

**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
IEPRI**

análisis político

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2014 N° 82

COMITÉ EDITORIAL

FUNDADOR

Francisco Leal Buitrago

Profesor Honorario
Universidad Nacional de Colombia
Universidad de Los Andes

DIRECTOR

Fabio López De La Roche

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

EDITORA

Julie Massal

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

ASESORES EDITORIALES

Daniel Pécaut

Ecole des Hautes en Sciences Sociales de Paris

Francisco Gutiérrez Sanín

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

Stathis N. Kalyvas

Universidad del Yale, Departamento de Ciencia Política

Gonzalo Sánchez Gómez

Centro de Memoria Histórica

Juan Carlos Rodríguez Raga

Universidad de Los Andes, Departamento de
Ciencia Política

Hugo Fazio Vengoa

Universidad de los Andes, Departamento de Historia

ASISTENTE EDITORIAL

Carlos Germán Sandoval

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan Gabriel Tokatlian Argentina

Klaus Meschkat Alemania

Camille Goirand Francia

Catherine LeGrand Canadá

Elisabeth Jean Wood Estados Unidos

Preparación editorial, diagramación e impresión

Editorial Kimpres

Distribución

Siglo del Hombre Editores

ISSN 0121-4705

Impresa en Colombia, 2014

ANÁLISIS POLÍTICO 82 (SEPT.-DIC. 2014)

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LOS PARAMILITARES Y
DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL CAMPO (1982-2007)**

Francisco Gutiérrez Sanín

3

**LAND TRANSACTIONS AND VIOLENT CONFLICT, A REVIEW
OF THE CASES OF TURBO, ANTIOQUIA AND EL CARMEN
DE BOLÍVAR, BOLÍVAR**

Paola García Reyes

Jennifer Vargas Reina

22

**DIMENSIONES DEL EXTRACTIVISMO MINERO EN COLOMBIA.
ANÁLISIS DE LAS RACIONALIDADES DE GOBIERNO DURANTE
LA ÚLTIMA DÉCADA**

Irene Vélez Torres

45

**PODERES POLÍTICOS LOCALES, VIOLENCIA Y CONFIGURACIÓN
DEL ESTADO: EL CASO DE FERNANDO ALMARIO EN EL CAQUETÁ**

Alejandra Ciro Rodríguez

58

EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN

**EN ORGANIZACIONES SOCIALES DE VÍCTIMAS: PERCEPCIÓN
DE LÍDERES EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**

Diana Rico Revelo

Lorena Bolívar de la Ossa

72

**BALANCE DE LA TEORÍA DE LOS MICROFUNDAMENTOS DE LA
VIOLENCIA EN LAS GUERRAS CIVILES: UN ESTUDIO DEL
CONFLICTO EN EL NORORIENTE DEL CAUCA**

Luis Johnny Jiménez Hurtado

88

**PACIFICACIÓN Y VIOLENCIA. EJES PARA UNA COMPARACIÓN
COLOMBIA - BRASIL**

Silvia Monroy Álvarez

113

**INCENTIVOS PERVERSOS Y OPORTUNISMO ESTRATÉGICO:
DINÁMICAS CRIMINALES DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ**

Juliana Coronado Neira

130

**LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
¿LA CONSTITUCIÓN DE UN IMAGINARIO SIMBÓLICO DE
JUSTICIA POR PARTE DE LA CORTE?**

Luisa Fernanda García Lozano

149

**DERECHO A FALTA DE DEMOCRACIA: LA JURIDIZACIÓN
DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO**

Mauricio García Villegas

167

INTERNACIONAL

**EE.UU.-RUSIA: ¿HACIA UNA RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA DE
AMÉRICA LATINA Y EL GRAN CARIBE?**

Carlos Alberto Patiño Villa

196

**COLOMBIA: LOGROS EN DOS DECADAS DE MODELO DE
DESARROLLO APERTURISTA – ANÁLISIS SEGÚN RESULTADOS DE
BALANZA COMERCIAL**

Jaime Torres González

212

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LOS PARAMILITARES Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL CAMPO (1982-2007)*

Francisco Gutiérrez Sanín**

RESUMEN

Este artículo propone explorar la forma en que los grupos paramilitares afectaron, es decir, minaron y transformaron, los derechos de propiedad en el campo colombiano. El texto se circunscribe al período 1982-2007, que corresponde a la existencia formal de tales grupos. El artículo no pretende llevar a cabo un análisis empírico sistemático, sino más bien presentar y desarrollar algunos conceptos básicos que resultan relevantes para interpretar las transformaciones agrarias que ha sufrido Colombia al calor de su conflicto armado.

Palabras Clave: Colombia, conflicto, tierras, propiedad, rural

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE PARAMILITARY AND PROPERTY RIGHTS IN THE COLOMBIAN COUNTRYSIDE (1982-2007)

SUMMARY

This article aims to explore how paramilitary groups affected and transformed, property rights in the Colombian countryside. The text is limited to the period 1982-2007, which corresponds to the formal existence of such groups. The article is not intended to carry out a systematic empirical analysis, but rather to present and develop some basic concepts that are relevant to interpreting agricultural transformations undergone Colombia heat of its armed conflict.

Keywords: Colombia, conflict, land, property, rural

Fecha de recepción: 22/09/2014

Fecha de aprobación: 25/10/2014

*Este artículo se desarrolló en el contexto del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, un programa de investigación cofinanciado por Colciencias.

**Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

La exploración abordada en este trabajo tiene tres grandes motivaciones. La *primera* es simplemente que el impacto paramilitar sobre la propiedad agraria fue gigantesco, y que aún estamos muy lejos de entenderlo así sea de manera aproximada. El foco de atención ha sido el desplazamiento, que de acuerdo a cifras oficiales generó más de 6 millones de víctimas¹. Según el mejor cálculo con el que contamos, más de 40% de las personas que huyeron de sus territorios poseía tierra, lo que implica que hubo una masiva transferencia de activos en medio del conflicto (Garay, 2011)². Y, en efecto, aunque no tenemos ninguna clase de cifra oficial sobre el despojo activo paramilitar –entendido como la transferencia de la tierra del poseedor original a otro agente, causada por el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza por parte de los paramilitares–, estudios de caso cuidadosos (por ejemplo Salinas y Zarama, 2012) sugieren que, al menos en algunas regiones, debió de ser muy grande. Dada la estimación por parte de Garay citada más arriba, las cifras sugieren que las víctimas del despojo, y no sólo del desplazamiento, se cuentan por millones, al menos hasta que no se demuestre lo contrario.

[4] En el contexto colombiano se tiende a naturalizar el despojo masivo, pero en realidad se trata de un fenómeno más bien idiosincrático. No lo encontramos, o lo vemos sólo de manera muy marginal, en muchas guerras. Por ejemplo, los nueve tomos del excelente informe de la Comisión de la Verdad del Perú no usan ni ese término, ni otro análogo (Comisión de la Verdad del Perú, 2003). Algo similar se puede decir de otros conflictos. Es decir, de la misma manera que Wood (2006) encontró que la violencia sexual variaba de manera muy brusca por período de tiempo, país, y actor, lo que le mostró que las diversas formas de victimización de la población civil no corresponden a “degradaciones naturales” del conflicto³, el despojo tampoco es un destino o un designio divino, ni siquiera para un país en guerra. Ya en otras partes planteé (2014 a y 2014 b) que el carácter masivo y persistente de nuestro despojo tenía que estar relacionado tanto con los diseños institucionales que regulan los derechos de propiedad en Colombia como con las estructuras organizacionales de los agentes despojadores. Intentaré aquí profundizar en esta línea de indagación.

La segunda gran motivación tiene que ver con la variación. La literatura sobre paramilitarismo se ha concentrado, con toda la razón del mundo, en su carácter punitivo y homicida, así como en la densa red de complicidades que lo conectaron de mil maneras con actores intra-sistémicos. Pero queda sin contestar una pregunta fundamental: el carácter irregular, a parches, de la victimización de los civiles (y en este caso de la afectación de los derechos de propiedad en el campo). Esta variación es tanto longitudinal como territorial. Como mostraré en las secciones correspondientes, algunos de los ataques más agresivos contra la propiedad y los propietarios campesinos estuvieron sumamente concentrados, tanto en ciertos períodos de tiempo como en algunas poblaciones. Por lo tanto, la explicación institucional –que pasa por los diseños relacionados con los derechos de propiedad

¹ Prefiero usar cifras gruesas, porque incluso los mejores conteos podrían ser apenas aproximaciones.

² Como Garay muestra, esto varía bastante por región, un punto al que volveré más abajo.

³ La conclusión de Wood ha encontrado ya numerosas confirmaciones cuantitativas.

sobre la tierra— constituye aquí la proverbial condición necesaria pero no suficiente para entender las dinámicas violentas del paramilitarismo. Aquí buscaré interpretar parte de la variación longitudinal y regional (sobre el tema de las fuentes de variación en el conflicto colombiano, hay ya literatura de alta calidad; ver por ejemplo García, 1996; Vásquez et al., 2011, González F. et al., 2002; González F., 2014), sugiriendo que un factor explicativo muy importante son las estructuras organizacionales de los paramilitares.

En tercer lugar, esta puerta de entrada puede ofrecer una interpretación “con estructura” de una característica importante de nuestro conflicto armado. Mirar los cambios en la propiedad agraria durante el conflicto a través sea de los lentes de los diseños institucionales sea de las estructuras organizacionales remite directamente a la relación entre desigualdad y violencia. Por la influencia negativa de la importación de los conceptos y métodos de la economía neoclásica al análisis de las guerras civiles (Cramer, 2002), buena parte de los estudios sobre el conflicto todavía parten del supuesto implícito de que la guerra transcurre en una suerte de vacío institucional y organizacional. Es verdad que en la literatura internacional cada vez más queda atrás el burdo reduccionismo atomista y economicista propuesto por Collier (ver por ejemplo 2000 y 2001). Sin embargo, sigue siendo predominante el supuesto implícito que identifica a todos los actores armados en su relación con los civiles debido a que actúan en condiciones globales idénticas (Kaldor, 2001), o en situaciones estratégicamente idénticas, o alrededor de los mismos recursos (Collier, 2000, Kaldor, 2001, y en una versión mucho mejor pero aún insuficiente Weinstein, 2006)⁴. Como he argumentado en otra parte (2008), esto no se sostiene ni empírica ni conceptualmente. Afirmar que hay diferencias entre los grupos no significa necesariamente afirmar que haya algunos buenos y otros malos⁵, pero sí que es necesario capturar sus diferencias para entender las dinámicas y consecuencias de la guerra. Naturalmente, entender la forma en que las guerrillas afectaron los derechos de la propiedad en el campo requiere un trabajo aparte, pero aquí se sugiere que incluso las diferencias organizacionales dentro de los paramilitares mismos pueden conducir a diferencias significativas con respecto de los patrones de violencia contra la población⁶ (Wood y Gutiérrez, en preparación).

[5]

Quiero por último señalar que el análisis propuesto aquí podría tener algunas implicaciones de política. Muestra que el despojo paramilitar fue probablemente mucho más masivo y “social” de lo que habitualmente se admite en los medios oficiales, algo que ya se ha planteado desde otras perspectivas (Romero, 2003; Salinas y Zarama, 2012). La especificidad de las dinámicas organizacionales del paramilitarismo podrían explicar en parte las fracturas del proyecto paramilitar, que condujeron a su reinscripción. Y muestran que el desplazamiento y el despojo implicaron en realidad dos grandes movimientos. Por una parte, una transferencia masiva de activos de los pobres a los ricos, pero por otra una enorme y endémica desestabilización de los derechos de propiedad sobre la tierra. Mientras

⁴ Es probable que esta sea la literatura más citada en nuestro medio.

⁵ La estructura subyacente a esto es que el mundo de los actores armados sólo está parcialmente ordenado.

⁶ No necesariamente en términos de “magnitud”, independientemente de la métrica que se utilice, sino de calidad (tipo de impacto y de repertorio de violencia).

que el primer aspecto ya al menos se ha nombrado, sobre el segundo se han hecho pocas referencias. Sin embargo, es crucial, no sólo analíticamente sino en términos de políticas. En diversos debates públicos se ha planteado que con todo y los horrores que implicó el despojo masivo, desandar el camino andado generaría “inseguridad jurídica”, por lo que es mejor mantener el status quo. No es un discurso nuevo, y ya se oyó por ejemplo durante los debates alrededor de lo que terminó siendo la Ley 1448 (de Víctimas). Se podrá argumentar que esta narrativa es demasiado inmoral para ser tenida en cuenta. Pero me temo que resulta bastante central para los debates públicos presentes y futuros acerca de la propiedad sobre la tierra. Lo que muestro aquí es que el despojo paramilitar instauró un modelo “estructuralmente”⁷ marcado por todo tipo de inseguridades sobre los derechos de propiedad, incluyendo, pero yendo mucho más allá, de la jurídica.

Por razones de espacio, me concentro aquí en el despojo, aunque de vez en cuando me refiero a otras de las muchas maneras en que los paramilitares afectaron los derechos de propiedad de los campesinos (sobre una concepción actualizada y rigurosa de derechos de propiedad, ver por ejemplo Ostrom, 1999). La exposición procede de la siguiente manera. Comienzo con un esbozo de las características organizacionales de los paramilitares, tanto las estables y comunes como las potenciales fuentes de variación. En seguida, hago un recuento de las invariantes de las dinámicas de despojo. Finalmente, presento algunas hipótesis acerca de los mecanismos subyacentes a las formas diferenciales en que se afectaron los derechos de propiedad en el campo colombiano.

[6]

2. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES DE LOS PARAMILITARES

2.1. CARACTERÍSTICAS COMUNES

Si hay algo que llame la atención del paramilitarismo, es su carácter extraordinariamente proteico. Pese a ello, los grupos paramilitares exhibieron a lo largo de toda su trayectoria algunas características comunes bastante estables. Las más relevantes para este texto son:

a. Sistema de incentivos

Los paramilitares ofrecieron un menú de incentivos económicos para sus miembros y, en algunas ocasiones, para sus redes de apoyo. Uno de los principales atractivos para el reclutamiento masivo paramilitar fue el sueldo, que iba acompañado de diversas clases de estímulo material. Entre estos últimos apareció en algunos bloques y regiones el acceso a la tierra (Marín, 2008). Los cuadros intermedios y superiores tenían así mismo acceso a rentas provenientes por ejemplo de la extorsión, negocios (asociados al narco o al robo de gasolina, por ejemplo) y propiedades.

