave him great importance in the relationship between Colombia and Washington during the two governments that are being studied here.

The lack of coordination in Washington’s policies towards Colombia undoubtedly also had an impact on the conduct of foreign relations in Colombia.

Southern Command and the Military Group of the American Embassy in Bogotá, both of them under to the Pentagon, were the agencies that were most strengthened<sup>20</sup>. This fact accounts for the increased importance of the Colombian Ministry of Defense and the Military Forces in their relations with the United States. Otto Reich, ex-under secretary for Hemispheric Affairs, and who had been involved with relations with Latin America since Ronald Reagan’s times, did not have a significant role in Washington’s policy towards Colombia. Though he was nominated for the Department of State’s highest post in Latin American affairs, he did not obtain approval by Congress. Ambassador Roger Noriega, who had been appointed adjunct Secretary of State for Western Hemispheric Affairs, in July 2003, was also remembered as having had little influence. In general, for the Secretary of State conflicts in Afghanistan, Iraq and Iran, and other “evil axis” actors came to attract Washington’s attention more than the situation in Colombia<sup>21</sup>.

The diversification of American agents in the management of Plan Colombia in Washington demanded similar diversity on the part of Colombian officials. Not only was the focus of the relationship now firmly in Washington; it also had to face the vicissitudes generated by the ever more complicated agendas.

#### **PLAN COLOMBIA: BOGOTÁ AND WASHINGTON AND BOGOTÁ AND EUROPE**

Plan Colombia brought a more complex relation between Bogotá and Washington and affected Colombia’s relations with the European Union and its member states. Regarding the US it was building up a complex framework of relationships. The U.S. Foreign Policy changed and also the dyna-

<sup>18</sup> “Creado por la Ley 487 del 24 de diciembre de 1998 y reorganizado por el Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 y por el Decreto 1003 del 29 de mayo de 2001, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz”. in web page of Acción Social, <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=825>, viewed on 27 October 2007.

<sup>19</sup> “Creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia”. in web page of Acción Social, <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=825>, viewed on 27 October 2007.

<sup>20</sup> Personal interview with Bruce Bagley, Quito, 30 October 2007.

<sup>21</sup> Personal interview with Bruce Bagley, Quito, 30 October 2007.

mics of its relations with Colombia<sup>22</sup>. The White House, the Department of State, the Department of Justice, and other government agencies all came to exercise formulation and execution tasks. The Pentagon and South Command, the Board of National Security (BNS), the anti-drugs Czar and the Congress become strategic and active actors for the US-Colombia relations.

### **New relations with traditional US actors**

For the White House, the approval of Plan Colombia was an important matter. As was mentioned above, during President Clinton's government the impulse given to this Plan after the summer 1999 was considered a strategic and necessary decision. President Bush confirmed support on the Plan Colombia, and more strategy after the terrorist attack on 11 September 2001.

Now part of the international war on terrorism, Plan Colombia was seen not only as an instrument to fight drugs but also as the way to combat terrorism in Colombia. President Bush reaffirmed support on anti-drugs fight and to Plan Colombia, and he would later recognize the achievements of President Alvaro Uribe's Democratic Security Policy. In 2004 he announced that he would request Congress to renew support for Plan Colombia<sup>23</sup>.

Although the Department of State is a part of the Executive Branch along with the White House, the two tend to perform separately. The Department of State is a second actor and must be understood as "a bureaucracy apart, with closer contact to the Congress, while the White House team serves the political needs of the President"<sup>24</sup>.

As regards Plan Colombia, this institution was the authority which drew up the list of foreign terrorist organizations, to which the FARC, ELN and the AUC of Colombia belong. The Department's reports approved what was being done in Colombia. This can be confirmed in their International Narcotics Control Strategy Report, March 2004. Madeleine Albright, Collen Powell and Condoleezza Rice were the secretaries of state concerned. The Sub-secretary of State, Thomas Pickering, during Albright's period, played an important role, as well<sup>25</sup>.

Madeleine Albright (1997-2002) prioritized relations with Hong Kong, China, Kenya, Tanzania, Iraq, and in 2000 with North Korea, when she paid an official visit to that country. Colombia, however, also had some prominence. With Albright and Thomas Pickering, who had been assigned to promote Plan Colombia in Bogotá and in the Congress of the United States, the Department of State became one of the most important institutions to support Plan Colombia.

Collen Powell was also in favor of supporting Plan Colombia. As Secretary of State at 11 September 2001, he was in Lima and made some pronouncements at that time on FARC and AUC. Nonetheless, he had to face criticisms of Plan Colombia's effectiveness from some American congressmen and he admitted that much more had to be done in order to reduce the high demand for drugs and to improve respect for human rights.

Condoleezza Rice was a faithful defender of Plan Colombia, during the period analyzed in this essay. Under her, the international priorities for the United States were focused on the Middle East and on relations with Russia. In the Western Hemisphere, however, Colombia had an important priority status. Even when Plan Colombia's five-year term came to an end in 2006, for Rice, the commitment to Colombia was not over<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> MITCHELL Christopher, "¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de los Estados Unidos hacia Colombia", in RESTREPO Luís, *Estados Unidos Potencia y prepotencia*, Bogotá, TM Editores, 1998, p. 4.

<sup>23</sup> Presidency of Colombian Republic, "Bush brinda total respaldo a Colombia", November 2004, in web page of [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/noviembre/22/06222004.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/noviembre/22/06222004.htm), viewed on 27 October 2007.

<sup>24</sup> REYNOLDS Paul, "Las batallas de poder en Washington", in BBC Mundo, Wednesday 17 November 2004, in web page of [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid\\_4017000/4017965.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_4017000/4017965.stm), viewed on 27 October 2007.

<sup>25</sup> Telephonic interview with Michael Shifter, Vice President-Policy Inter-American Dialogue, 2 November 2007.

<sup>26</sup> RICE Condoleezza, "Aunque el plan Colombia termine, el compromiso de Colombia con EU sigue", Monday 23 September 2006, Colombian Presidency, in web page of <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/abril/27/14272005.htm>, viewed on 27 October 2007.