Todas estas aserciones se sostienen incluso para los modelos más ideológicos y militaristas dentro de la experiencia paramilitar. Por ejemplo, alias Doble Cero fue uno de los críticos más abiertos del tipo de reclutamiento practicado por los paramilitares, aduciendo

⁷ Es decir, las inseguridades son causadas por la naturaleza, diseño y procedimiento de los actores involucrados, no por alguna clase de “error” o “exceso”.

que debilitaba la capacidad de combate: “La motivación inicial de la tropa es económica, el que pone la plata, pone las condiciones y el patrón siempre tiene la razón. No hay ninguna motivación política e ideológica y se conforma una Organización de tipo patronal donde el común denominador es el móvil económico” (Rodrigo García alias Doble Cero, <http://doblecero.blogspot.com/archive/2006/06/index.html>, consultada el 16 de junio de 2014). Sin embargo, Doble Cero construyó su propia agrupación, el Bloque Metro reclutando jóvenes especialistas en violencia en los barrios populares de Medellín y en la región en la que operaba, lo que fue una de las causas de su derrota en la confrontación con el Bloque Cacique Nutibara, que, al apoyarse en gran escala en la economía narco, simplemente podía ofrecer más a cada miembro (Cívico, 2009).

b. La jerarquía

La jerarquía paramilitar tendió a tener dos grandes características. La primera de ellas fue el traslape entre la jerarquía de la organización y la “natural” de la economía sobre la cual estaba asentada la unidad paramilitar dada. El “patrón” era el dueño del emprendimiento, y la cúpula dirigente estaba poblada por sus pares⁸. Aunque alias Doble Cero denunció en 1999 el fenómeno como de naturaleza exclusivamente narcotraficante (<http://doblecero.blogspot.com/archive/2006/06/index.html>, consultada el 16 de junio de 2014), en realidad es fundacional. Por ejemplo, Ramón Isaza era el dueño de su frente, y es elocuente la forma en la que sus patrulleros se referían a él, en su presencia o no (“papá”, “patrón”, “viejo”; algo similar se observa en el Bloque Norte) Al menos en su forma pura, el modelo de ejército anti-subversivo tendría que haber tenido una “jerarquía artificial” de tipo burocrático y basado en los grados y el desempeño, pero de manera sintomática todos los esfuerzos por arribar a dicho modelo implosionaron, fueron destruidos por sus rivales dentro del propio paramilitarismo, o quedaron a mitad de camino. Por supuesto, el paramilitarismo tuvo algo de lógica burocrática/meritocrática, por las leyes duras de la guerra, y por eso sus cúpulas, tanto nacional (Gutiérrez, 2014 a y b) como regionales estuvieron pobladas por una combinación de personal proveniente de las élites rurales, especialistas en violencia (de la guerrilla, el ejército y la policía), y trabajadores manuales que se destacaron por su implacabilidad y capacidad organizativa. Pero a lo largo de toda la experiencia paramilitar las jerarquías naturales, extra-organizacionales, jugaron un papel central.

La segunda fue una forma de ocupación del territorio que Doble Cero tachó de “feudal”. Por ejemplo, Jorge 40 tenía a varios cabecillas que controlaban distintos territorios, que a su vez entregaban el dominio de localidades específicas a sus subordinados. Las líneas de mando eran laxas, pero típicamente el control territorial se debía pagar con un impuesto sobre los negocios (por ejemplo, el 10%)⁹. Don Berna aplicó el esquema en un contexto bastante distinto, con su toma del submundo de Medellín. El Bloque Cacique Nutibara no operaba por mano propia en buena parte de las comunas, sino que ponía a su servicio –con una combinación de presión militar y oferta de rentas– a distintas bandas que operaban ya en la ciudad, y que tenían razones para estar resentidas con la actividad de las milicias

⁸ A veces con presencia de advenedizos que tenían destrezas violentas significativas.

⁹ Son frecuentes las amargas quejas respecto de la proclividad de los subordinados de olvidar convenientemente esta obligación.

“subversivas”. Tales bandas obtenían el control no sólo social sino también de los negocios ilícitos y de las extorsiones sobre la actividad económica legal, y a cambio pagaban un porcentaje sobre lo que recibían y seguían las orientaciones generales trazadas por el Patrón. Ni Jorge 40 ni don Berna se inmiscuían en el día a día ni en planes específicos de acción, aunque observaban con detenimiento que principios fundamentales de la autodefensa, como la limpieza de subversivos y la captura de rentas, se siguieran cumpliendo a rajatabla. Ahora bien, ese sistema de delegaciones territoriales: a) estaba imprecisamente definido; b) estaba articulado al flujo de rentas; c) permitía e incentivaba la trampa de los escalones inferiores, por ejemplo escondiendo los ingresos; d) por lo tanto, estimulaba a los cuadros superiores a enviar comisiones, a formar estructuras paralelas, o a amenazar/atacar a sus subordinados. Es decir, constituyó una fuente permanente de conflicto fronterizo y territorial entre los paramilitares.

c. Orientación punitiva y captura de la información

Un componente definitorio del paramilitarismo –que lo diferencia de otras expresiones ilegales, como por ejemplo el narcotráfico– es su orientación punitiva. El paramilitarismo se orientaba programáticamente hacia la destrucción física de diversas categorías de pobladores: subversivos, prominentemente, pero también algunos criminales (violadores). Los paramilitares teorizaron sobre esto como si fuera parte necesaria de su orientación estratégica en una guerra irregular, donde la parte débil e incipiente (paramilitares) utiliza métodos heterodoxos para derrotar a la más consolidada (subversión)¹⁰. La actividad punitiva de los paramilitares tuvo dos componentes (que, una vez más, encontramos mezclados en las prácticas concretas). El primero fue de carácter simbólico, político y/o expresivo, y se orientaba a dejar precedentes públicos, a destruir, a producir y escenificar el dolor, y a exhibir la total superioridad violenta sobre el enemigo. El segundo estuvo más orientado hacia la producción de resultados específicos: por ejemplo, eliminar físicamente los apoyos de la guerrilla, de la izquierda o de movimientos sociales, a veces incluso funcionarios (masacre de La Rochela) o a informantes de agencias del estado, o a blancos sociales. Ambos requerían por parte del paramilitarismo de la construcción de redes de información, tanto para orientarse en el mundo como para justificar sus procedimientos¹¹.

La información le llegó a los paramilitares de tres grandes fuentes. Primero, la recabaron de la población, de vecinos y simpatizantes. No sólo contaban con el apoyo de élites rurales que habían identificado ya a sus blancos y fuentes de riesgo, sino que en muchas regiones se involucraron en la resolución de conflictos vecinales y de pequeños litigios que afectaban a la población. Segundo, se apoyaron en guerrilleros desertores. Hubo desde el principio una corriente estable de deserciones guerrilleras hacia el paramilitarismo. El sistema de incentivos y la estructura organizacional de los paramilitares y de la guerrilla eran fundamentalmente diferentes, lo que facilitaba el flujo, básicamente en una dirección, de miembros de un lado a otro. Los recién llegados no sólo contaban con destrezas militares, organizacionales y sociales que los paramilitares necesitaban, sino que además conocían en detalle la red de contactos civiles del grupo que acababan de abandonar.

¹⁰ Ver por ejemplo Justicia y Paz, Audiencia Salvatore Mancuso, 25 de julio de 2012.

¹¹ Es interesante notar que incluso en algunas de las masacres más indiscriminadas, los paramilitares operaron con listas, aunque se dieron el margen para asesinar a gente que no estaba inscrita en ellas.

[8]

Tercero, en la mayoría de las regiones sobre las cuales tenemos los datos relevantes, queda claro que hubo un intercambio estable de información entre los paramilitares y el ejército, y a veces otros organismos de seguridad (DAS y policía, por ejemplo). Algunos casos tristemente célebres, como el asesinato del profesor Correa De Andreis en Barranquilla¹², están marcados por esta interacción, pero por debajo de ella hubo una masa enorme de intercambios rutinarios. De acuerdo con Mancuso, los paramilitares tardíos tomaron por dado este intercambio, y recibieron de manera continua listados sobre blancos por parte de las autoridades. Pero encontramos la práctica ya muy desarrollada también en ACDEGAM. Más aún, los paramilitares y diversas agencias del estado compartieron fuentes de información. En particular el ejército también utilizó sistemáticamente a desertores de la guerrilla para sacar a la luz a los supuestos apoyos de la subversión.

El sistema de captura de información fue uno de los principales mecanismos subyacentes a los más brutales ataques paramilitares contra la población civil, y constituyó una pieza clave de la ocupación paramilitar del territorio. Permitted articular a la unidad paramilitar dada con los organismos de seguridad del estado y otras burocracias, mandar señales tranquilizadoras a las élites rurales, y generar amenazas creíbles contra la población civil que tenían la capacidad de contener actividades peligrosas.

2.2. LA DIVERSIDAD DE MODELOS

Todavía tenemos pocas herramientas analíticas para entender la diversidad de los modelos paramilitares. En realidad, cualquier análisis consistente de dichos patrones debería operar a dos niveles: a) el de las unidades, b) el de la forma en que esas unidades se articularon (o no, pues durante la década de los ochenta los distintos paramilitarismos tuvieron muy poca conexión orgánica entre sí). Los paramilitarismos colombianos pertenecieron a una –laxa– federación durante apenas cinco años, que por otra parte estuvieron marcados por violentos conflictos internos. En esta sección me mantengo en el primer nivel, aunque haga referencias ocasionales al segundo. Sugiero aquí que los grupos paramilitares operaron de acuerdo a cinco grandes modelos, que en cada expresión regional se combinaron de acuerdo a recetas idiosincráticas, dictadas por necesidades de coyuntura, conocimientos específicos de los liderazgos, tipo de coalición territorial que apoyaba el proyecto, etc. Estos son:

[9]

a. Escuadrón de la muerte

La primera aparición paramilitar frente al gran público fue el MAS (Muerte a Secuestradores), un grupo organizado por narcotraficantes para combatir ese delito. El MAS a su vez tenía tres componentes: una bolsa única de financiación a la que aportaban varios narcos, una reducida cúpula de especialistas que se encargaba de orientar, planear y coordinar las acciones, y una bolsa de asesinos a sueldo aportados por cada contribuyente. Este primer MAS no hacía política, ni pretendía hacerla, aunque vemos algunas defensas públicas de él por parte de narcos que se aventuraron en las aguas profundas de la actividad electoral (el caso más prominente es Carlos Lehder). Se orientó en cambio hacia la obtención de

¹² Ver Noche y Niebla, http://www.nocheyniebla.org/files/u1/40/02presentacion_40.pdf, consultado el 16 de junio de 2014.

resultados rápidos y contundentes a través de una aplicación especializada y concentrada de la violencia.

Parte de la extraordinaria expansión rural del paramilitarismo temprano en la década de los ochenta siguió este modelo. Éste casaba como anillo al dedo con las proclividades y destrezas no sólo de narcos amenazados por la guerrilla, sino de militares activos y en retiro. Encontramos a ambas figuras en la creación de una porción muy sustancial de unidades paramilitares durante el período considerado aquí. Pero el modelo de escuadrón de la muerte significó también una opción atractiva para distintas élites rurales, que no se querían dotar ni de un proyecto ni de un lenguaje nacional, sino destruir o contener, dependiendo del caso, su amenaza local. Incluso durante el período de reinserción todavía nos encontramos con unidades que se parecen bastante a los escuadrones de la muerte originarios.

b. Gobernanza orgánica de élites rurales

Antes del MAS –y “por debajo” de él– habían ya aparecido varios grupos rurales, la mayoría de ellos pagados directamente por terratenientes, cuyo objetivo inicial fue golpear/responder a movilizaciones sociales, en algunas regiones, o a las guerrillas, en otras. Este tipo de agrupaciones hunden sus raíces en el Frente Nacional (Escobar, Cristina, 1998), pero si uno quiere ir más atrás puede encontrar precedentes en la Violencia. En realidad, hacen parte de un fenómeno institucional característico de la vida pública colombiana, la privatización de la seguridad y del orden público, sobre todo en contextos agrarios, vía la apropiación de la función de la policía por parte de diversos actores, entre ellos las élites agrarias (para una sustentación de esto, ver Gutiérrez, 2014 b).

[10]

En las experiencias más grandes, esta herramienta de provisión privada de seguridad se articuló a modelos de gobernanza territorial de largo aliento. Por ejemplo, en la fundación de ACDEGAM –el paramilitarismo más significativo de la década de 1980– participaron grandes ganaderos, representantes de la criminalidad organizada y de las agencias de seguridad del estado, pero fueron los primeros quienes mantuvieron el papel dominante prácticamente hasta el final de la década. Estaban en la cúpula de la jerarquía, y se distribuían el poder por lazos familiares. También pagaban los sueldos y las armas. Establecieron fuertes relaciones de cooperación con la fuerza política dominante en el territorio, el partido liberal, encabezado por Pablo Guarín y con la brigada del ejército, lo que tuvo un papel clave en el desarrollo del emprendimiento. Aparte de estos entronques, ACDEGAM creó una red de droguerías y servicios sociales. Todo esto se desarrolló en paralelo a una actividad violenta de extraordinaria intensidad. El brazo armado de ACDEGAM, al menos en la primera etapa, era pagado por las élites rurales tradicionales¹³, muchos de cuyos miembros operaban a tiempo parcial, después de lo cual volvían a su papel de mayordomos o cuidanderos de fincas, etc.. Fórmulas análogas se encuentran en el paramilitarismo de Urabá de la década de 1990 y principios de la de 2000.

¹³ Que decían haberse dado cuenta de que era mejor invertir en su propio proyecto de seguridad que pagarle la vacuna a las FARC.

Este modelo consiste entonces en la formación de un equipo de dirección con participación y financiación mayoritarias y directas de sectores radicalizados de las élites rurales del territorio dado, reclutamiento dentro de su nómina privada y apoyada con frecuencia en relaciones de subordinación características del mundo rural, legitimación a través de proyectos de “bienestar”, articulación clara y explícita con agencias nacionales, incluyendo no sólo a brigadas del ejército sino a sectores de la burocracia civil, y un esfuerzo consciente de construir un “orden público” territorial anti-subversivo y totalizante, basado en la amenaza, la vigilancia descentralizada y la provisión privada de la seguridad (Madarriaga, 2006).

c. Ejército anti-subversivo

Un sector del paramilitarismo, encabezado inicialmente por las ACCU de Carlos Castaño, intentó construir un ejército anti-subversivo que pudiera imitar explícitamente algunas de las características de las FARC, contrarrestando el poder de fuego de estas con similares cohesión y disciplina. El esfuerzo estaba orientado a dotar a las autodefensas de una estructura nacional, de jerarquías y mandos, y de una ideología reconocible y coherente¹⁴. Todo esto inspiró la actividad de las ACCU y desembocó en la fundación de las AUC en 1997. Aunque el proyecto se disolvió bajo el peso de sus dinámicas centrífugas, en efecto implicó el intento de crear jerarquías y líneas de mando, incluso en medio del reconocimiento desde el principio de que las AUC constituían una federación. A medida que se profundizaban las dramáticas tensiones internas dentro del paramilitarismo, algunas unidades (Bloque Metro, Bloque del Tolima) se apegaron al modelo más militarista, denunciando a sus adversarios como representantes del narcotráfico¹⁵. Las propias ACCU se fragmentaron en múltiples expresiones, las más significativas de las cuales bascularon más hacia el modelo de policía territorial examinado en el punto b.

d. Red política coercitiva

Una importante fuente constitutiva del paramilitarismo fue la creación de coaliciones político/electorales anti-subversivas, capaces de tramitar la relación del territorio dado con políticos y agencias nacionales. Al principio, este modelo se construyó en esencia desde la política bipartidista tradicional (sobre todo los baronatos liberales de la década de los ochenta). A veces, paramilitares y políticos confluyeron sobre un proyecto común porque sus intereses eran idénticos; a veces, expulsaron a fuerzas alternativas a sangre y fuego, y una vez culminada la faena llamaron a los tradicionales a gobernar; a veces, los políticos mismos invitaron o incluso crearon el emprendimiento paramilitar, u organizaron las masacres que les dejaran abiertas las puertas para la construcción de sus dominios electorales (Leal y Dávila, 1991). El paramilitarismo tardó —que se autonomizó con respecto de los partidos tradicionales, y adoptó numerosos discursos asociados a la Constitución de 1991— logró

¹⁴ En efecto, hay esfuerzos tempranos por parte de intelectuales radicalizados de dotar a la actividad armada del paramilitarismo de una justificación y de un discurso-guía (ver por ejemplo Quiñones Nova, 1990). Pero la dinámica que desemboca en las AUC implica un salto cualitativo en términos de presencia de los intelectuales y su capacidad de producir relatos públicos.