The Department of Justice plays a prominent part in the international strategy of Washington against narcotics, since the Department includes the DEA in its organization. The DEA is in charge of the coordination of all repressive efforts against narco-traffic, and it has numerous agents in Colombia<sup>27</sup>. The strengthening of the DEA's action in Colombia can be seen from 2003 onwards: the DEA and the Ministry of Defense committed themselves to make the expropriation of assets more rigorous and transparent<sup>28</sup>.

Even Plan Colombia increased the role of these three American agencies in relations with Colombia, other actors, however, strengthened their role as well.

### The increased role of other US agencies

Southern Command became more involved. This was made clear by the presence of an expanded military group in the American Embassy in Colombia, which started to fulfill a number of missions and responsibilities. After 11 September 2001 U.S. military aid to Colombia ceased to be restrictive to counter-narcotics operations.

Although the Board of National Security (BNS) re-designed Colombia's strategy from 2001 on, the U.S. also acquired new priorities in the Middle East and against other enemies announced under Bush government according to the National Security Strategy of 2002. However, the United States let the world see the importance still assigned to Colombia. The document stated that "in the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia"<sup>29</sup>. The two paragraphs which concerned the Western Hemisphere were devoted to Colombia and the Andean Community.

The National Security Strategy was the document in which Washington clarified the idea of developing an active strategy to help the Andean nations in economic and judicial matters, and, in their fight against terrorist organizations. It was in this document that the United States recognized the link between the war on terrorism and the extremist groups in Colombia.

The Anti-drug Czar, General Barry McCaffrey, who held office until 2001, took an active and sometimes controversial part. John Walters's performance was, different. For the former, American action in the fight against drugs should be in Colombia, not in the U.S. The main goal of such action should be focused on attacking cocaine and poppy crops. His activism in Colombia was on some occasions exaggerated<sup>30</sup>.

Walters played a role marked by contradictions and a growing general questioning. "Durante su periodo, incluyendo datos oficiales e independientes, el área de cultivo de la hoja de coca se expandió de tres departamentos a casi todo el territorio colombiano. (...) En abril de 2001, el mismo zar antidrogas reconoció que en el último año el cultivo había aumentado en cerca de un 30%"<sup>31</sup>.

The importance of the office, created in 1988, increased with the implementation of Plan Colombia. The anti-drugs Czar came to be one of the most important of the President's advisers on relations with Colombia. He "advises the President regarding changes in the organization, management, budgeting, and personnel of Federal Agencies that could affect the Nation's anti-drug efforts; and regarding Federal agency compliance with their obligations under the Strategy"<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> MITCHELL Christopher, "¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de los Estados Unidos hacia Colombia, in RESTREPO Luis, Estados Unidos potencia y prepotencia, Bogotá, 1998, p. 27.

<sup>28</sup> "La DEA y Colombia se unen contra el tráfico de drogas", in Voanews, Wednesday 5 November 2003, in web page of <http://www.voanews.com/spanish/archive/2003-11/a-2003-11-05-12-1.cfm>, viewed on 28 October 2007.

<sup>29</sup> The White House, "The National Security Strategy, September 2002", in web page of <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss4.html>, viewed on 28 October 2007.

<sup>30</sup> Personal interview with Bruce Bagley, Quito, 30 October 2007.

<sup>31</sup> LIZARZABURU Javier, "EE.UU. reducirá ayuda a Colombia", in BBC Mundo, Thursday 10 August 2006, in web page of [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4778000/4778865.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4778000/4778865.stm), viewed on 28 October 2007.

<sup>32</sup> The White House Office of National Drug Control Policy (ONDCP), a component of the Executive Office of the President, was established by the Anti-Drug Abuse Act of 1988. See web page of National Drug Control Policy (ONDCP), in web page of <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/about/index.html>, viewed on 28 October 2007.

Finally, among the institutions which increased their degree of participation in relations with Colombia from 1998, was the Congress of the United States. Congress's role in budget appropriations gave it great influence from the start: financial approval for Plan Colombia depended on Congress. Once Thomas Pickering and the Colombian Ambassador Luis Alberto Moreno and their respective teams had agreed the final version of Plan Colombia, they sought financial support from Congress, not only for one year but for a three-year term.

Plan Colombia and its continuous renewals thus became the subject not only of debate in Congress, between Republicans and Democrats, but also to the differences between the Legislative and Executive. During the times that the leading party in Congress was not that of the President, as in December 1999 and the following months, Plan Colombia faced difficulties for its approval.

Later on, with the Republicans controlling Congress and with a Republican President, the leader of the House of Representative, J. Dennis Hastert, emerged on "a solid leader in the creation of a bipartisan consensus in the Congress of the United States for the assistance of that country to Colombia."<sup>33</sup> During this period, the bipartisan consensus was shown with Robert Menéndez's declaration: a renown Democrat and critic of the Plan, he said that it was necessary to maintain the goals achieved in the Andean Regional Initiative, and stressed the opportunity to "permanently interrupt all drug dealers' moves, as well as to improve security, stability, respect for human rights and real opportunities for Colombia"<sup>34</sup>.

The importance in U.S politics of the drug issue, and its relation with the internal conflict in Colombia, enabled Pastrana to re-establish good relations with Washington. Plan Colombia was instrument and the result. Although this diplomacy worked well with the United States, it unfortunately failed to achieve the same success with the European Union and most of its member states.

In fact, the support given to Plan Colombia in Washington after August 1999 affected the relationships between Colombia and many European states. First, it produced a negative response on the part of many Europeans, who viewed the Plan as excessively centered on drugs and coca eradication. Only Spain and England showed some support for it. Secondly, especially after the ending of Pastrana's peace process in February 2002, it appeared to reduce the importance of Europe's role in Colombia. Their participation in Colombia was reduced to a barely developed and vague policy of cooperation.

With European Union a negative view was emphasize so as proposals for alternative strategies

The European Parliament in its statement about Plan Colombia in February 2001 rejected Plan Colombia. It takes the view that, in addition to their military dimension, the prevailing situation and conflict in Colombia have a social and political dimension whose roots lie in economic, political, cultural and social exclusion. For that it believes that stepping up military involvement in the fight against drugs involves the risk of sparking off an escalation of the conflict in the region, and that military solutions cannot bring about lasting peace. Additionally, stresses that "European Union action should pursue its own, non-military strategy combining neutrality, transparency, the participation of civil society and undertakings from the parties involved in the negotiations"<sup>35</sup>.

Several factors account for this negative reaction. From the European perspective, the Plan did not emphasize enough peace-making and social justice. Additionally, the Europeans were naturally indifferent to the military dimension, despite its obvious importance to the U.S.

<sup>33</sup> Colombian Presidency, "Congreso y Gobierno de EU definen éxito del Plan Colombia", 11 May 2005, in web page of [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/mayo/11/19112005.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/mayo/11/19112005.htm), viewed on 28 October 2007.

<sup>34</sup> HERSMAN Rebecca, Friends and Foes: How Congreso and the Presidente really make Foreign Policy, Washington, The Brooking Institutions, 2000.

<sup>35</sup> European Parliament Resolution on Plan Colombia and the support to peace process in Colombia, Paul-Emile Dupret, [European Parliament resolution on Plan Colombia and support for the peace process in Colombia](#), 1 February 2001.

This decision of the Parliament affected bilateral relations. They went through a period of confusion and instability, before this was revoked with some Europeans participation in Pastrana's peace process, and a moderate programme of assistance.

Despite this cooperation policy, Colombia was hardly important to the EU and the EU was not the most important donor to Colombia. West Balkans, Central and East Europe, the Mediterranean countries, Middle East, the African, Caribbean and Pacific countries were over any Latin American countries.

During 2000-2006, the Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS) allocated to Albania amounted to EUR 282.1 million<sup>36</sup> and for Bosnia and Herzegovina amounted EUR 502.8 million<sup>37</sup>. EC aid to Colombia amounted up to EUR 105 million. This assistance consisted in Humanitarian aid, Human Rights protection, NGO projects, environmental projects, the fight against AIDS, specific action against land mines, decentralized cooperation, rapid reaction mechanism projects and migration issues<sup>38</sup>.

United States through USAID was far the largest donors. European Union, taking together the Commission's amount allocated to Colombia and that of each European country, was the second donor<sup>39</sup>.

There was much confusion in the statistical data on EU cooperation to Colombia. Planeación Nacional, the International Cooperation Agency, the Commission Delegation for Colombia and Ecuador and the individual European country's agencies for cooperation with Colombia give different statistical results.

This confusing scene, give the EU some visibility. In Colombia and overseas, the Europeans sought to show their altruistic profile, demonstrated their actions in this distant country. This was part of the EU's search to find an identity, as a cooperative actor, different from the US.

[136]

### **Europe: a second rank actor in Colombia once again.**

Despite President Pastrana's stated hopes, Plan Colombia had met with a disappointing response in the EU and most of its member states.

At first, it was naively thought that Europe might balance US military support and American influence in Colombia, with an emphasis on development and social aid. Such thought showed, from the start, the slight knowledge that the Colombian government had about the European Union. Europe was then composed of sixteen members, fifteen states and a supranational structure, all of them holding different initiatives and interests.

Relations between Colombia and Europe, can also be studied in the light of two other factors. The first of these was the change applied in the Colombian Foreign Ministry structure in 2000, under Guillermo Fernández de Soto<sup>40</sup>. This lowered the degree of priority of certain important regions, and this was the case of Europe. The second factor was some mistaken decisions made by the Colombian government which, whether through ignorance or lack of interest damaged relations with Europe.

The changes in the Ministry structure in 2000 lowered the level of importance given to the relations between Colombia and Europe. The new structure altered the balance in the foreign ministry

<sup>36</sup> European Commission, "Albania - EU-Albania relations", in web page of [http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu\\_albania\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm), viewed on 8 Mars 2008

<sup>37</sup> European Commission, "Relaciones con terceros países", in web page of <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s05050.htm>, viewed on 8 Mars 2008.

<sup>38</sup> European Comisión, "The EU's relations with Colombia", in web page of [http://ec.europa.eu/external\\_relations/colombia/intro/index.htm#4](http://ec.europa.eu/external_relations/colombia/intro/index.htm#4), viewed on 8 Mars 2008.

<sup>39</sup> Social Action, "2007 Cooperation map's statistics", in page web of [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/bienvenida.html](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/bienvenida.html), viewed on 3 November 2007.

<sup>40</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, "Decreto Numero 19 de 1992, Decreto Numero 1295 de 2000, Decreto Numero 2105 de 2001", Bogotá.

which in 1992 had placed the United States, Europe, Asia, and Africa, Vice-Ministers. A reform restructured the Ministry into two main divisions, bilateral and multilateral relations. With the removal of the Vice-Ministry for European affairs and, later on, of the General Direction for Europe, Europe was brought down from second to fourth place in the level of priorities in Colombia's foreign policy<sup>41</sup>. This situation was worsened by further changes introduced in 2002 under President Uribe. The influence of Ministry of Defense in Colombian foreign affairs was a new factor that had the effect of lessening interest in most of Europe.

Through ignorance about or lack of interest in Europe, Presidents Pastrana and Uribe clearly made some mistakes. Focused on domestic and security matters, the Uribe government paid no sufficient attention to Europe.

An outstanding example was the decision made to close for reasons of economy the Colombian embassies in Denmark and Greece during the second half of 2002. The Colombian government was not aware that Denmark was to be President of the EU during that term, and that Greece, apart from being Denmark's successor, was the country in charge of the revision of the Generalized Preference System GPS-drugs, granted to the ACN (Andean Community of Nations) for their products in the European market<sup>42</sup>.

President Uribe's first tour of Europe, in February 2004 was not as successful as it might have been. Even though his performance in Brussels can be considered positive – he presented his Democratic Security Policy and set out its results and the country's economic recovery – his visit to the European Parliament should have been omitted. Uribe found generous interlocutors in Javier Solana, High Representative for Foreign Affairs and Common Security, as well as in Chris Patten, Commissioner for Foreign Affairs. He also had a bilateral encounter with Gerard Schröder who approved EUR 14 million for Colombia for the following two years. But in his visit to the European Parliament, he met with opposition from members of Social Democrat parties and ONG representatives, who greeted him with street demonstrations.