¹⁵ Esto no necesariamente los hizo menos violentos contra la población civil; en el caso del Bloque Metro seguramente lo hizo más. En cuanto al Bloque Tolima de Daniel Martínez, se ha puesto en cuestión su distanciamiento con respecto del narcotráfico. <http://mqh02.wordpress.com/2012/05/29/los-aliados-del-bloque-tolima/>

un impacto mucho mayor sobre el sistema político (López, 2010). En algunas regiones su actividad violenta estuvo íntimamente asociada a densas redes políticas. El Bloque Norte es el principal ejemplo de este fenómeno.

e. Estructura armada tradicionalista

Experiencias como las de Ramón Isaza o Hernán Giraldo, o las autodefensas de Ortega, fueron construidas para defender territorios específicos de “agresiones externas”. Su alcance territorial era puramente local, y sus combatientes a menudo eran trabajadores a tiempo parcial que tomaban las armas por la noche y volvían al trabajo manual en la hacienda durante el día. Se construyeron alrededor de dinámicas locales auto-contenidas, una coerción con motivaciones tradicionalistas, disciplina en la base y derecho del uso de la coerción para el jefe¹⁶.

Estos cinco modelos (escuadrón de la muerte, gobernanza orgánica de élites rurales, ejército anti-subversivo, red política coercitiva, estructura tradicionalista/localista) son tipos ideales orientados a capturar diferencias analíticas. Son, digamos, los bloques constitutivos del lego desde el cual se construyó el proyecto paramilitar. En la Tabla 1 presento algunas diferencias cruciales entre los cinco modelos. Primero, el tipo de liderazgo varió. En dos de ellos (escuadrón de la muerte y ejército) predominaron los especialistas en violencia, en el otro las élites rurales. Segundo, el tipo de actividad –y el principal interlocutor civil– que apoyó el proyecto también varió. En algunos casos el paramilitarismo simplemente fue una decisión de agencias armadas, en otros se apoyó en gremios de la producción, y aún en otros en el apoyo no orgánico de élites rurales. Todos los paramilitarismos fueron muy punitivos, pero algunos diversificaron su actividad –sobre todo la red política coercitiva–, manteniendo por supuesto un núcleo duro extremadamente violento. Las jerarquías de unos modelos fueron cortas, mientras que las del modelo de ejército, gobernanza de élites y red política fueron relativamente largas. Algo similar se puede decir del alcance territorial. En sus relaciones con el estado, algunos paramilitarismos interactuaron básicamente con las agencias de seguridad (escuadrón de la muerte), otros construyeron hegemonías locales (modelo tradicionalista), y al menos uno logró presencia en la toma de decisiones del estado a todos los niveles, desde el municipal hasta el nacional (red política coercitiva).

Claramente, cada experiencia concreta podía presentar combinaciones de varios de estos modelos, o tránsitos de uno a otro. Es cierto que a veces es posible identificar casos que tendieron a mantenerse en un estado relativamente “puro”. Por ejemplo, en muchos municipios el paramilitarismo nunca pasó de ser un escuadrón de la muerte constituido y pagado por los ricos del pueblo. En cambio, otras unidades paramilitares muestran una evolución muy rápida. Por ejemplo el llamado Bloque Bananero fue creado como una pequeña fuerza punitiva, pero dio un salto cualitativo al articularse con las élites bananeras y ganaderas gracias a la inclusión en la cúpula de la estructura organizacional de Raúl Hasbún, alias Pedro Bonito, cuya principal función era coordinar actividades con las autoridades militares y políticas (gobernación de Antioquia, por ejemplo), por un lado, y con

¹⁶ Véase por ejemplo la violencia sexual en territorio de Hernán Giraldo.

[12]

los empresarios del banano y ganaderos, por el otro. Esto potenció al paramilitarismo de Urabá, que terminó siendo un típico (y gigantesco) ejemplo de modelo de gobernanza/policía territorial.

Tabla 1
Modelos organizacionales de los paramilitarismos colombianos

Modelo/Dimensión	Escuadrón	Élites	Ejército	Política coercitiva	Tradicional
Composición liderazgo	Especialistas en violencia	Ganaderos, narcos, agro-industriales	Especialistas en violencia	Ganaderos, políticos, especialistas en violencia	Élites locales
Coalición	Agencias armadas	Gremios de la producción	Agencias armadas	Políticos	Élites locales
Relación con agencias del estado	Agencias de seguridad básicamente	Agencias de seguridad y todo el conjunto de entidades locales	Agencias de seguridad	Relación integral con presencia en todos los niveles del estado	Hegemonía local
Actividad	Puramente punitiva	Altamente diversificada, punitiva	Punitiva	Punitiva, proselitismo	Paternalismo, punitiva
Jerarquías	Cortas	Largas	Largas	Largas	Cortas
Alcance territorial	Generalmente corto	Amplio	Amplio	Amplio	Corto
Disciplina	Laxa	Relativamente alta	Relativamente alta	Laxa	Relativamente alta
Financiación	Narcos	Gremios	Negocios del emprendimiento	Negocios diversificados	Negocios en el territorio

La co-existencia de varios modelos en el paramilitarismo colombiano es fácil de entender. Éste fue localista por diseño, debido a que durante la mayor parte de su existencia estuvo mucho más cerca de ser una “red” que un “ejército” en el espectro de soluciones organizacionales posibles de los grupos armados ilegales (ver Gutiérrez y Giustozzi, 2010). Por consiguiente, cada unidad territorial tenía la posibilidad, a menudo la necesidad, de ir encontrando sus propias soluciones. El localismo se expresó en sucesivas delegaciones territoriales hacia abajo, que no hicieron sino aumentar la heterogeneidad y dispersión de la experiencia paramilitar.

3. AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD: INVARIANTES

En esta sección, analizaré por qué –dadas sus características comunes– todos los paramilitarismos colombianos debilitaron críticamente los derechos de propiedad sobre la tierra.

Primero, y de manera obvia, su orientación punitiva permitió el ataque masivo contra poblaciones, seguido de grandes flujos de desplazamiento. El ejemplo más obvio y doloroso son las masacres. La alianza del paramilitarismo con diversas agencias estatales quitó a las poblaciones cualquier posibilidad realista de defenderse apoyándose en el estado central.

En este caso, el debilitamiento de los derechos de propiedad se dio de manera directa y brutal a través de la expulsión masiva de pobladores, por la vía de la coerción directa, de la amenaza, o del amedrentamiento.

En segundo lugar, la actividad armada del paramilitarismo –con sus exigencias de derecho de paso y ocupación de determinados fundos– debilitó y mutiló radicalmente el derecho a la exclusión esencial al ejercicio del derecho de propiedad. Incluso aquellos campesinos que mantuvieron su predio tuvieron que aceptar que el grupo armado operara en, y pasara por, él. Esto a menudo derivó también en la destrucción física de animales de granja, aves de corral e infraestructura.

Junto con esta violencia estratégica, se desarrolló otra oportunista (entendiendo la primera como una que sigue las orientaciones del grupo, y la segunda como una que está al servicio de sus miembros específicos; Wood, 2009). En efecto, los paramilitares tenían los incentivos “correctos” para querer y poder robar la tierra como individuos: desde el reclutamiento su trayectoria dentro de la organización estaba marcada por la perspectiva de acceder a una canasta de rentas cada vez más atractiva, entre las cuales la tierra hacía parte explícita (por lo menos en algunos frentes). Sabemos que algunos de los paramilitares que ingresaron como trabajadores manuales y terminaron en la dirección de la federación (como alias el Alemán o alias Macaco) eran ya, en el momento de su reinserción, grandes terratenientes. Pero también combatientes rasos y cuadros medios bajos que destacaran por su eficiencia y/o crueldad eran premiados con acceso a cocinas de coca, o a parte de las rentas que pagaban al grupo los propietarios de tierras y tiendas.

[14]

Una tercera vía de afectación directa de los derechos de propiedad fueron los conflictos faccionales. Las luchas territoriales entre los paramilitares, dada su forma de ocupación “feudal” del territorio, fueron muy frecuentes, casi siempre sangrientas, y a veces masivas. Después de una guerra inter-paramilitar, la base social del perdedor podía ser también castigada¹⁷, y “sus” cuadros, líderes sociales, políticos y ganaderos que no lograran o quisieran pasarse a tiempo al nuevo dominador podían ser asesinados, despojados o desplazados. Como es natural, simplemente por razones mecánicas –desestabilización económica, incremento radical en el riesgo– los enfrentamientos en gran escala generaron también desplazamientos masivos.

A la orientación punitiva, las luchas intra-paramilitares, y los incentivos para formas específicas de violencia oportunista, se sumó la opacidad de los mecanismos de captura de información. Por relatos tanto de víctimas como de victimarios, sabemos que cualquiera podía ser tachado de subversivo o de enemigo. Las principales fuentes de información paramilitar –desertores de la guerrilla, población en general– hacían parte de una compleja red de conflictos vecinales, a veces de odios de largo aliento, y tenían las razones así como la posibilidad para señalar no sólo a “subversivos” reales sino a sus enemigos y malque- rientes. Por supuesto, los paramilitares mismos podían argüir que un informante había

¹⁷ No sabemos muy bien si con la misma virulencia que si se tratara de un “subversivo”.

puesto en la picota a determinada persona, para despojarla, expulsarla, o extorsionarla. Es decir, la opacidad de la provisión de la información se cruzó con complejas dinámicas sociales, de las que los paramilitares se quejaron con alguna regularidad pero que a la vez les servían para mantener una situación de zozobra que servía a sus propósitos punitivos. Algo similar se puede decir de la información proporcionada por las agencias de seguridad a los paramilitares. En las narrativas de estos nos encontramos con numerosos registros de engaños y traiciones. Los paramilitares mismos afirmaban tener algunos mecanismos de control –por ejemplo, no asesinar a ninguna persona hasta que no corroboraran la información condenatoria por tres fuentes independientes; también implementaron al final un canal “regular” de quejas que al parecer fue utilizado por unos pocos temerarios¹⁸, pero tenemos muy pocas evidencias que sugieran que se apegaran a esta rutina en su práctica real. La combinación de todos estos factores creó en los distintos territorios paramilitares un ambiente generalizado de temor y de total discrecionalidad por parte del grupo armado. Los propietarios pequeños y sin conexiones mantuvieron su propiedad, cuando pudieron hacerlo, como un favor.

Por último, el paramilitarismo creó redes muy amplias de extorsión. Es claro que en algunos casos la frontera entre contribución voluntaria y pago extorsivo fue bastante borrosa¹⁹. Pero a medida que el paramilitarismo se fue expandiendo, y su modo de ocupación “feudal” del territorio se fue generalizando, la capacidad de captura de rentas fue un criterio importante de éxito para los jefes locales.

4. LA VARIACIÓN

Como dije en la introducción, sabemos que el desplazamiento y el despojo fueron fenómenos masivos. Sin embargo, no estuvieron uniformemente distribuidos ni en el tiempo ni en el espacio. En la **Figura 1**, vemos cómo evolucionó el desplazamiento entre principios de la década de 1970 y 2010, según la principal base de datos gubernamental, el Registro Único de Víctimas. Hay dos grandes saltos, uno coincidente con el inicio en firme del conflicto armado, y otro, aún mayor, en la década de 1990²⁰. Pero en la **Figura 2**, vemos la distribución típica de ese fenómeno en un año concreto, el 2000. Este es un patrón general, que no es idiosincrático para el 2000. Vemos una larga cola a la derecha, con muchos municipios que tuvieron pocos eventos²¹. En cambio, un conjunto muy pequeño de municipios concentró un gran porcentaje de los eventos ocurridos entonces. Es cierto que el desplazamiento NO se puede tomar como un proxy del despojo, pero mucha evidencia de contexto sugiere que con respecto del despojo hubo un comportamiento análogo. Y como la evidencia –cualitativa y cuantitativa– sugiere que esa variación en el tiempo y en el espacio no sólo se produce en general, sino en particular para los paramilitares, la pregunta es: ¿tiene alguna relación con los modelos organizacionales del paramilitarismo a los que me referí arriba? En esta sección, exhibo algunos mecanismos que podrían conectar dichos modelos con la variación que acabo de reportar.

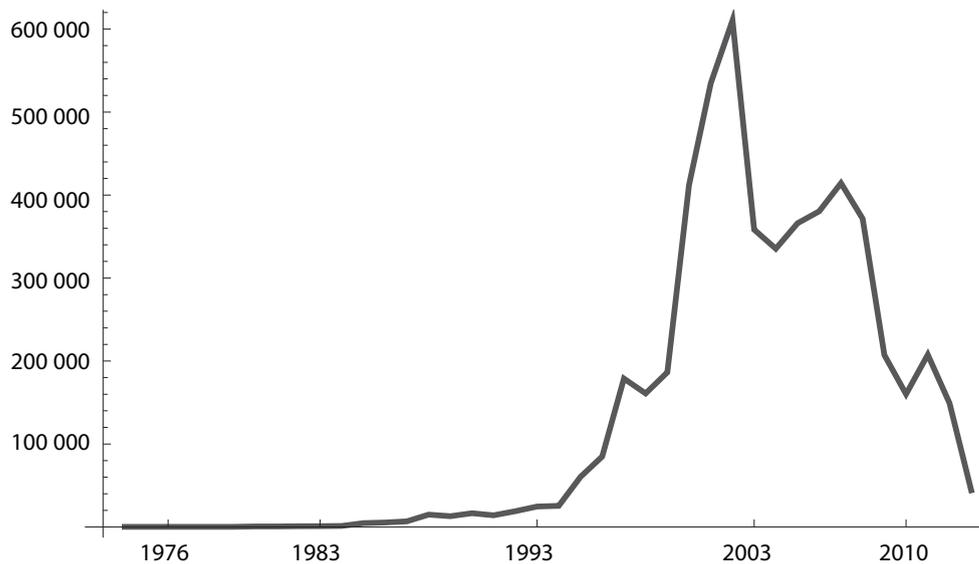
¹⁸ Que quizás creían estar a salvo por su propia fidelidad al grupo que operaba en su región.

¹⁹ Y que además los actores “legales” que pagaron la cuota mantuvieron estratégicamente dicha ambigüedad.

²⁰ Por desgracia, con los datos que tengo no puedo desagregar por autor. En todo caso, en la mayoría de bases de datos la columna de autor tiene muchos datos faltantes, lo que dificulta su uso.