The general weaknesses of Colombian diplomacy in Europe came from defects in the formulation of Colombian foreign policy, inadequately staffed embassies, frequent changes of Ambassador, countries where Colombia has no representation, ignorance of the effects of the expansion the of number of countries in the European Union and lack of Colombian representation in those countries, inadequate coordination between Colombian ministries and agencies in charge of relations with Europe, lack of skill in relation with NGOs, weak coordination of European policy with other Latin American nations, weak coordination between Colombian policy towards Europe and towards the US. The first of weaknesses could be made longer. Colombia is also unaware of the diplomatic resources of enemies and rivals, for example of the resources of President Hugo Chavez.

#### COLOMBIA AND NON-GOVERNMENT ORGANIZATIONS

In Colombia a vibrant national and international civil society –NGOs and international community- was engaged in a search for peace from 1998. It became more prominent with the internationalization of the conflict and the implementation of Plan Colombia. Although, the aim of most writings has been on “evaluating the effects of the internal armed conflict on Colombian civil society and the consolidation of democratic institutions, to examine civil society initiatives that could contribute to the resolution of the conflict, and to explore ways that the international community might support

<sup>41</sup> PACHÓN Rocío, “la gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP Plus”, Working Paper, Universidad del Rosario, Bogotá, No. 15, 2006.

<sup>42</sup> “Durante el primer semestre de 2003, la Comisión Europea analizó la nueva cláusula de graduación puesta al SGP-droga y por razones de competitividad, empezó a preparar su informe para que Colombia perdiera las preferencias arancelarias concedidas al sector cinco de su producción hacia Europa –flores, frutas y hortalizas-“. See PACHÓN Rocío, “La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP Plus”, Working Paper, Universidad del Rosario, Bogotá, No. 15, 2006.

peace efforts in Colombia”<sup>43</sup>, what is important here is to understand that the external lobbying by NGOs created a parallel diplomacy which affected the image of the country and of the government internationally, and posed an additional problem for Colombian foreign relations<sup>44</sup>.

As a middle level developing country, Colombia would have attracted little NGO attention had it not been for the intensity conflict. The Colombian government’s claim for cooperation was the armed conflict situation. With the request for aid and cooperation the role of national and international NGOs became more significant. Light was shed around the world on the humanitarian crisis and the human rights situation in Colombia.

It is a complex task to measure the impact of NGOs, other civil society actors and in general, the international community, particularly their capacity to influence other countries’ and agencies’ decision-making in their relations with Colombia. However, this section will study the actions of the human rights NGOs. In figure 1 we can see the large number of actions from civil society and international community.

### **The effects of a parallel diplomacy**

Civil society has used multiple methods to express its rejection of violence and to contribute to peace-building. It can be argued that the principal motivation for social mobilization in Colombia in the 1990s was the rejection of violence and support for the search for peace. Nevertheless, with internationalization of Colombian conflict and implementation of Plan Colombia many of those focused on the defense and protection of human rights, intensified and made more efficient their diplomacy parallel to that of the Colombian government. It was few in the Andrés Pastrana’s Government as the dynamics of the process with the guerrillas had a significant impact on the dynamics of the peace organizations at a national level, given that these organizations focused their attention on what was happening in the negotiations between the government and the FARC, but huge in the Alvaro Uribe’s first mandate, because with the end of the peace process, those NGOs entered into a period of crisis and flux so found in the conflict’s internationalization and the implementation of Plan Colombia between Bogotá and Washington the field for their functioning abroad.

The parallel diplomacy of the NGOs during the governments of Andrés Pastrana and more intensified, during of the Álvaro Uribe affected Colombian foreign relations in three ways. They affected the international image of Colombia and created confusion as regards the country’s internal problems. They undermined the role of the government overseas, before some of the United Nations organizations, the European Union, some specific member states, other international agencies and sectors of American government and society. Finally, Colombian and international NGOs managed to introduce themselves, with recognized rights, into the decision-making process and into the agenda of cooperation established at the European “mesa de donantes”.

### **Deterioration of the image of Colombia and its government**

In general Colombians and non Colombian NGOs’ networking provides the benefit, of course, of information sharing and increased access to expertise. There is also the inspirational value from knowing that the struggle to protect human rights is not a solitary one. Moreover, those networks and alliances provide protection to organizations and individuals struggling in repressive environments. However, the parallel diplomacy used by those Colombian and non Colombian human rights NGOs to strengthen their instruments of influence in the diplomatic field also affected the international image of the country and created confusion about its internal realities.

<sup>43</sup> Virginia M. Bouvier, “Civil Society under Siege in Colombia”, Special Report 114, 2003.

<sup>44</sup> Those NGOs voices and activities also created internal confusion, affected the governmental legitimacy and the civil-militar cooperation, and created many unfinished projects.

Most of their work consisted of showing the rough, brutal and inhumane side of the Colombian conflict. This affected the strategy shared by the two governments – Pastrana’s and Uribe’s – of making the internal conflict an international issue, showing first the progress obtained in the peace process and, later, the achievements in the matter of security and the economic growth. The intention of the two governments was to present Colombia to acknowledge the conflictive reality but also to show government effort at peace-making, achievements in economic growth and improvements in security, while the NGOs stressed the negative aspects of the country, ignoring or criticizing the positive side<sup>45</sup>.

This positive and negative introduction of the Colombian conflict, most positive since governmental introduction and most negative since NGOs vision, created multiple economic and political costs. In the economic and investment field, this dual internationalization generated uncertainties among entrepreneurs and foreign investors, who, without a clear understanding of Colombian reality, induced in many instances to avoid or postpone investment in the country. In the political field, Colombia came to be seen as a country with an everlasting internal conflict, with an indefensible humanitarian situation and widespread poverty, but also as a state incapable of providing a solution, and one of the main actors responsible for the human rights violations.