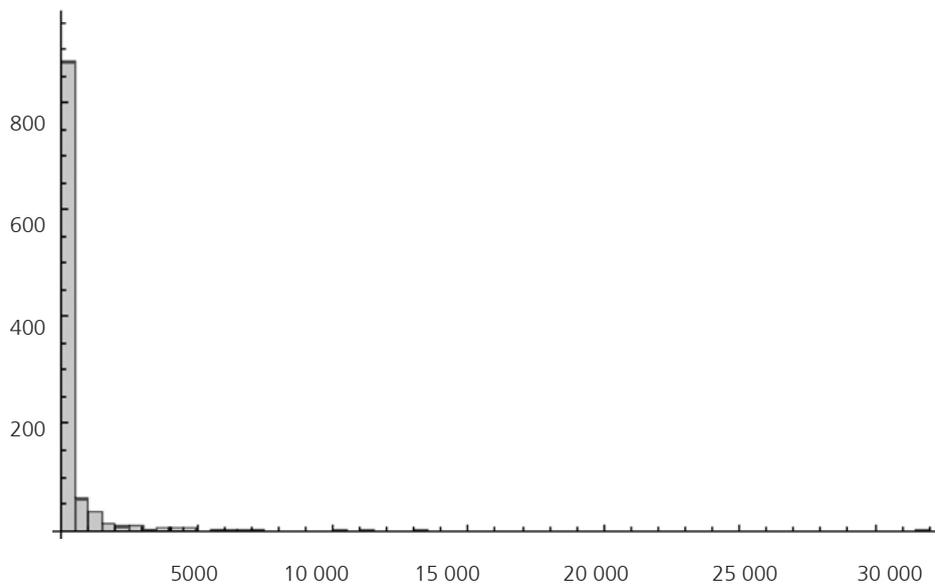
²¹ Reporto también los valores del sesgo y la kurtosis, que van exactamente en la dirección del argumento que presento aquí.

Figura 1
Eventos de desplazamiento, según el RUV



Fuente: Registro único de víctimas, Unidad de Víctimas, corte julio 2013

Figura 12
Concentración municipal de la afectación de predios (por hectáreas) según el RUPTA



Fuente: Registro único de víctimas, Unidad de Víctimas, corte julio 2013.

Comienzo con la variación longitudinal. Nótese que la **Figura 1** de alguna manera resuelve un pequeño pero importante enigma en el análisis del desplazamiento y el despojo. Varios analistas encuentran que la “desposesión coercitiva” se produce también fuera de los

[16]

períodos de conflicto armado. Lo que muestra la Figura es que este activa mecanismos fundamentales –sobre todo el acceso al uso privado a la coerción y el apoyo explícito y masivo del estado– que generan un proverbial salto cualitativo. Nótese sin embargo que a mediados de 1990 nos encontramos con un incremento aún más brusco de eventos, que eventualmente descienden de manera gradual. La explicación aparece más o menos clara a la luz del análisis presentado más arriba. El paramilitarismo creció en tamaño, multiplicó su capacidad de apoyarse en el estado, y presencié el desarrollo de modelos más complejos de operación, que le permitieron construir sólidas redes con las figuras institucionales –todas de origen político– que en Colombia regulan, asignan y especifican los derechos de propiedad sobre la tierra. Un buen ejemplo del complejo papel que juegan los factores ya mencionados –efectos “mecánicos” del crecimiento, y efectos “orgánicos” de la mayor complejidad organizacional– es la trayectoria del sanguinario Rodrigo Mercado Peluffo, alias Cadena. Carnicero de profesión e informante de la Armada, su primera posición como operador de seguridad fue escolta de un ganadero. Después se convirtió en miembro del Bloque Montes de María, en donde, gracias a su carácter sanguinario, logró un rápido ascenso (<http://www.verdadabierta.com/victimarios/2505-cadena-rodrigo-mercado-peluffo>). El Bloque a su vez potenció su actividad alrededor de las Convivir. Como jefe de esta unidad, Cadena ejerció una actividad extraordinariamente violenta, articulada a demandas de ganaderos y/o políticos de la región. Pero su forma de actuar resultó incómoda cuando el Bloque Norte –al cual estaba laxamente articulado el Montes de María– necesitó una alianza más amplia y funcional con políticos locales y regionales, alrededor del Frente Social por la Paz de Sucre y del proceso de reinserción (2005 y 2006)²². A Cadena lo relevaron del cargo matándolo.

[17]

Sigamos ahora con la variación regional. En algunos territorios nos encontramos con operaciones de escuadrones de la muerte, que actúan in situ –como el Bloque Héroes Montes de María, cuyo jefe Juancho Dique reconocía que su solución frente a cualquier desafío era “matar”– o con expediciones de castigo –el accionar del Iguano y Mancuso en Tibú, ver Uribe, 2014–. El Iguano operó con apoyo del ejército, pero ni necesitó de mucho más y se orientó hacia la destrucción física o la expulsión de la supuesta base social de la guerrilla. Como dice una víctima, “si durábamos más de tres años éramos sospechosos”. Aquí, la lógica punitiva actúa de manera pura, y su efecto sobre bienes y vida de los habitantes es devastador. Pero no se presenta, al parecer, un esfuerzo coordinado por apoderarse de la tierra. Como muestra Uribe (2014), en Tibú se produjo una significativa concentración de la propiedad después del ataque de los paramilitares, pero quienes compraron aparentemente no tenían conexión orgánica con ellos. Algo análogo, aunque por razones diferentes, se puede decir del modelo del ejército. La unidad militarista por excelencia de las autodefensas fue el Bloque Metro, que ejerció niveles extraordinarios de violencia –por ejemplo en términos de masacres– contra la población civil, pero no tenemos evidencia de que fuera

²² Expediente 2007-0118-8, Juzgado 8 de ejecución de penas, Concierto para delinquir - Eleonora María Pineda Arcia, Cuaderno 2, Transcripción de un documento que contiene las conversaciones contenidas dentro de un computador incautado al miembro de las autodefensas conocido con el Nombre de Alias Antonio, 26/05/2006.

particularmente activo despojando, y de hecho en su discurso público condenaba esta práctica, atribuyéndosela a los narcotraficantes (Cívico, 2009). Desde el punto de vista de la disciplina y los objetivos, el escuadrón de la muerte era mucho más laxo y daba margen para un grado mucho mayor de ataques oportunistas contra la población civil²³, incluyendo la destrucción contingente de sus propiedades. En cambio, el modelo militarista generaba una destrucción mucho más sistemática y organizada. Ambos generaron grandes oleadas de desplazamiento, pero en cambio no muchas evidencias de despojo.

El modelo de gobernanza orgánica de las élites rurales generó tanto desplazamiento como despojo en gran escala, por lo menos mientras se instalaba el modelo, aunque ya instalado el uso directo de la fuerza cayó sustancialmente. Con tener el aparato y la reputación era suficiente. Las élites agrarias que coordinaron el modelo tenían largas tradiciones de acumulación coercitiva, así como contactos previos con una parte sustancial de las autoridades locales claves (alcaldes, notarios, registradores). Además, tenían la expectativa de legalizar las tierras y darles uso productivo, una expectativa más bien vaga en los modelos dirigidos por especialistas en violencia. Como su alcance territorial era amplio, tenían incentivos fuertes para promover la extorsión y otras formas de captura de rentas que les permitieran expandirse. Una y otro factor –adquisición y expansión– generaron problemas de acción colectiva relativamente severos.

[18] La red política coercitiva fue una de la más despojadora. El epítome de este modelo, el Bloque Norte²⁴, tuvo unidades capaces de coordinar amplias redes políticas en diversos departamentos, con extraordinarios niveles de éxito (ver por ejemplo López, 2010). La red política coercitiva tenía las condiciones de posibilidad y necesidad precisas para involucrarse en el despojo masivo. En cuanto a la posibilidad: de manera análoga al modelo de gobernanza orgánica de las élites rurales, estaba en capacidad de acceder a los servicios de autoridades locales encargadas de asignar los derechos de propiedad. Contaba con un sistema de incentivos mucho más sofisticado que la simple amenaza de la coerción para movilizar a dichas autoridades y ponerlas a su servicio. En cuanto a la posibilidad: de manera análoga al modelo de gobernanza orgánica de las élites rurales, estaba en capacidad de acceder a los servicios de autoridades locales encargadas de asignar los derechos de propiedad, en la medida en que los políticos tenían su propio faccionalismo, fuertemente anclado dentro del sistema político, que se superponía al de los paramilitares mismos²⁵. Acceder a la tierra de la mano de un político bien conectado con el jefe paramilitar de turno, implicaba riesgos ciertos si éste chocaba con adversarios paramilitares. Que un político apoyara a un paramilitar y entrara en contradicción con él también podía generar un desenlace fatal. Hay numerosos casos bien documentados²⁶.

En todos los modelos, la discrecionalidad de la dirección paramilitar sobre los pobladores

²³ De hecho, aquí la frontera entre oportunista y organizacional se vuelve difusa, y entramos a lo que Wood (2012) llama “violencia permitida”, pues el ejercicio de actos intimidatorios para obtener objetivos individuales (violación, robo, extorsión) ayudaba a crear precisamente ese clima de terror que era uno de los objetivos de la unidad.

²⁴ El Bloque Norte era más un cajón que una unidad coherente. Pero algunas de las articulaciones más fuertes entre políticos, élites rurales y paramilitares se dieron ahí.

²⁵ La fuente de ambos faccionalismos es análoga, pero diferente.

²⁶ Ver por ejemplo Expediente 2009-0117 juzgado 6 de ejecución de penas Cuaderno 1 15/10/2007.

generó un debilitamiento severo de los derechos de propiedad, pero de manera distinta. Por ejemplo, en el modelo tradicionalista el problema principal era no caer en desgracia frente al patrón. En los modelos más militaristas, en cambio, las expropiaciones orientadas a establecer caletas, centros de entrenamiento o de tortura, bases, etc., fueron frecuentes.

CONCLUSIONES

Este artículo ha evaluado la forma en que los diseños organizacionales de los paramilitares interactuaron con los derechos de propiedad sobre la tierra, y en particular sobre la manera en que influyeron sobre las dinámicas de despojo durante la sangrienta saga paramilitar. El argumento no es, por supuesto, que dichos diseños explican por completo estas dinámicas. Hay otras variables fundamentales que es necesario considerar, comenzando por los propios diseños institucionales alrededor de los derechos de propiedad sobre la tierra (Gutiérrez, 2014 a). En parte, la forma en que los paramilitares se organizaron depende de esos diseños institucionales. La proposición es que no podremos explicar adecuadamente la muy significativa y radical variación en el tiempo y en el espacio del despojo sin pasar por la variación organizacional. La ruta más fructífera de avance podría residir en integrar una comprensión seria de los diseños institucionales de los derechos de propiedad sobre la tierra y el análisis de las formas en que se organizaron los paramilitares (más en general, los actores armados).

Desde el punto de vista organizacional, los paramilitares fueron muy heterogéneos, porque por diseño eran localistas. Sin embargo, al nivel de la unidad: a) mantuvieron algunas invariantes básicas (naturaleza punitiva, localismo, incentivos materiales para miembros y directivos, delegación territorial del poder, captura de información que genera incentivos para delaciones falsas), y b) su bizantina diversidad puede reducirse a la combinación de cinco modelos básicos. Algunas experiencias se acercaron a alguno de sus modelos en su forma pura, pero la mayoría constituyeron una aleación de ellos, que evolucionó en el tiempo.

Lo interesante es que, por una parte, las invariantes están relacionadas con la magnitud y las especificidades del despojo paramilitar (por ejemplo, en relación con otros grupos en Colombia o con otras guerras), y a la vez las diferencias entre modelos (y combinaciones de ellos) muestran de manera bastante reveladora porqué la experiencia paramilitar en punto a despojo tuvo una variación territorial tan fuerte. Nótese que muestra también porqué las dinámicas de despojo continuaron en muchas regiones y municipios mucho más allá del momento en que el punto álgido de esfuerzo militar anti-subversivo había pasado. Por último, captura una parte sustancial de la variación longitudinal en punto a acumulación coercitiva, es decir, la combinación entre “piso alto” (se mantiene durante largos períodos, independientemente de que haya conflicto armado o no), y “momentos críticos” (el conflicto dispara el fenómeno, la evolución organizacional del paramilitarismo lo incrementa aún más).

En la introducción me referí al problema de la inestabilidad de los derechos de propiedad. Aunque, una vez más, esto se captura de manera más clara y directa al considerar los diseños institucionales sobre los derechos de propiedad sobre la tierra, también desde la perspectiva adoptada en este texto se observa cómo lo que menos podría proporcionar

[19]

el *status quo* vigente en el agro colombiano es seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad. El paramilitarismo implicó una ofensiva punitiva, articulada en muchas regiones con élites rurales vulnerables (Gutiérrez, 2014 b), contra sectores de la población civil. Pero las mismas reglas de juego y dinámicas que habilitaron a esas élites también habilitaron a centenares, probablemente miles, de aspirantes, que contaban con sus propios recursos (especialistas en violencia, personas bien conectadas políticamente, etc.). Esto, por lo demás, reproduce, solamente que de manera ampliada, una historia que ya ha sido muy bien contada para el período de la Violencia, con mayúscula (ver por ejemplo Ortiz, 1985). El faccionalismo tanto del paramilitarismo como del sistema político potenció los enfrentamientos entre propietarios y habilitaron la actividad de los aspirantes. La forma en que los paramilitares capturaban información –apoyados, no se olvide, sistemáticamente en agencias estatales– creó un clima de zozobra generalizado, no sólo sobre la vida sino también sobre la propiedad. Adicionalmente, la captura de rentas y la forma paramilitar de ocupación del territorio implicó la construcción de carteles de protección. Todo ello generó un debilitamiento dramático de los derechos de propiedad sobre la tierra, no sólo de los sectores más pobres y vulnerables –aunque por supuesto ellos fueron por mucho los más afectados– sino en general. Naturalmente, en este contexto los costos de transacción –tiempo y dinero invertidos en seguridad privada, contactos con paramilitares y políticos, expansión y a la vez defensa de los intentos de expansión de otros agentes– son prohibitivos. La virtud que menos pueden reclamar para sí los partidarios del “modo natural de hacer las cosas” en el campo colombiano es la estabilidad jurídica.

[20]

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO Caicedo Germán (1996): “En secreto”; Planeta, Bogotá
- CÍVICO Aldo (2009), Las guerras de “Dobleceño”. Bogotá, Intermedio Editores.
- COLLIER P. y Hoefler A. (2001), “Greed and Grievance in Civil War”, World Bank working paper, Washington, DC.
- COLLIER P. (2000), “Rebellion as a Quasi-Criminal Activity,” Journal of Conflict Resolution 44, no. 6.
- COMISIÓN DE LA VERDAD DEL PERÚ (2003). “Informe final”, 9 tomos, <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/>
- CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. Investigación. Bogotá.
- CRAMER Christopher (2002). ‘Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War’, World Development 30(11): 1845-1864.
- ESCOBAR Cristina (1998). “Clientelism, mobilization, and citizenship: peasant politics in Sucre”, Colombia. Tesis Doctoral, University of California at San Diego.
- FEARON James (1995). “Rationalist explanations of war”, International Organization vol. 49 no. 3 379-414
- GARAY Luis Jorge (Director) (2011). “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/inf_tierras_2010-2011_01_06.pdf
- GARCÍA Clara Inés (1996). “Urabá. Región, actores y conflicto. 1960-1990”, Cerec, Bogotá.
- GONZÁLEZ Fernán, BOLÍVAR Ingrid y VÁZQUEZ Teófilo, Violencia política en Colombia (2002). De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, Cinep.
- GONZÁLEZ Fernán (2014). “Poder y violencia en Colombia”, CINEP, Bogotá.
- GUTIÉRREZ F. (2014 a). “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, Estudios Socio-Jurídicos vol. 16 no. 1 pp. 43-74.
- GUTIÉRREZ F. (2014 b). “El orangután con sacoleva”, Random House-Mondadori, Bogotá.
- GUTIÉRREZ F, Giustozzi Antonio (2010). “Networks and armies: Structuring rebellion in Colombia and Afghanistan”, Studies in Conflict and Terrorism, vol. 33 no. 9 2010 pp. 815-835.
- KALDOR Mary (2001). Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global, Barcelona, Spain: Tusquets.
- KEEN David (2000). “Incentives and disincentives for violence” in Mats Berdal, David M.
- MALONE D. (2000). “Greed and grievance. Economic agendas in civil wars”, Lynn Rienner, Boulder & London, pp. 19-43.
- LEAL Francisco, Dávila Andrés (1991): “El sistema político y su expresión regional”, Tercer Mundo-Iepri, Bogotá
- LÓPEZ Claudia (editor) (2010). “...y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano”,

- CNAI-Dejusticia-Grupo Método-MOE, Bogotá.
- MADARRIAGA Patricia (2006). “Matan y matan y uno sigue ahí. Control paramilitar y vida cotidiana en un pueblo de Urabá”, Uniandes, Bogotá.
- MARÍN Carlos M. (2008). Why individuals join militant groups: unveiling an interwoven system of factors for guerrilla and paramilitary involvement in Colombia. Dissertation for Individually Designed PhD in International Sustainable Development, Clark University.
- ORTIZ Carlos Miguel (1985). “Estado y subversión en Colombia”, Uniandes, Bogotá.
- OSTROM Elinor (1999). “Private and common property rights”, <http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>
- QUINONES Nova Alejandro (1990). “Magdalena Medio en marcha por la paz”, FUNCPADER, Puerto Boyacá.
- REYES Alejandro (1991). “Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias”, en Análisis Político, n° 12, IEPRI, Bogotá, enero-abril de 1991.
- REYES Alejandro (1997). “La compra de tierras por narcotraficantes”, en Drogas ilícitas en Colombia. Bogotá, Ministerio de Justicia-PNUD-Planeta.
- JAMES Robinson (2009). The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia. Working paper. Disponible en: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic637140.files/Acemoglu%20Formation%20of%20the%20State%20July%2010%202009.pdf>
- ROMERO Mauricio (2003). Paramilitares y Autodefensas 1982-2003, IEPRI.
- SALINAS Yamile, Zarama Juan Manuel (2012). “Justicia y paz. Tierra y territorios en las versiones de los paramilitares”, Centro de Memoria Histórica, Bogotá.
- VÁSQUEZ Teófilo, Vargas Andrés, Restrepo Jorge (editores) (2011). “Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia”, CINEP, Bogotá.
- WEINSTEIN, Jeremy (2007). Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence. New York: Cambridge University Press.
- WOOD Elisabeth (2006). “Variation in sexual violence during war”, Politics and Society vol. 34 no. 3 pp. 307-341.
- WOOD Elisabeth (2009). “Armed groups and sexual violencia. When is wartime rape rare?”, Politics and Society vol. 37 no. 1 pp. 131-162.
- WOOD Elisabeth (2012). “Rape during War Is Not Inevitable: Variation in Wartime Sexual Violence.” In Morten Bergsmo, Alf B. Skre, and Elisabeth Jean Wood, eds., Understanding and Proving International Sex Crimes .pps. 389-419 (Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher).

Land transactions and violent conflict, a review of the cases of Turbo, Antioquia and El Carmen de Bolívar, Bolívar*

Paola García Reyes**
Jenniffer Vargas Reina***

SUMMARY

This paper offers an analysis of the links between war, land markets and dispossession based on two case studies: the municipality of Turbo, Antioquia and El Carmen de Bolívar, Bolívar. To this end, firstly, the phenomenon of active paramilitary dispossession is placed in the framework of the general discussion on land grab. Then the general dynamics of the conflict, abandonment and land dispossession in both municipalities is described. Afterwards a broad typology is proposed on land transactions,¹ including abandonment and asymmetrical and symmetrical transactions, based on the observed cases. Then the sequences, actors and associated mechanisms are defined for each case. Lastly, we conclude that even though dispossession did not occur in an institutional vacuum, in the cases studied the use of force as a form of appropriation is the result of specific conditions that are closer to the Hobbesian state of nature, where the armed actor can use and make the rules, whereas the transactions that arise from advantages in asymmetries of power and information are closer to market situations in which the appropriating actor uses the rules, but does not make them.

Key Words: Dispossession of land, transactions, violence, state, market

TRANSACCIONES SOBRE LA TIERRA Y CONFLICTO VIOLENTO, UNA LECTURA SOBRE LOS CASOS DE TURBO, ANTIOQUIA Y EL CARMEN DE BOLÍVAR, BOLÍVAR

RESUMEN

Este documento ofrece un análisis de la vinculación entre guerra, mercado y despojo de tierras a partir del análisis de dos estudios de caso: el municipio de Turbo Antioquia y de El Carmen de Bolívar en Bolívar. Para ello, en primer lugar, se enmarca el fenómeno del despojo activo paramilitar en el marco del debate general sobre el land grab. Posteriormente se presentan las dinámicas generales del conflicto, el abandono y el despojo de tierras en ambos municipios. Luego, se propone una tipología amplia de las transacciones sobre la tierra² que incluye el abandono y las transacciones asimétricas y simétricas, con base en los casos observados. Sobre esta base distingue para cada una de ellas, las secuencias, los actores y los mecanismos asociados. Por último, se concluye que si bien el despojo no ocurrió en el vacío institucional, en los casos analizados el uso de la fuerza como forma

¹ Regarding the generic term dispossession, we have preferred to use the term “transactions” which, though imperfect, is a better reflection of the events in both cases. In any case we consider these to be forms of appropriation that lie somewhere between market situations (“invisible hand”) and violence (“state of nature”).

² Frente al término genérico de despojo, hemos preferido utilizar el término transacciones que, aunque imperfecto, recoge mejor lo sucedido en ambos casos. De cualquier forma consideramos estos tipos como formas de apropiación que se encuentran en algún lugar entre las situaciones de mercado (“mano invisible”) y violencia (“estado de naturaleza”).

de apropiación obedece a condiciones específicas, más cercanas al estado de naturaleza hobbesiano en las que el actor armado puede usar y hacer la norma, mientras que las transacciones dadas por la ventaja de las asimetrías de poder e información suceden más cerca de situaciones de mercado, donde el actor apropiador usa la norma, pero no la hace.

Palabras Claves: Despojo de tierras, transacciones, violencia, estado, mercado

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aprobación: 24/11/2014

*This article presents the results of research carried out in the framework of the Program – Network Observatory of Restitution and Regulation of Agrarian Property Rights, financed by Colciencias. Our special thanks to PNUD, which provided support for the field work performed in the framework of Consultancy N 2013 – 1110.

**Teacher and researcher at Universidad del Norte and the Observatory of Restitution and Regulation of Agrarian Property Rights.

***Researcher at IEPRI- Universidad Nacional de Colombia and of the Observatory of Restitution and Regulation of Agrarian Property Rights.

1. LAND GRAB AND DISPOSSESSION IN COLOMBIA

The appropriation of assets and resources is a constant in the history of humanity; Marx explained this phenomenon as part of the original accumulation of capital. More recently, David Harvey (2004) proposed a new cycle of concentration derived from accumulation by dispossession, which other researchers have associated to a global phenomenon of land grab (Hall, D 2013). The research agenda on the latter was initially devoted to the “construction of meaning”, focusing on identifying the why and how and the magnitude of the global phenomenon known as “the land fever”. This phenomenon was associated to the demand for food by economically powerful countries with a shortage of farmland (Edelman, Oya, Borras, 2013, 1518), hoarding of water (Franco, Mehta, and Veldwisch, 2013), and of land for bio-fuel, forestry and mining projects (Fortin, 2013) .

Even though the first studies created awareness of the phenomenon at the international level, the theoretical and methodological gaps of this initial research agenda has been widely criticized. Firstly, land grab is not a homogeneous phenomenon, as it displays big longitudinal and territorial differences (Borras, Hall, Scoones, White and Wolford, 2011). Secondly, the current “land fever” cycle is not new, but should be understood and studied in the more general framework of the longstanding debate on agrarian political economy and of the development of capitalism (Edelman, et al 2013, Baglioni & Gibbon, 2013). In other words, the phenomenon should be studied in connection with aspects such as property rights (Olivier De Schutter, 2011), labor regimes (Murray Li, 2011), and class dynamics (Mannathukkaren, 2011), among others.

[24]

In the Colombian case, the abandonment of lands and active paramilitary dispossession can be understood as specific expressions of land grab. Two elements of the discussion are relevant for our analysis. Firstly, the “hectarocentric emphasis” (Edelman 2013, Borras et. al. 2013) that fed the early discussion of the issue runs against the enormous difficulties involved in measuring and observing the land, in addition to focusing mainly on property size, setting aside other relevant elements such as the use, the actors and the work. Secondly, the appropriation processes do not occur outside the regulatory frameworks or the intervention of the states (Alden 2012, Visser & Spoor, 2011, Cotula, 2013). In fact, land transactions do not occur in a vacuum; the practices of the actors and their outcomes are framed in the context of the existing agencies and the institutional arrangements (Gutiérrez, 2014).

Additionally, it is necessary to consider that the phenomenon also occurs in contexts in which violence both of the state and of private actors is involved. Given that only a handful of studies address land grab processes in contexts that feature coercion or war, we propose and approach that incorporates the institutions and coercion in the analysis.

2. CONFLICT AND DISPOSSESSION: TWO CASE STUDIES

2.1. Turbo, Antioquia

The municipality of Turbo is in the region of Urabá, which is configured in a sort of arm that connects the department of Antioquia to the Colombian Caribbean Sea on the

border with Panama. This area, which was only recently settled, has highly fertile lands and abundant water resources, and its location features a strategic outlet to the sea, which makes it an area suitable for commerce, smuggling and legal and illegal trading of goods (Botero, 1990; García Reyes, 2008; García, 1996; Ortiz, 1999).

The presence of armed groups in the region can be traced back to the 1970s, when the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia by its acronym in Spanish) established its 5th Front there. Other guerrilla groups such as EPL (People's Liberation Army by its acronym in Spanish) and ELN (National Liberation Army by its acronym in Spanish) also established operations in the area. There were two high points of the conflict in the area, first when the FARC and EPL guerrillas fought against each other, and afterwards when the paramilitary groups ACCU (United Self-Defenses of Córdoba and Urabá by its acronym in Spanish) and AUC (United Self-Defenses of Colombia by its acronym in Spanish) pushed their way into the region. In addition to creating important alliances with cattle ranchers, banana growers and the rural rich in the area to provide them protection against the constant guerrilla attacks, the paramilitaries implemented a strategy of terror in order to control the drug trafficking routes to the sea by taking over lands and attacking civilians.

The variables of forced displacement due to violence (persons expelled), homicides and abandonment of properties over the 1987-2013 period, the first two according to records of the Unified Victims Registry (RUV by its acronym in Spanish), and the latter of the Unified Registry of Abandoned Properties and Territories (RUPTA by its acronym in Spanish), display four high points and a big peak: the first in the 1988-1990 period, the second between 1992 and 1993, the third between 1995 and 1997 and the fourth in 2007 and 2008. The highest point of lethal violence was in 1996 and of forced displacement in 1995.

[25]

These four moments coincide with four processes: The first is related to the presence of the paramilitary group Los Tangueros commanded by Fidel Castaño Gil (1988-1990). With the support of cattle ranchers and banana companies, Castaño ended up acquiring through purchases and/or dispossession several properties in the region with the objective of creating a strategic corridor for drug trafficking³. In that year alone there were 4 massacres with 94 victims (DAS, 1998)⁴.

The second is the war between the People's Commandos of EPL and the Bolivarian Militias of FARC (1992-1993). The People's Commandos were armed structures created by former fighters of EPL who decided to rearm in order to face off the attacks and persecution by the FARC and by the dissidence of Francisco Caraballo, who did not demobilize when the EPL signed a peace agreement with President Cesar Gaviria. This confrontation involved the selective murder of demobilized fighters organized in the movements Esperanza Paz y

³ [www.verdadabierta.com: http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=118](http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=118) viewed on March 30, 2014

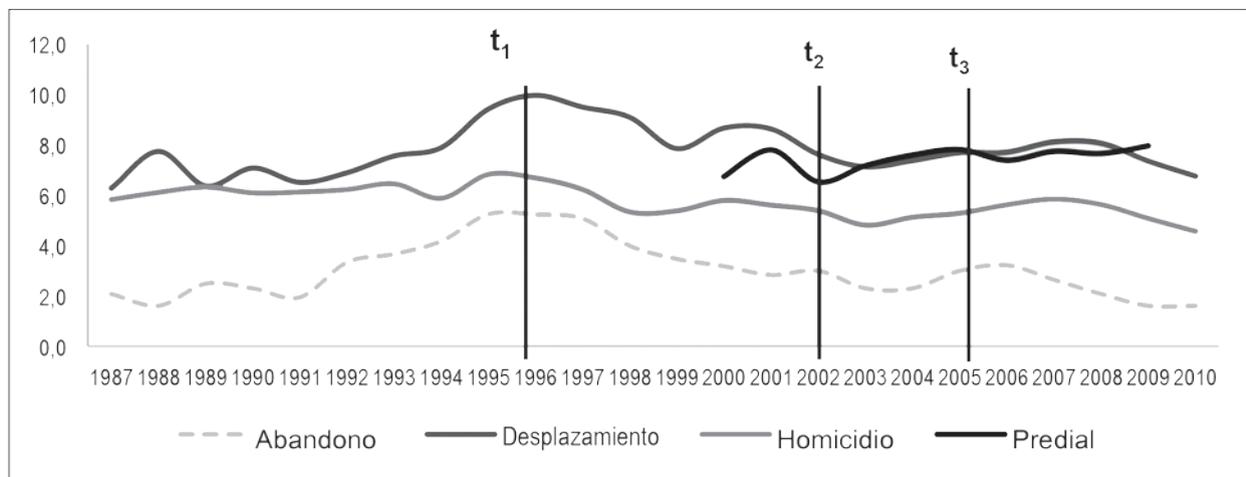
⁴ <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=118> viewed on March 26, 2014. <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=121> viewed on March 26, 2014.

Libertad⁵ and Unión Patriótica⁶, as well as a new wave of massacres, including one in the neighborhood La Chinita in 1994, when the FARC murdered 35 persons⁷.

The third process is associated to a second paramilitary incursion, this time with structures belonging to the ACCU and AUC (195-1998), after which point the violence against social leaders, union leaders and left-wing politicians intensified. In these three years 2,431 persons were murdered and 10 massacres were committed.⁸

The last process was following the demobilization of the paramilitaries⁹ and the rise of the new criminal gangs (2007-2008) that dominate the drug trafficking business in the region.

Graph 1.
Trends of the conflict and abandonment in Turbo (1987-2010)



Source: Prepared by the authors based on RUV and RUPTA. Normalized data.