Additionally, policy-makers, the academic community and civil society in the United States and in Europe had their own confused perception of Colombia reality, which determined their recommendations and, in certain circumstances led them to apply sanctions. In general, the variety of sources from which resources were to be acquired generated confusion in the international community, since the grounds for appeal to different channels, were at times contradictory. Whereas the government’s position was to link international cooperation with the argument of shared responsibility for the drug problem and then to the terrorist as a threat to Colombian social development, the position of NGOs linked cooperation to social themes<sup>46</sup>. Bearing in mind the importance of these civil society organizations and of social themes in Europe, in multilateral organizations and even in the US, this last position had a major influence.

### **Undermining the role of the government overseas**

Deterioration of the image of Colombia and its government was not the unique bad consequence. The parallel diplomacy between non-governmental and inter-governmental sectors in Colombia, Europe and the US, also undermined the role of the Colombian government overseas.

In the US WOLA, the Washington Office on Latin America, and the US Office on Colombia are the two platforms that support Colombian NGOs parallel diplomacy. Both focused their attention on the violation of human rights and blamed the Colombian Government as an actor responsible. For WOLA Colombia is still the country with the greatest number of human rights violations and highest number of politically motivated murders per year in the Western Hemisphere<sup>47</sup>. For the US Office on Colombia the emphasis is on the continuing human rights crisis in Colombia, and it seeks to educate US policymakers, the media and the US public about the impact of US policy on Colombia<sup>48</sup>. Con-

<sup>45</sup> Several explanations can contribute to understand that the NGOs’ behavior, and among these, one is their interest in obtaining resources, and that these resources depended greatly on the degree of sensitiveness aroused in donors. Video projections, photographic exhibitions, and other more activities in which the effects of the Colombian conflict were shown, can be partly understood as fund-raising.

<sup>46</sup> Many scholars consider Uribe’s arguments to the EU a mistake. It was clear that many in the EU considered the military option to counter terrorism was not the way.

<sup>47</sup> WOLA, “Colombian programme”, in web page of [http://www.wola.org/?&option=com\\_content&task=blogsection&id=6&Itemid=&topic=Colombi](http://www.wola.org/?&option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=&topic=Colombi), viewed on 8 March 2008.

<sup>48</sup> US Office on Colombia, “About Colombia”, in web page of <http://www.usofficeoncolombia.com/Mission%20and%20Strategic%20Vision/>, viewed on 8 March 2008.

necting members of Colombian civil society with US policy makers, and by involving US citizens in the policy-making process, this organization not only affected US perception on Colombia's reality but also, the Colombian government's relations with Washington.

In Europe and in the multilateral the Human Rights Commission of Geneva (HRCG) and the International Labor Organization (ILO) were the two scenes where these NGOs played an important role. In the Commission of Human Rights in Geneva, NGOs argued the deterioration of human rights in Colombia<sup>49</sup>. In the ILO, the "Comisión Colombiana de Juristas" and the "Escuela Nacional Sindical" deployed transnational networks to argue the deterioration of situation of trade unionists. The High Commissioner for Human Rights had opened a permanent office in Colombian from 1995, and from 1997 the yearly reports of this Commission stated that the situation in Colombia continued to deteriorate. Additionally, from 2003 they increased the intensity of their survey once of the situation of human rights in Colombia, and made more severe the tone of their declarations<sup>50</sup>. From 1987, yearly, the Colombian government was called on by the ILO to answer for the recurrent violation of Colombian workers' fundamental rights, and from 1998 "por no observar las recomendaciones del comité de libertad sindical y de la comisión de expertos en aplicación de normas frente a la adecuación de la legislación interna a los compromisos adquiridos con la ratificación de convenios, en especial el 87 y 98, sobre derechos de asociación y negociación colectiva"<sup>51</sup>. In sum, Colombian NGOs work with both organizations, confused European and multilateral perception on Colombia, on its government and on Colombian foreign policy.

In general, although, Colombian governments did not plenty fulfilled stability, security, democracy and human rights, "peace organizations have often demonstrated ambivalence towards formal politics, including a distant relationship from political parties, and a critical and confrontational stance with regard to state institutions, inherited from the social struggles of the previous decades"<sup>52</sup>. In fact, many NGOs found their space, arguments and financial support from abroad rejecting the traditional practices of the political system and showing necessity of emerging new national actors with international impact.

### **Affecting the Colombian international cooperation management and its decision-making foreign process**

Confusion and space that Colombian and international NGOs achieved abroad and, particularly in Europe, also allowed them to introduce themselves, with recognized rights, into the decision-making process and into the agenda of cooperation established at the European "mesa de donantes".

In practice, this introduction was good since strategy of international cooperation become building between donors and local civil society. However, that introduction affected the international

<sup>49</sup> This Commission was created in 1946 in the UN. It can take individual demands and to study a country situation if it was demanded either by particulars or non governmental organizations.

<sup>50</sup> It resulted of the Colombian President speech where it said that "las ONG estaban divididas en tres categorías básicas: (1) las ONG teóricos, que él dice respetar pero con los que en gran parte no concuerda; (2) 'organizaciones serias de derechos humanos', con las que él está dispuesto a dialogar; y (3) 'organizaciones politiqueras que están al servicio del terrorismo y que esconden sus ideas políticas detrás del discurso de los derechos humanos'. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, Boletín Incidencia y Compromiso "Se deterioran las relaciones entre el Presidente Uribe y las ONG colombianas", in web page of <http://indh.pnud.org.co/articuloImprimir.plx?id=159&t=informePrensa>, viewed on 8 November 2007. See also "Declaración conjunta de organizaciones no gubernamentales y sectores sociales colombianos con motivo del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (16 de marzo a 24 de abril de 1998)" in web page of <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/conjun.html>, viewed on 28 October 2007.

<sup>51</sup> RÍOS Noe Navarro, "OIT nombra observador especial en materia de libertad sindical y seguridad de los sindicalistas colombianos", Escuela Nacional Sindical, Bogotá, 2000, in web page of <http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/inforoit.html>, viewed on 28 October 2007.