These periods are related to visible moments of abandonment and of material, legal and administrative dispossession of lands.¹⁰In this sense, a first period of intimidation, coercion

⁵ This was the political movement created following the peace agreement between the EPL guerrilla and the government of César Gaviria in 1991.

⁶ This political movement was created in 1985 during the peace talks between President Betancourt and the FARC.

⁷ http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/Estu_Regionales/uraba.pdf viewed on March 3

⁸ Calculations by the authors based on reviews of print media and Verdad Abierta.

⁹ In 2002, the government began to approach the AUC with the objective of achieving their demobilization. The talks concluded with the "Agreement of Santafé de Ralito to contribute to peace in Colombia", which led to the start of formal negotiations. Starting in 2003, the group dismantled its military structures and formally began the Justice and Peace process. Up to 2006, 31,651 members of AUC had demobilized, of which some 4500 were found eligible for the benefits of an alternative maximum sentence of eight years in exchange for full confession and reparations for the victims. In this particular case, 452 men of the Banana Block demobilized in 2004, and 1538 men of the Elmer Cárdenas Block demobilized in 2006, both AUC structures with presence in the Turbo region. Data from the High Advisor for Reinsertion and from the National Attorney General Office.

¹⁰ **Material dispossession:** Still appears as the owner but left the property due to violent acts. **Administrative dispossession:** The person reports the dispossession of his property, but when the property registry records and the property history are checked, a resolution is found of cancellation or administrative expiration issued by INCORA or INCODER. **Dispossession through legal channels:** Cases in which the person sold the property, but the deeds have flaws related to consent, the seller was supplanted, or irregular powers of attorney were used. (Superintendence of Notaries and Registry, 2011).

[26]

and violence by the paramilitary structure was followed by pressures on the peasants to abandon and/or to forcibly sell their properties. Lastly, the forgery of powers of attorney and deeds to perform legal transfers of property rights (not in all cases). For the effects of the analysis, we will identify the moments of appropriation as time 1 (t_1), time 2 (t_2) and time 3 (t_3), as shown in the following graph:

APPROPRIATION OF LANDS IN THE MUNICIPALITY OF TURBO

Turbo is the municipality with the largest number of displaced persons over the period from 1985 to 2013 in the Urabá region of Antioquia, but it is also the main receptor of displaced persons, primarily from the department of Chocó.

Three paramilitary structures were present in the Urabá region: The Turbo Front, the Elmer Cárdenas Block and the Arlex Hurtado Front, all of which were directly involved in cases of land dispossession in Turbo. Unlike Carmen de Bolívar, where lands abandoned as a result of the paramilitary violence were acquired by businesses, in Turbo the direct action of the armed groups in the appropriation, use and exchange of land was evident.

Several documented cases of dispossession of land have been selected from secondary sources that enable identification of the actors involved and the strategies they used to attempt to legalize the titles. All the cases have in common that the cycle of 1 violence, 2 abandonment /forced sale - 3 multiple transactions – 4 final appropriation of the lands by the cattle rancher or banana grower was performed.

In the dispossession cases performed by the Turbo Front and the Elmer Cárdenas Blocks we find that a period of time elapses between when the violence that led to the forced displacement of the peasants took place, and the time when they attempted to legalize or clean the titles. Several cases illustrate this. Firstly, the dispossession that occurred at *Vereda Paquemas Corregimiento El Tres*. These lands had been awarded to peasant families by INCORA in 1994, but a year later the peasants were forcibly displaced on orders of a.k.a. El Tigre¹¹ and by the terror created by the massacre of Pueblo Galleta perpetrated by the Turbo Front under the command of Ever Veloza a.k.a. HH. In this case, a key factor was the action taken by the civil servants, because a Councilman and an employee of INCORA put pressure on the peasants to sell their lands at low prices¹². In the meantime, they were left to be used by a.k.a. “Megateo”¹³, a paramilitary who appropriated these lands. In 2008, after several transfers had taken place, some of them with deeds forged at the notary in Carepa, the properties came to be owned by Álvaro Mesa Cadavid (prestigious cattle rancher from the region), who was declared to be an opponent in bad faith in a ruling on land restitution¹⁴.

¹¹ Jesús Albeiro Guisao Arias “el Tigre”

¹² Eladio Torres (Turbo councilman) and Climaco Chamorro, civil servant of INCORA

¹³ Miguel Ángel Serrano a.k.a. Megateo.

¹⁴ Higher court of the judicial circuit of Antioquia. Civil chamber specializing in land restitution. First chamber. Ruling. Substantiating Magistrate Javier Enrique Castillo Cadena. Medellín, February 28, 2014. File: 050453121001-2013-00413-00

Even though the displacement took place in 1995, the attempt to legalize or clean the titles through a notary began only a decade later. The same *modus operandi* was found at *Vereda San Pablo de Tulapa*, where the peasants were displaced and abandoned their lands due to the paramilitaries in 1995. Afterwards they were contacted by land brokers who offered to buy them at ridiculously low prices. But it was not until 2005 when, through forged powers of attorney¹⁵ and deeds were the lands acquired by third parties,¹⁶ two of them paramilitaries from the Elmer Cárdenas Block¹⁷ (Notary and Registration Superintendence, 2011)¹⁸.

Another case in *Tulapas*¹⁹ was the dispossession perpetrated by the Córdoba Cattle Fund led by Benito Osorio Villadiego²⁰. Through forged powers of attorney in the name of a relative of the Castaño clan, and defective deeds, the peasants' lands became the property of the Fund. Afterwards, in mid-2005, at some of these properties Freddy Rendón Herrera a.k.a. El Alemán implemented the Social Alternative Program PASO with agro-industrial, forestry and rubber projects to generate income for the demobilization of his men²¹.

Lastly we find the case of *Vereda Blanquicet Corregimiento Macondo*. In 1996 the paramilitaries were camped at the estate "El Trébol", owned by Ángel Adriano Palacios (cattle rancher who is currently in prison under investigation for land dispossession). That year, the paramilitaries forcedly displaced the peasant members of the cooperative Cootraglobam and took over their lands²² to raise cattle. Only in 2001 did the forced sales begin by means of forged deeds and multiple transfers of ownership²³, including one to Hugo Fenel Bernal, a paramilitary and drug trafficker who was extradited²⁴ (Comisión Colombiana de Juristas, 2011).

[28]

¹⁵ In 2005 powers of attorney were granted to Carlos Alberto Grajales Gómez, Jorge Eljach Zuñiga (assistant accountant at a banana growing estate), Fabián Darley Roldan Villa (all three under investigation for conspiracy).

¹⁶ Including Benjamín José Alvarado Bracamonte (who has two arrest warrants in his name)

¹⁷ Zulma Yibi Romero Cerquera (Acquired 18 properties) all in deed N° 1564 dated December 26, 2005, Humberto León Atehortua (demobilized from the Elmer Cárdenas Block. Qualified for benefits of law 975 of 2005) acquired 6 properties, deed 1563 dated December 26, 2005; Otoniel Segundo Hoyos Pérez Otoniel (member of the command structure of the coastal front, qualified for benefits of law 975 of 2005) acquired 3 properties, deed 1562 dated December 26, 2005

¹⁸ Also see: Hearing of cancellation of fraudulent titles, September 16, 2011, Candidate for alternative sentence: Freddy Rendón Herrera. Witness: Dayron Mendoza Caraballo

¹⁹ In the area between Turbo and Necocli

²⁰ Currently judicial authorities are investigating the former president of the Cattle Fund of Córdoba, Benito Osorio Villadiego, for his links with the paramilitaries of the Elmer Cárdenas Block and for promoting the forced sale and dispossession of lands in Urabá. He pleaded guilty and accepted to cooperate with the authorities. The former governor of Córdoba pleaded guilty for land dispossession. *El Colombiano* (October 7, 2014). For a detailed description see *Despojo de Tierras en Urabá. Verdad Abierta*. (s,f) Available at <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras-en-uraba>

²¹ *La Telaraña de los paras en Urabá. Verdad Abierta* (2011, 14 de junio). Viewed at: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/3330-la-telarana-de-los-paras-en-uraba>.

²² Luis Emilio Úsuga, a.k.a. "Palillo", and Luis Ángel Ramírez, a.k.a. "55" or "campeche occupied the properties

²³ In 2001 Duvían Humberto Henao Ciro transferred to Hugo Fenel Bernal Molano (well-known paramilitary and drug trafficker who was extradited to USA).

2003: to Carlos Alberto Vélez Gallego and Gustavo Adolfo González Villada.

in 2005 property was transferred to Miguel Ramón Medina

²⁴ There are currently precautionary measures on the property. The victims of the cooperative have not been able to return.

Unlike the previous cases, the dispossession carried out by the paramilitaries of the Arlex Hurtado Front under the command of Raúl Emilio Hasbún, a.k.a. Pedro Bonito, had a shorter cycle. For example, in the case of *Vereda Nueva Unión Corregimiento Nueva Colonia*,²⁵ in 2003 the self-defenses put pressure on the peasants to leave their lands, arguing that they belonged to the “Boss” Raúl Emilio Hasbun. In this case the involvement of banana grower Felipe Echeverri was a key factor, as he forced the peasants to sell their properties under pressure. According to Acción Social, in 2010 there were 10 properties controlled by the paramilitaries, 9 occupied by third parties and 18 abandoned properties (Acción Social, 2010).

A similar case occurred at the property “La Niña” in Vereda California Corregimiento de Nueva Colonia. This estate of 103 hectares owned by the company Hasbun y Cia, of the family of cattle rancher and banana grower Raúl Emilio Hasbun (before he became a paramilitary), was invaded by peasants in the late 1980s and confiscated by the government claiming forfeiture. But before this could occur, the paramilitaries of the Arlex Hurtado front and Felipe Echeverri put pressure on the peasant to either sell or leave. Most of the peasants began to pay for the land through the discount offered for each box of banana that was exported. In other words, they paid the paramilitary for lands that were already owned by the government. Some of the peasants were forcedly displaced and have not been able to return because the land is now occupied by third parties (Acción Social, 2010).

Table 1:
Cases of dispossession of land in Turbo

Case	Paramilitary Block	Violence	Year of Event	Dispossession strategy	Beneficiaries
Vereda Paquemas	Turbo Front under the command of HH	Massacre, threats and selective murders	1995	Forced sales Forged deeds	Ganadero Alvaro Mesa Cadavid
Vereda San Pablo de Tulapa	ACCU and Elmer Cárdenas Block	Selective murders and threats	1995	Forced sales, forged powers of attorney, corrupted deeds	Humberto León and Otoniel Segundo Hoyos (paramilitaries- fronts for El Alemán)
Tulapa	ACCU and Elmer Cárdenas Block	Selective murders and threats	1995 - 1996	Forced sales, forged powers of attorney, corrupted deeds	Córdoba Cattle Fund Elmer Cárdenas Block Salvatore Mancuso
Vereda Blanquicet	ACCU- Banana Block	Selective murders and threats	1996	Forced sales, defective deeds	Hugo Fenel Bernal Molano, drug trafficker extradited to USA and others.
Vereda Nueva Unión	Arlex Hurtado Front	Threats	2002 and 2004	Forced sales	Felipe Echeverri and Raul Emilio Hasbun
“La Niña” at Vereda California	Arlex Hurtado Front	Threats	2000 and 2004	Forced sales	Raul Emilio Hasbun

²⁵ Territory that features a high level of informality in land ownership, where the peasants do not have property titles, but are holders or possessors (Acción Social, 2010). Presidential Agency for Social Action and International Cooperation. Project for the protection of lands and properties of displaced populations. Study on ownership in the municipality of Turbo. 2010

ALL THE CASES IDENTIFIED IN TURBO DISPLAY THE FOLLOWING:

- * They clearly display the cycle of 1 violence, 2 abandonment /forced sale- 3 multiple transactions – 4 appropriation by a cattle rancher or banana grower or the armed actor.
- * The three paramilitary structures with presence in Urabá were involved in the land dispossession processes in the municipality of Turbo, and they played two key roles: as generators of violence to intimidate and cause violence against the population so that they would abandon and sell their lands, and as buyers, front men or de facto holders of the dispossessed properties.
- * In the documented cases on dispossession, the beneficiaries were cattle ranchers and banana growers such as Felipe Echeverri, Álvaro Mesa Cadavid, Ángel Adriano Palacios, Benito Osorio Villadiego and Paramilitaries who acted as front men, including Humberto León Atehortua and Otoniel Segundo Hoyos, or who acted in the capacity of Chiefs such as Pedro Bonito and Freddy Rendón a.k.a. El Aleman.
- * In all the cases fraudulent operations were performed, including forged signatures, powers of attorney and deeds. However, through coercion and vitiated consent, the peasants were forced to sell their lands at ridiculously low prices. In this sense, the recurrent strategy was that of forced sales.

2.2. El Carmen de Bolívar

[30] The municipality of El Carmen de Bolívar is located in the center of a region known as Montes de María²⁶. Due to its location this region came to be at the epicenter of the armed conflict. Because it forms a type of corridor, groups of different types transited through it, outwards with illegal drugs from the Mountain of San Jacinto and inbound with weapons smuggled through the Gulf of Morrosquillo. Also, its mountainous areas (Chalán, Colosó, Morroa, Ovejas and Los Palmitos) and mountain side areas (María la Baja, San Onofre, Toluviejo and San Antonio de Palmito) served as hideouts from guerrilla groups, where they planned kidnapping, extortion and recruitment (Hernández 2009, ILSA 2012: 13).

The presence of different armed groups in the region²⁷ implied ongoing violence against the civilian population (Ideaspaz s.f., 12) with two specific breaking points. As was the case in Turbo, the proposed variables display three clearly defined peaks and two troughs. Regarding the former, the greatest incidence of displacement, homicides and abandonment of properties was in 2000, 2004 and 2006. The years 2005 and 2008 display lower intensity of the conflict. These trends are associated to identifiable events. In the first case, 1999 and 2000 were the most critical years of the paramilitary incursion in the region and the municipality, including massacres²⁸ with substantial numbers of victims, though the repor-

²⁶ The region of Montes de María is located between the departments of Bolívar and Sucre, covering 15 municipalities (Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno and Zambrano in the department of Bolívar and Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, Tolú Viejo, San Onofre in the department of Sucre). In 2014 the population, according to DANE estimates, totaled 353,591.

²⁷ Several groups have disputed the region: FARC, ELN, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) and Autodefensas Unidas de Colombia (AUC),

²⁸ Between 1997 and 2009 in the region of Montes de María, the paramilitaries committed 45 massacres, including those that took place in Carmen de Bolívar, known as the massacres of Macayepo and El Salado.

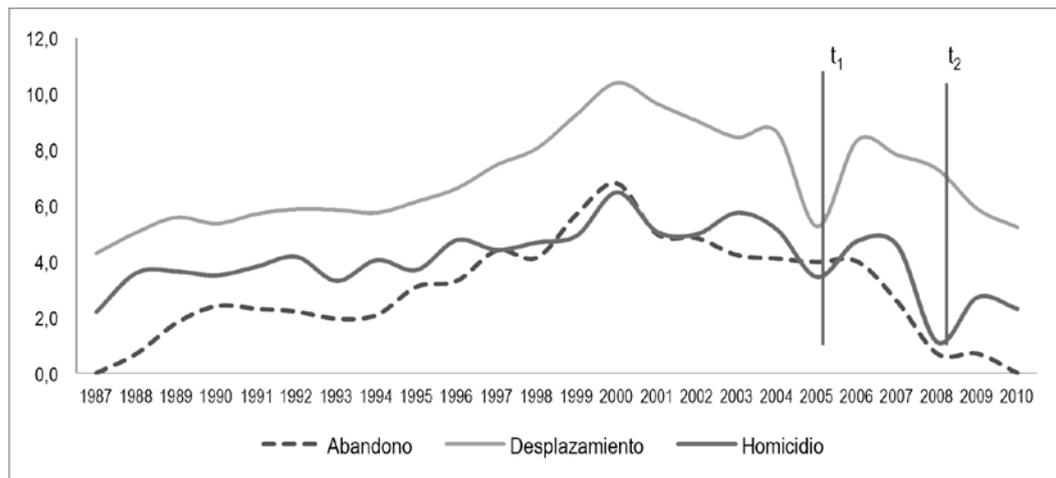
ted figures vary depending on the source, but in any case between 80 and 135 personas murdered in the two years²⁹.

In 2004 and 2006 the variables are not as clearly associated with specific events, though there are relevant events worth mentioning. In September of 2002, Montes de María was declared a Rehabilitation and Consolidation Zone in the framework of the Territorial Consolidation Plan formulated during the first term of President Álvaro Uribe (2002-2006). This involved increasing military deployment with the launch of five counter-guerrilla squadrons and an increase in the informant network (Observatory of the Presidential Program for HR and IHL: 6, ILSA 2012: 18). This arrangement was declared to be unconstitutional (Ruling C-1024, 2002) and the zones were decommissioned in 2003, which may reflect the increase in the figures the following year. Also, the period from 2000 to 2003 was the peak of confrontations between the AUC and the FARC, mainly in El Carmen de Bolívar, Córdoba and Ovejas (Ideaspaz s.f.: 13). Also, 2006 was the year after the demobilization of paramilitaries in the region, and after that the confrontations were primarily between the FARC and the National Army (ILSA 2012: 16).

The situations associated with the observed reductions are more evident. On July 14, 2005, 594 members of the Héroes de los Montes de María Block of the AUC demobilized (Higher Court of the Judicial District of Bogotá, Peace and Justice Chamber, December 7, 2011). Additionally, the Joint Caribbean Command was established, which reinforced the Marine Infantry with army troops and support from the Air Force (Hernández 2009). In 2007 “Martin Caballero”, the FARC commander in the region, was pronounced dead, and consequently the group focused its activities in other areas (ILSA 2012: 25).

[31]

Graph 2.
Trends of the conflict and abandonment in El Carmen de Bolívar (1987-2010)



Source: Prepared by the authors based on RUV and RUPTA. Normalized data.

²⁹ The massacre at El Salado (February of 2000) was committed by a paramilitary group that murdered 66 persons including men, women and children in four days. For an analysis of the deployment and social repercussions of this massacre see the report of the Historical Memory Commission (s.f.). There is abundant literature available with detailed accounts of the violent deployment in Carmen de Bolívar, in the context of Montes de María.

As in the case of Turbo, in El Carmen de Bolívar the identified moments are associated with identifiable periods of abandonment and/or appropriation of lands. Thus, there is an visible long cycle of abandonment that began even before the arrival of the 37 Front of FARC to the municipality, and that extends to the end of the period of the study, with high and low points that match the moments described for the conflict. There are two visibly higher points of land appropriation in 2005 and 2008, when the intensity of the conflict was lower due to the reasons indicated above. For the effects of this analysis, we will identify the moments of appropriation as time 1 (t_1) and time 2 (t_2), as indicated in the following graph:

3. ABANDONMENT AND APPROPRIATION IN EL CARMEN DE BOLÍVAR

In 2011, the Superintendence of Notaries and Registry carried out a study on the registration status of rural properties in Montes de María (Superintendence of Notaries and Registry, 2011, Superintendence of Notaries and Registry s.f.), finding that “mass sales” had taken place in the region, after which a substantial amount of land was transferred from local peasants to outside businessmen. It identified fifteen mass buyers, who acquired through different strategies 27,248 hectares in the different municipalities of the region. The report also identified a set of “tricks” that enabled them to perform such transfers. Before describing them, let us first set the context of the phenomenon in terms of the trends of the conflict in the region, based on the moments we have identified.

3.1 Abandonment

According to official sources, in 2010 the municipalities of El Carmen de Bolívar, María la Baja, San Jacinto and Zambrano were among the 100 municipalities in the country with the highest levels of abandonment, where El Carmen was the most affected by this phenomenon and the second-highest in terms of number of displaced persons (Project for the Protection of Properties and Assets of the Displaced Population, s.f., Annex 5, pages 26-29). In this municipality, the observed indicators of conflict and abandonment of properties rise and fall simultaneously. On this basis, two major acquisition cycles take place, which coincide with the moments at which the conflict level is at its lowest. In fact, between 1987 and 2004 we find 93.6% of the persons who abandoned their properties, 90.6% of displaced persons and 89.2% of homicides. It is only in 2005 (t_1) when the phenomenon of land acquisitions by outsiders becomes noticeable.

Acquisitions t_1

The first major buyer in the area was the businessman from Antioquia Álvaro Echeverría, a partner of Agropecuaria Tierras de Promisión. In 2001, Mr. Echeverría acquired 3,000 hectares in Tetón, rural district of Córdoba, despite the precarious security conditions. As he narrated, he “held on” until the situation improved in 2005. In this way he came to acquire 4000 hectares of land, and at the same time became the spearhead of a surge of property buyers in the municipality (interview with Álvaro Echeverría, March 21, 2014). However, it was not until 2008 (t_2), following the death of Martín Caballero, commander of the 37 Front of FARC, that the mass land acquisitions took place.

[32]

Acquisitions t2

The dismemberment of the 37 Front of FARC in the region attracted outside investors. There were five major buyers in Carmen de Bolívar according to the aforementioned study of the Superintendence of Notaries and Registry (2011), whose names we state for presentation purposes: Álvaro Ignacio Echeverría, Agropecuaria Carmen de Bolívar S.A., Raúl Mora-Otto Bula, Agropecuaria Tacaloe and Freddy Barrios. The study found that said buyers acquired 18,666 hectares. Even though based on available information it is not possible to establish which of these are located in El Carmen, interviews suggest that it was a substantial amount. In several interviews narrations are made of long lines of peasants at the door of “cachaco” offices, to offer their properties for sale.

The “cachacos”³⁰ arrived, and the people were standing in line to be bought out. So now, the same ones who sold to those people are also filing claims. Specifically, I did not see them force anybody here (Interview Daitania Enríquez, El Carmen de Bolívar, March 21, 2014).

The existence of these two moments in El Carmen and their association with the cycles of abandonment and appropriation enable us to develop, in combination with what was observed in the municipality of Turbo, a typology of land transactions in times of violence with differentiated actors and mechanisms.

3. LAND TRANSACTIONS IN TIMES OF CONFLICT: PROPOSED TYPOLOGY

[33]

Based on what was observed in these two municipalities we may conclude that not all the abandoned properties were appropriated, that the appropriations take place along a continuum that runs from violence to market, and that the government institutions served as venues for the transactions. Based on these considerations, we can define three types and two sub-types of transactions: 1) abandonment, 2) asymmetric transactions (derived from the use of force and from asymmetric information) and 3) symmetric transactions. Below we discuss each type, indicating their associated sequences, actors and mechanisms.

3.1. ABANDONMENT

This is the basic form, and it occurs when the owner of the land, under any legal arrangement, stops working on it in a continuous manner, as a direct or indirect result of the armed conflict.

SEQUENCE

These are the trends of abandonment identified above for El Carmen de Bolívar. There, a large number of abandoned properties remained without being used or occupied for several years after displacement. This involves a combination of events that follow the following sequence: (i) An armed group direct or indirectly threatens the integrity of the

³⁰ This is what people from the capital of the country are called.

land owner or prevents him for using and enjoying it as a results of the group's presence, (2) the land owner seeks to preserve his life by abandoning the property and/or seeks an alternative means to earn a living, (3) the land owner and his family go through a process of de-peasantization as a result of displacement.

ACTORS

The actors involved in transactions of this type are, on the one hand, the owners from the region, under any legal arrangement, and on the other hand, the actors who are the source of the threat. In the case of El Carmen de Bolívar the 37 Front of FARC and the Héroes de los Montes de María Block of the AUC are identified. Their nature of agents of abandonment is established based on their objectives and strategies. As indicated in the interviews, the guerrillas were agents of abandonment for both small and large land owners. However, they also seem to have played some type of role as agents of distribution inasmuch as they propitiated the displacement of the latter, and consequently the sale of their properties to the Colombian Agricultural Institute (INCORA by its acronym in Spanish) (interview with Dairo Kuhlman, Secretary of Government of El Carmen de Bolívar, April 20, 2014; Interview with Cecilia Torres, Public Instrument Registrar, El Carmen de Bolívar, May 6, 2014).

[34] Regarding the second group, they used some rural properties to establish military camps, as illustrated by two examples: One is the case of the estate Las Palmas, in San Onofre, which was used by the Héroes de los Montes de María Block as a training camp, operations center and cemetery. The other is the estate La Alemania, also in Onofre, used by a.k.a. "Cadena", commander of the Block, as camp and training grounds for close to one year³¹ (Historical Memory Group, 2010).

MECHANISMS

The mechanisms associated with the abandonment of properties are linked to the conditions of the environment and individual motives, including:

- * Absence of protection /presence of violence that threatens lives and/or livelihoods.

[...] The thing is we can't go out to the fields and plant, you see, because there were confrontations, there were mined areas. So if you couldn't plant, it didn't make sense to stay on the property. [...] We didn't have any way to move the products. So the plot, the piece of land, was abandoned, not dispossessed, but abandoned (Interview Cecilia Torres, Public Instrument Registrar, El Carmen de Bolívar, May 6 mayo, 2014).

31 "Especial Montes de María", Verdad Abierta, http://www.verdadabierta.com/gran_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html. Viewed on June 15, 2013.

* Fear that is stronger than attachment.

[...] 5, 16 years went by, some people who came from over there because they had killed their son at the farm, because their father disappeared from the farm, and now these people no longer want to go back to the farm because what happened there is still on their minds. They went to Barranquilla, they went to Cartagena...” (Interview with Cecilia Torres, Public Instruments Registrar, El Carmen de Bolívar, May 6, 2014).

* Configuration of alternatives

Here we didn't even have public utilities, and many of the peasants told me “Dr, what am I going to do back there at the farm, now that I've learned to take a shower... in Barranquilla, in Cartagena, I'm not going back to (bathing with) a crock”. Because there were no decent conditions to go back to. (Interview with Cecilia Torres, Public Instruments Registrar, El Carmen de Bolívar, May 6, 2014).

After several years and even decades of abandonment, the properties began to be acquired by outside investors. In the case of El Carmen, these transactions were of the type where asymmetric information exists. However, other asymmetries were involved in the transactions observed in Turbo, which we will discuss before going back to what was observed in El Carmen.

3.2 Asymmetric transactions

3.2.1 with use of force

The stronger party becomes a de facto or legal owner of the other party's property rights as a result of the use of threats or force, in the framework of the armed conflict.

SEQUENCE

This is the type involved in the forced sales in Turbo in 1995 and 2002 and it runs the following cycle: (i) the land is abandoned due to a direct or indirect threat of the paramilitaries, (ii) brokers seek out the displaced peasants to acquire their lands at very low prices, (iii) fraudulent transactions are made involving forged powers of attorney and forged deeds to record changes in ownership of the property between the dispossessed peasants and the new owners (in some cases front men, on other cases paramilitaries), (iv) in an attempt to legalize the dispossession, a process of multiple transactions is initiated in which acquisitions/sales of the properties are recorded at notaries and public registration offices.

ACTORS

Several actors are involved in transactions of this type. On the one hand the peasants, under any type of legal holding of the properties. On the other, members of the paramilitary groups, who played a dual role as both direct appropriators of lands or as front men who acquired the properties but did not use them; cattle ranchers and banana growers who

[35]

in the end became owners of the land following the transactions, and politicians and civil servants (notaries, registrars, INCORA employees, and even a councilman) who put pressure on the peasants to sell the lands or were in charge of legalizing the false transactions.

MECHANISMS

The mechanisms associated with transactions of this type are linked to the conditions of the environment.

* Establishment of alliances or coalitions.

Unlike the case of El Carmen, the paramilitaries acted as a coalition for dispossession directly with businessmen as in the cases of Felipe Echeverri, Ángel Adriano Palacios, José Vicente Cantero and the Board of Directors of the Cattle Fund of Córdoba.

* Privatization of security

The banana growers and cattle ranchers in the case of Turbo had the incentives, the means and the mechanisms to ensure private security for themselves through the paramilitaries and to appropriate lands.

3.2.2. Derived from asymmetries of information

[36]

The strong party becomes a de facto or legal owner of the other party's property as a result of the use of information that only the strong party has access to and manages in the best manner, related both to the situation of the conflict and to applicable law for transfers, in the framework of the armed conflict.

SEQUENCE

This is the type involved in the mass acquisitions/sales that took place in El Carmen de Bolívar in 2005 and 2008. Both can be interpreted using the same sequence, even through certain mechanisms were present at different times: (i) the land was abandoned due to direct or indirect threats from armed actors. The long period of the abandonment leaves the lands idle, (ii) the level of the conflict ebbs to levels that can be considered more or less stable (e. g., demobilization of the paramilitary groups, killing of "Martín Caballero"), (iv) the buyers' interest in the lands is sparked by their low price resulting from the conflict and abandonment, to start up different projects, (v) the sellers are interested in selling for their own reasons and pressures of the environment. The phenomenon becomes generalized because both the motivations and pressures are the result of shared situations, (v) a transfer process begins from the displaced peasants (sellers) to the interested investors (buyers).

ACTORS

The actors involved in transactions of this type are, on the one hand, the owners of the land from the region under any legal arrangement, and on the other hand the businessmen/investors with financial capacity and knowledge of the regulations related to

property transactions. The buyers in El Carmen de Bolívar had several characteristics in common: they are from Antioquia, they plan to plant crops that are different from those of the traditional plot of land (eucalyptus, buffalo, dairy cooperative) and they have sufficient resources to acquire large quantities of land (Interviews with Álvaro Ignacio Echeverría and Manuel Medina Muñetón, El Carmen de Bolívar, April 20, 2014). Another element worth highlighting is that three of the large buyers have links to situations of appropriation of lands in other regions, as shown in the table below. The information on the number of properties and hectares are indicative, as reported by the Superintendence for the entire region of Montes de María.