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ Carlos and others, "Peace mobilization in Colombia 1978-2002", Conciliation Resources, 2004, in web page of <http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/peace-mobilization.php>, viewed on 11 September 2008.

cooperation management of the Colombian government in two ways. First, it ceased to be directed exclusively by the government and came to be shared by organized civil society. As a result, the development of international cooperation policy emerged with two formal actors, two different formal visions and management routes<sup>53</sup>. Second, all of those non-governmental and inter-governmental sectors in US and European highlighted the big gap between some maximalist requests dealing with the comprehensive conceptualization of peace ranged over many topics and the reduced capacity of the Colombian state in meeting them. Colombia being a country in conflict, victims were supported in their right to make themselves heard both within the country and abroad.

Regarding the first consequence, whereas the government sought dialogue at a national government level, the NGOs had direct dialogues with their international counterparts, which in many cases was more effective. The revolution in the field of this new activism has meant the end of the nation-state monopoly of its international affairs and made the “Global Civil Society” a reality<sup>54</sup>. This added further complexity to the international relations of the country.

NGO activity at “las mesas de donantes” was an example of this. NGOs managed to move from a mere right to participation and discussion to a right of participation in decisions affecting the formulation, execution and evaluation of European cooperation policy. While in “la mesa de Madrid” in 2000 the NGOs only had participation, in “la mesa de Londres” in 2003 they intervened more directly, and in “la mesa de Cartagena” in 2005 they virtually shared responsibility with government for the new declaration of the “mesa de donantes”. In London, they organized a group of 32 Colombian organizations, “la Alianza”, supported by European NGOs and with the recognition of the British Foreign and Commonwealth Office, and managed to formalize a parallel meeting a day before the intergovernmental event. At the end, some paragraphs of the Official Declaration concerned the position of such organizations<sup>55</sup>. In Cartagena, they together with the group of 24 (G-24) managed to consolidate a formal tripartite dialogue between the Government, the International Community and the Civil Society, and to formalize their status as actors in the discussions with the Colombian government. “La Alianza” came to be a new policy maker in the international cooperation affairs.

Regarding the second consequence, US, European and multilateral social visions in Colombia increased civil expectations and made perceptions of the Colombian state weaker than before. Within Colombia and abroad discussion began about the Colombia state: a collapsed state, a failed state, a shadow state or a weak state.<sup>56</sup> The Journal Foreign Policy in its number May-June 2006, published for a second time the “failed states list” in which Colombia took the 27th place among 148 states analyzed. The government lost legitimacy in the eyes of a growing number of foreign readers<sup>57</sup>.

Management of international cooperation was disorganized and full of attacks, counter-attacks and improvisation. It confused Colombia’s image abroad, and deteriorated external governmental legitimacy. That situation was made more problematic by the weakness of the Colombian Foreign Ministry. In sum, it can be said that the parallel diplomacy between non-governmental and inter-governmental sectors in Colombia, Europe and the US, created, over the studied period, a panorama

<sup>53</sup> Ibid. “It is important not to forget that there are tensions and differences amongst NGOs perspectives, not only because of different concepts of peace (peace as the military defeat of the enemy, peace as demobilization, peace implying greater democracy, and peace as social justice), but also because some topics generate serious debate and controversy: the legitimacy of the armed struggle, the parameters of negotiations, and the issue of security”.

<sup>54</sup> IGNATIEFF Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, España, Paidós, 2003, p. 35.

<sup>55</sup> “Otros dos párrafos se refirieron al tema de la cooperación y catorce más a las distintas acciones que tenía que tomar el gobierno colombiano, entre ellas una lista de condiciones referentes a derechos humanos, paramilitarismo y al cumplimiento de las recomendaciones de la oficina del Alto Comisionado”. Personal Interview with Antonio Madariaga, Director of Viva la Ciudadanía, Bogotá, 23 October 2007.

<sup>56</sup> PIZARRO Eduardo and BEJARANO Ana, “Beyond Armed Actors: A Look at Civil Society”, Harvard University’s Magazine, Spring 2003, in web page of [http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view\\_spanish/235](http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view_spanish/235), viewed on 8 Mars 2008.

<sup>57</sup> PIZARRO Eduardo and BEJARANO Ana, “Beyond Armed Actors: A Look at Civil Society”.

of relationships more political and economical than altruist. After the end of the peace process, most NGOs needed to strengthen their instruments of influence and used the diplomatic field in order to make a genuine impact among the international actors involved in the peace dynamics in Colombia.

## CONCLUSIONS

The internationalization of the Colombian conflict and the execution of Plan Colombia changed the parameters and the conduct of Colombia's foreign relations. As was exposed in the previous three chapters, Plan Colombia intensified presidential diplomacy, increased the fragmentation of Colombian foreign policy-making and weakened the Foreign Minister and the Foreign Ministry. It made relations with the United States more complex, and placed more difficulties in the way of, and to some extend, weakened relations with the European Union and most of its members. Finally, as was shown in the third section, the Plan also stimulated the participation of non-government actors, principally the human rights NGO's, both nationally and internationally.

Despite some negative effects, Plan Colombia was a rational strategy which, undoubtedly, had as one of its main goals the strengthening of military aid and its military resources. Although for President Pastrana this Plan was subordinated to his peace policy, for Uribe it was to be the means to recover the national territory, weaken insurgent groups and achieve a monopoly of military force. The continuity of Plan Colombia during the two administrations shows that Uribe's policy was in important respects the continuation of that of Pastrana. To be more precise, it should be sufficient to notice that many of Pastrana's military team survived into Uribe's administration and that a good part of Uribe's civilian team had also served under Pastrana. Examples are Juan Manuel Santos, Marta Lucía Ramírez, Fernando Araujo, Mauricio González, Fabio Valencia Cosío, Luis Guillermo Giraldo, Alfonso López Caballero and Guillermo Fernández de Soto.

Plan Colombia achieved rapprochement with the US and a very substantial increasing US assistance, which the Colombian government undoubtedly needed. That this has to be recognized, but at the same time to achieve this end with the maximum of efficacy and the minimum of friction, Colombia should have paid attention to restructuring the management of the country's foreign relations, that is, more efficient Ministry, more coordination between ministries and less presidential action. The country needs a strategic plan that has a better chance of not alienating the Europe. This means, reorganizing the Foreign Ministry and giving more priority to Europe; more, not less, expenditure on foreign relations, not closing embassies for reasons of economy; more capacity to anticipate European reactions, again, more professionalism in foreign relations, better service to Embassies, more professional Ambassadors and more professional press agencies, and an urgent strategy for opinion forming. NGOs exist, and have to be taken into consideration and this implies a proper strategy. The government needs to be more aware of the difference between what goes down well in Colombia and what goes down well abroad. It means coordinating Colombia's relations with Europe and with Latin America, as Colombia also has neglected the good management of relations with neighbors, whose are also interlocutors with the European Union

Certainly, Plan Colombia gained the country essential U.S. support, and has had a high degree of success in the field of security. But its implementation, also revealed great weaknesses in the country's management of its foreign relations. In general, that weakness has been revealed as the internal security situation has improved and it surely must now be addressed.

[142]

Figure 1

United Nations	Organization of American
UN High Commissioner for Human Rights field office in Colombia and its reports from 1997. UN Drug Control Programme field office in Colombia and its reports from 1999.	The Inter-American Commission on Human Rights and its Report on the Human Rights Situation in Colombia 1999, 1993 and the Summit of the Americas declaration in support of the peace process in Colombia, April 22, 2001.
Other governments and international non-governmental organizations	Civil Society Peace Initiatives
“Declaración de Londres,” London donor governments’ meeting, July 10, 2003; Government of Canada and its “Conflict, Human Rights And Democracy In Colombia: A Canadian Agenda”, May 2002; European Union and its “European Union statement on peace process”, December 7 2001; its European Parliament statement on “Europarlamentarios advierten al presidente Pastrana sobre las responsabilidades en la masacre de Naya”, May 6, 2001, its European Union “press release” announcing aid for peace process, April 30, 2001; and its “la Tercera Reunión del Grupo de Apoyo”, Brussels, April 30, 2001; the “International NGO Declaration” in advance of the Group of Friendly Nations 3rd Meeting on the Peace Process, Brussels, April 30, 2001.	<u>Agreements</u> as “Puerta del Cielo Agreement”, 1998 (in cooperation with the ELN) and “Nudo de Paramillo Agreement”, 1998 (in cooperation with paramilitary groups); <u>Joint statements</u> as “Statement from Colombian non-governmental peace organizations on end of FARC peace talks”, February 21, 2002; “Aportes ciudadanos a la Mesa de Negociación Gobierno – Farc-Ep”, organizaciones de paz colombianos, November 16, 2001 and “Letter to President Andrés Pastrana from Colombian peace organizations”, November 21, 2001. Among others contributions were Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Colombia en Paz, Consultoría de Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES); Instituto de Estudios por la Democracia, la Paz y la Convivencia en Colombia (DEPAZ); Fundación Ideas para la Paz; Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (Ficonpaz); Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad; Movimiento No Más; Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; Pastoral Social Colombia; Peace on the Table; REDEPAZ; Vía Alterna and Viva la Ciudadanía.
United States Government	
“Government officials’ statements”, “Statements from members of Congress” and “U.S. government fact sheets and reports”	

## BIBLIOGRAPHY

### Government and Official Documents

- “Declaración conjunta de organizaciones no gubernamentales y sectores sociales colombianos con motivo del 54° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (16 de marzo a 24 de abril de 1998)” in web page <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/conjun.html>, viewed on 3 October 2007.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional” in web page of <http://www.acci.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>, viewed on 2 October 2007.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Fondo de Inversión Para la Paz” in web page of <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=825>, viewed on 2 October 2007.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “2007 Cooperation map’s statistics”, in page web of [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/bienvenida.html](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/bienvenida.html), viewed on 3 November 2007.
- Contraloría General de la Republica e Colombia, “Plan Colombia: tercer informe de evaluación”, Bogotá, Julio de 2002.
- Contraloría General de la Republica de Colombia, “Plan Colombia, primer informe de evaluación”, 30 Agosto 2001.

- European Commission, "Albania - EU-Albania relations", in web page of [http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu\\_albania\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm), viewed on 8 March 2008.
- European Commission, "Relaciones con terceros países", in web page of <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s05050.htm>, viewed on 8 March 2008.
- European Commission, "The EU's relations with Colombia", in web page of [http://ec.europa.eu/external\\_relations/colombia/intro/index.htm#4](http://ec.europa.eu/external_relations/colombia/intro/index.htm#4), viewed on 8 March 2008.
- European Parliament, "Resolution on Plan Colombia and the support to peace process in Colombia", [European Parliament resolution on Plan Colombia and support for the peace process in Colombia](#), 1 February 2001.
- Pastoral Social - Cáritas Panamá, "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 se deterioran las relaciones entre el Presidente Uribe y las ONG colombianas", in web page of <http://indh.pnud.org.co/articuloImprimir.plx?id=159&t=informePrensa>, viewed on 8 November 2007.
- The White House, "Office of National Drug Control Policy (ONDCP)" in web page of <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/about/index.html>, viewed on 2 October 2007.
- The White House, "The National Security Strategy, September 2002", in web page of <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss4.html>, viewed on 2 October 2007.
- US Office on Colombia, "About Colombia", in web page of <http://www.usofficeoncolombia.com/Mission%20and%20Strategic%20Vision/>, viewed on 8 Mars 2008.
- WOLA, "Colombian programme", in web page of [http://www.wola.org/?&option=com\\_content&task=blogsection&id=6&Itemid=&topic=Colombia](http://www.wola.org/?&option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=&topic=Colombia), viewed on 8 Mars 2008.

### Books and articles

- AYOOB Mohamed, "Security in the third world: the worm about to turn?", in *International Affairs*, Vol. 60, No. 1, Winter, 1983-1984.
- AYOOB Mohamed, "The third world in the system of states: Acute schizopherenia or growing pains?", in *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 1, Mars, 1998.
- BUENO DE MESQUITA Bruce and Other, *War and Reason: Domestic and international imperatives*, New Haven, Yale University Press, 1992.
- CARAJAL Leonardo and other, "La política exterior de la administración Uribe (2002-2004), Alineación y Securitización", Bogotá, 2005.
- CARDONA Diego and ARDILA Martha, "Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias", in ARDILA Martha and others, *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, Fescol, 2005.
- CARVAJAL Leonardo, "Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): Un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior", in OASIS, N.11, Bogotá, Universidad Externado, 2006.
- CEPEDA Fernando and others, "El Plan Colombia", September 2000, in web page of <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/131/pag67.htm>, viewed on 25 march 2007.
- CEPEDA Fernando, "Avaro Uribe: Dissident", *Inter American Dialogue*, Working Paper, August 2003.
- CLAPHAM Christopher (ed.), *Foreign Policy Making in Developing States*, Saxon House, 1977
- DÁVILA Andrés and others, "El Ejército Colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico", en *Revista Colombia Internacional*, número 49/50, in page web of <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/davila.htm>, viewed on 8 March 2008.
- FENDIUS Elman Miriam, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in its Own Backyard", in *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2. April, 1999.
- GARCIA Andelfo, "Plan Colombia y ayuda estadounidense", in RESTREPO Luis and others, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Edt. Planeta, 2001.
- HARDEN Sheila, *Small is dangerous: Micro-States in a Macro World*, London, Cambridge University Press, 1985
- HERSMAN Rebecca, *Friends and Foes: How Congreso and the Presidente really make Foreign Policy*, Washington, The Brooking Institutions, 2000.
- HILL Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave Macmillan 2003, p. 35.
- HOLBRAAD Carsten, *Middle Powers in International politics*, London, St. Martin's Press, 1984.
- IGNATIEFF Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, España, Paidós, 2003.
- KEOHANE Robert and Nye JOSEPH, "Complex interdependence and the role of force", in R. Art and R. Jervis (comp.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York, Longman.
- KISSINGER Henry, *Does the Americas need a Foreign Policy? Toward Diplomacy for the 21st Century*, New York, 2000.
- LEAL Francisco, "Crisis de la Region Andina: Fragilidad democratica, Inestabilidad social y Plan Colombia", in K. Bodemer, (ed), *El Nuevo Escenario de (In)seguridad en America Latina, amenazas para la democracia?*, Santiago, 2003.
- MASSON Ana, "Colombia's Democratic security agenda: public order in the security tripod", Oslo, *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 4, 2003.

[144]

- MITCHELL Christopher, “¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de los Estados Unidos hacia Colombia”, in RESTREPO Luis, *Estados Unidos Potencia y prepotencia*, Bogotá, TM Editores, 1998.
- PACHÓN Rocío, “la gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP Plus”, Working Paper, No. 15, Bogotá, 2006.
- PASTRANA Andrés, *La palabra bajo fuego*, Bogota, Planeta, 2005.
- PIZARRO Eduardo and BEJARANO Ana, “Beyond Armed Actors: A Look at Civil Society”, *Harvard University’s Magazine*, Spring 2003, in web page of [http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view\\_spanish/235](http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view_spanish/235), viewed on 8 Mars 2008.
- RAMIRÉZ Socorro, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogota, 2001.
- ROJAS Diana, “La política internacional del Gobierno de Pastrana en tres actos”, in *Análisis Político*, No. 46, Bogota, IEPRI, 2005.
- ROJAS Diana, “La política internacional del Gobierno de Pastrana en tres actos”, in *Análisis Político*, No. 46, Bogota, IEPRI, 2005.
- ROJAS Diana, A. León, and A. García, *El Plan Colombia y la paz: la internacionalización del conflicto*, Bogota, IEPRI, 2001.
- SINGER J. D., “The level of analysis problem in International Relations, in *World Politics*, No. 14, 1961.
- WALTZ Kenneth, *The State and War: A theoretical analisis*, New Cork, Columbia University Press, 1959.

### Websites

- “La DEA y Colombia se unen contra el tráfico de drogas”, in Voanews, Wednesday 5 November 2003, in web page of <http://www.voanews.com/spanish/archive/2003-11/a-2003-11-05-12-1.cfm>, viewed on 28 October 2007.
- LIZARZABURU Javier, “EE.UU. reducirá ayuda a Colombia”, in BBC Mundo, Thursday 10 August 2006, in web page of [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4778000/4778865.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4778000/4778865.stm), viewed on 28 October 2007.
- Presidency of Colombian Republic “Congreso y Gobierno de EU definen éxito del Plan Colombia”, 11 May 2005, in web page of [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/mayo/11/19112005.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/mayo/11/19112005.htm), reviewed on 28 October 2007.
- Presidency of Colombian Republic, “Bush brinda total respaldo a Colombia”, November 2004, in web page of [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/noviembre/22/06222004.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/noviembre/22/06222004.htm), reviewed on 28 October 2007.
- REYNOLDS Paul, “Las batallas de poder en Washington”, in BBC Mundo, Wednesday 17 November 2004, in web page of [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4017000/4017965.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4017000/4017965.stm), viewed on 27 October 2007.
- RICE Condoleezza, “Aunque el plan Colombia termine, compromiso de Colombia con EU sigue”, Monday 23 September 2006, Colombian Presidency, in web page of <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/abril/27/14272005.htm>, viewed on 27 October 2007.
- RIOS Noe Navarro, “OIT nombra observador especial en materia de libertad sindical y seguridad de los sindicalistas colombianos”, *Escuela Nacional Sindical*, Bogotá, 2000, in web page of <http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/inforoit.html>, viewed on 28 October 2007.

### Interviews

- Online Interview with Rafael Pardo, member of Pastrana’s team in 1998, 26 March 2007.
- Personal Interview with Antonio Madariaga, Director of Viva la Ciudadanía, Bogotá, 23 October 2007.
- Personal interview with Bruce Bagly, Quito, 30 October 2007.
- Personal Interview with Camilo Gómez, Ex Consejero de Paz del presidente Andrés Pastrana, Bogotá, 5 August 2007.
- Personal Interview with Victoria Hernandez, Directora Dirección General de Europa, Cancillería, Bogotá, 25 Septiembre 2007.
- Telephonic interview with Michael Shifter, Vice President, Policy Inter-American Dialogue, 2 November 2007.