Table 2.
Mass acquisitions in El Carmen de Bolívar

Buyer	Description	Number of properties	Hectares
Álvaro Ignacio Echeverría Ramírez (AIER)	Álvaro Echeverría, businessman from Antioquia, manager of Álvaro Uribe's campaign to the governorship of Antioquia in 1994. Accused of dispossession in the case of La Porcelana ³² .	79	6294
Agropecuaria Carmen de Bolívar S.A. (ACB)	This company and Agropecuaria Génesis were established by members of the Colanta cooperative. The largest shareholders in both companies is Guillermo Gaviria Echeverri, founder of Uniban and Carbocol, accused by Raúl Hasbun, a.k.a. Pedro Bonito of financing the self-defense groups in the Urabá region of Antioquia ³³ , but the case precluded for lack of evidence ³⁴ .	155	8618
Raúl Mora-Otto Bula (RMOB)	Raúl Mora Abad is the legal representative of Agropecuaria Montes de María. Prior to this he was associated with Otto Bula, who made several acquisitions. The former raises horses and is owner of Fedequinas. The latter was the deputy of Senator Mario Uribe (2000-2002), accused of having links with the paramilitaries. Named by "Don Diego" ³⁵ , "Tuso Sierra" ³⁶ and the Álvarez Mayendorff brothers ³⁷ as their front man	65	2373
Agropecuaria Tacaloa S.A.S (TCLOA)	Representative Yisela Acosta Vásquez.	43	1,380
Freddy Barrios (FB)	ND	ND	ND
Total		342	18665

Source: Prepared by authors based on Superintendence of Notaries and Registration (2011).

³² "Tensión en La Porcelana", 4 marzo, 2014, Verdad Abierta, <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5274-tension-en-la-porcelana>, viewed on April 1, 2014.

³³ "Las pruebas del Caso Guillermo Gaviria Echeverri", El Espectador, 25 abril 2012. <http://www.elespectador.com/noticias/tema-deldia/pruebas-del-caso-guillermo-gaviria-echeverri-articulo-341168>, viewed on April 1, 2014.

³⁴ "Precluyó proceso contra Guillermo Gaviria Echeverri", El Colombiano, 27 septiembre 2013. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/precluye_proceso_contra_guillermo_gaviria_echeverri/precluye_proceso_contra_guillermo_gaviria_echeverri.asp, viewed on April 1, 2014.

³⁵ Semana, February 27, 2014. "El ventilador de Alias 'Don Diego'". <http://www.semana.com/nacion/articulo/don-diego-confeso-su-relacion-con-la-clase-politica-colombiana/378839-3>, viewed on March 26, 2014.

³⁶ Nuevas Revelaciones, October 10, 2010, "Nuevas revelaciones de el 'Tuso Sierra'" <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/10/10/noticias/nuevas-revelaciones-de-el-tuso-sierra/>, viewed on March 26, 2014.

³⁷ El Espectador, May 26, 2013. "Bienes de narcos enredan a dos excongresistas". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824412>, viewed on March 26, 2014.

MECHANISMS

The mechanisms associated with transactions of this type are linked to conditions of the environment, individual motivations and the use of government regulations. The following may be found:

- * Existence of “circles of information” and “circles of power”

This mechanism indicates that the buyers belong to environments where specific information is circulated that place them at an advantage compared to the peasant sellers, who lack this type of knowledge. It is a type of inverted main agent dilemma in which the agent is the one who lacks the full information to carry out market-based transactions.

“Álvaro Echeverría is close to Álvaro Uribe, of the leading class from Antioquia. They are wanderers, they are born with a silver spoon and they pass on their businesses from generation to generation [...] He and his group of fellow members get together at a place called “La Frutera” I think, in Medellín. That is how he ended up bringing in other buyers such as Juan José Penagos, Manuel Medina, Jairo Avendaño, Elías Hincapié, Guillermo Gaviria, Alberto Uribe Múnica, Darío Builes.” (Interview with Jairo Bayuelo, March 21, 2014).

This war will be won! Buy, Buy! That was what investors were told by Álvaro Echeverría, who acknowledges that he is the great leader and pioneer of the mass acquisitions. His partner, Esteban Echavarría, says that the idea of investing came after listening to a public official while they were horseback riding with President Uribe, in Christmas of 2006: He indicated his concern because the area was being recovered, but he was worried that once the FARC left the people would not come back, and he said that it was necessary to create jobs. (El Tiempo 2013, En la Mira).

[38]

Similarly, it indicates that the buyers belong to social circles that favor them:

At my request I wanted to be accompanied by the people from the foundation Amigos de los Montes de María, Dr. Daniel Arango, Raúl Andrés Mora, Daniel Saldarriaga, Jairo Uribe and Dr. Cuartas, honorable people from Medellín. I was born and grew up with them. They are my friends and I am not afraid of these people coming here to invest (...) (Andrés Fernández, Minister of Agriculture 2009-2010, September 3, 2009³⁸).

The first estate of Álvaro Echeverría in the area is called Jacinto, it's behind El Salado, between El Carmen and Córdoba; it has 3,000 hectares. Mr. Frieri, the first owner of the lands, sold them to some people from Antioquia and in 2001 Mr. Echeverría made a deal and bought them, because the owner couldn't come here due to the insecurity. Then the guerrillas asked him for money, but Mr. Echeverría would not yield; he traveled to the property escorted by the Infantry” (interview with Jairo Bayuelo, March 21, 2014).

³⁸ ¿Técnicas del despojo?, August 31, 2011, El Espectador, www.elespectador.com/print/296058, viewed on September 13, 2013.

* Debts and economic downturn

This mechanism refers to the costs of reactivating the plot of land following its abandonment, to which an institutional fact is added: the sale of the past due receivables of Incofer to the private entities CISA and COVINOC, which initiated coercive collection processes against the peasants, which might also call “massive”³⁹.

Ironically, the first thing the Santos administration will find is that the State itself, in 2007, ended up selling to the powerful collections agency Covinoc old debts that the peasants had with Caja Agraria, with their plots of land as collateral. Covinoc retained an army of lawyers to seek out the plot owners and collect the debts. This was the case of Olga Villegas, whose land was awarded by the State in 1983 and which is covered by a Law that protects the assets of displaced persons; her land ended up in the hands of Agropecuaria Vélez Arango, when Covinoc lifted the mortgage. In turn, the businessmen Álvaro Ignacio Echeverría and Luis Esteban Echavarría began to buy (through their company Tierras de Promisión) and invited others to imitate them. (El Tiempo 2013, En la Mira).

[...] It’s mostly because of the debt; the debt forces us to sell the land; if we had no debt, that land would still be there [...] and like I said, we sold; the threats of Covinoc prompted us to do so, due to the lack of guidance [...]” (Historical Memory Group, 2010: 175).

* Administrative inefficiencies

Two types of inefficiencies were identified: On the one hand, the fact that the cadastre was not updated enabled paying prices for lands that, even though they were very low, were still above the appraisals available; on the other hand, the insufficient knowledge of the local operators responsible for managing the transactions.

* Use of the law

This mechanism refers to the fact that the buyers are better able to understand and manage the very complex laws related to the assignment of rural property rights in the country, as well as laws related to the protection of the assets and properties of the population displaced by the violence⁴⁰. For a more detailed analysis, see the report of the Superintendence of Notaries and Registry (2011), which describes a series of “tricks” that buyers use. Without fully agreeing with the form of labeling them, the actions indicate that the buyers had the capacity to use the aforementioned laws.

³⁹ In 2007, Incofer sold its past-due receivables to CISA, which in turn sold them to Convinoc, both private agencies (Historical Memory Group 2010: 168).

⁴⁰ These are measures taken by Municipal and Departmental Committees for Assistance to Populations Displaced by Violence, currently Committees of Transitional Justice, to protect a series of properties that were abandoned due to the violence from opportunistic transactions by third parties. There are two measures in effect for El Carmen de Bolívar and four for Turbo.

* Suffering the law

In contrast with the above mechanism, suffering the law refers to the lower capacity of the sellers to know about and use the highly complex laws related to the assignment of rural property rights in the country, in addition to laws related to the protection of assets and properties of the population displaced by the violence.

Part of the problem is that the people do not know what they are entitled to, which agencies to contact if they have debts, and additionally, in some cases, they sign documents in which they hand over possession over the lands, according to a report submitted by the Bolívar regional office of CNRR.” (Fundación Semana 2010, CNRR warns peasants)

In combination, these mechanisms reward the stronger party in the transaction, which is able to foresee the future benefits of its actions (circles of information), has mechanisms to mitigate the disadvantages and to make full use of the advantages associated with them (circles of power) and is able to use the laws in its favor (use of the law). As a result, the asymmetries in information create winners and losers in transactions that are strongly unequal.

3.3. Symmetric transactions.

Transactions of this type involve two parties who are in relatively equal conditions. Here, one of the parties becomes the owner de facto or by law of the property rights of the other party, as a result of an agreement made based on individual decisions regarding remaining in the territory, in the framework of the armed conflict.

[40]

SEQUENCE

They involve acquisitions and sales made by peasants over the long cycle of abandonment experienced by the municipality of El Carmen. They are transactions between peers and did not involve the use of force or differences of information between the parties. They may be understood to follow the following sequence: (i) the presence of direct or indirect threats by the armed actors prompts the land owner to sell it, (ii) a neighboring peasant or relative who is less risk averse or who perceives a lower risk from the threat, acquires it, (iii) a drop-by-drop transaction takes place that is ruled, in the essential parts, by customary rules.

ACTORS

The actors involved in transactions of this type are, on both sides, owners, under any legal arrangement, of the land, and from the region.

MECHANISMS

Transactions of this type involve a series of mechanisms that were already described and which in combination we will call “Customary”:

*** Custom**

Custom here refers to home-made rules, not necessarily in the framework of the ordinary legal code, but that form the basis for transactions between peers. These rules cover both what is exchanged in these deals, and the way the exchange is closed. Greater illustration of this point would require a specific investigation, but we can make some general statements here: On the one hand, the transactions do not seem to include the land, but the contents of the land, including its associated debts. For this reason, the quantification of the transaction is not based on the area of the property, but on the improvements that were made to it, which is why it may imply that the buyer takes on the debts acquired by the seller.

(...) I had a plot of land of 10 hectares, but I wasn't counting the land, but counting what was in the property. I have two hectares planted with yucca that is worth 300,000 pesos; the hut is worth 200,000, what I had there was worth 500, so OK, give me one million. Those were the kinds of arrangements that were made [...]. (Interview with Deisy Ortega and her daughter, El Carmen de Bolívar, March 21, 2014).

Also, the common way of formalizing the transactions is through purchase/sale contracts. Often the seller provides the buyer some documents to demonstrate ownership (an award resolution of INCORA or INCODER, for example), without any change in property ownership title taking place.

Property ownership around here is very irregular. Most of it is based on undocumented tradition, in which the sale is supported by statements from witnesses, which is the way it used to be arranged, and this culture continues up to the present” (Interview with Cecilia Torres, ORIP, May 6, 2014)

In combination, the types of land transactions in times of conflict, as derived from the analysis of the Case Studies of Turbo and El Carmen, can be summarized in the following typology:

Table 3.
Typology of land transactions

Type	Sequence	Actors	Mechanisms
0. Abandonment	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direct or indirect threat. 2. Protection of life. 3. De-peasantization. 	Armed groups	<ul style="list-style-type: none"> * Absence of protection/ presence of violence that threatens life and/or subsistence (environment). * Threat is stronger than attachment. * Configuration of alternatives.

[41]

Type		Sequence	Actors	Mechanisms
1. Asymmetric transactions	1.1. Derived from use of force	1. Abandonment. 2. Broker steps in. 3. Fraudulent transactions. 4. Legalization of the dispossession.	Armed groups, cattle ranchers, businesses, civil servants	* Alliances and coalitions * Privatization of security.
	1.2. Derived asymmetries in information	1. Abandonment 2. Reduction in conflict. 3. Interest of buyers. 4. Interest of sellers. 5. Mass transfer of ownership.	Buyers peasants	* Existence of "information circles" and "power circles" * Debts and economic downturn. * Administrative efficiencies. * Use of regulation. * Suffering of the regulation.
2. Symmetric transactions		1. Peasant seeks to sell land based on direct or indirect threats. 2. Peasant with different perception of purchase. 3. Transactions drop by drop ruled by tradition.	Peasants	* Absence of protection /presence of violence that threatens life and/or subsistence (environment). * Threat is stronger than attachment. * Configuration of alternatives. * Suffering of the regulation. * Customs.

Source: Prepared by the authors.

4. CONCLUSIONS

The comparative observation of the cases of Turbo and El Carmen de Bolívar supports a set of propositions:

P1. Abandonment is a necessary but not sufficient cause for appropriation (every appropriated property is an abandoned property, but not every abandoned property is appropriated). In the two observed cases, abandonment of the property occurred prior to its appropriation. However, there were differences in the sequences over time. In Turbo, the two phenomena occur quickly, whereas in the second case abandonment takes place over a long period. These differences are related to the specific types of transactions that take place in the region. In fact, the quick cycle of abandonment-appropriation seems to be associated to transactions involving violence, whereas the long cycle seems to be associated to transactions with asymmetric information. This indicates that passing from one phenomenon to the other is neither direct nor automatic; the use of force as a form of appropriation is the result of specific conditions close to the Hobbesian state of nature in which the armed actor can use and make the rules. On its part, the advantage of asymmetries takes place closer to market situations, in which the appropriating party uses the rule, but does not make it. This leads us to the next proposition.

[42]

P2. Each type of appropriation lies on a continuum that goes from violence to market. None of the types observed can be understood as a purely market-driven situation (let do, let pass) of supply and demand, or as purely a forceful dispossession situation (state of nature). All took place in environments with varying situations of violence. In this sense, both force and the market underlie the mechanisms that were identified in that they take place depending on the specific situations related to the actors involved and the type of domination exercised in the territory. In the case of Turbo, the first phenomenon has greater weight, whereas in El Carmen the second phenomenon has greater weight.

P3. Government regulations are the institutional spaces of the transactions. In all the cases, the actors involved used or suffered the regulation. Here, the government regulations acted as spaces for distribution that awarded a prize to the privileged. However, here we also observe particularities. In the case of Turbo, the regulations were also appropriated, and made, by the strong actors of the transactions. In the case of El Carmen, they were only used. A hypothesis that arises from this evidence is that the asymmetric transactions derived from the use of force are possible when the armed actor is itself an agent of the transactions. It may happen that violence and the market coexist uneasily, but this coexistence seems to add to one what is taken away from the other. In this way, the agents of one (armed groups) are different from the agents of the other (business investors).

BIBLIOGRAPHY

- ALDEN, W. (2012). Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes. *The Journal of Peasant Studies*, 39: 3-5, 751-775.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional. Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Estudio de tenencia municipio de Turbo. 2010
- BAGLIONI, E., & Gibbon, P., (2013). Land Grabbing, Large- and Small-scale Farming: what can evidence and policy from 20th century Africa contribute to the debate?, *Third World Quarterly*, 34:9, 1558-1581
- BORRAS, S., Hall, R., Scoones, I., White, B., & Wolford, W., (2011). Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction, *The Journal of Peasant Studies*, 38:2, 209-216,
- COTULA, L. (2013). The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush, *Third World Quarterly*, 34:9, 1605-1629
- EDELMAN, M., Oya, C., & Borras, S., (2013). Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Third World Quarterly*, 34:9, 1517-1531.
- FORTIN, E. (2013) Transnational multi-stakeholder sustainability standards and biofuels: understanding standards processes. In *Third World Quarterly*, Vol.34, No.9, pp. 563-587
- FRANCO, J., Mehta, L. and Veldwisch, G.J. (2013) 'The Global Politics of Water Grabbing', *Third World Quarterly*, Vol.34, No.9, pp.1651-1675.
- GARCÍA Reyes, P. (2008). *La paz perdida. Titulación colectiva, conflicto armado y palma africana en el pacífico colombiano*. (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- GUTIÉRREZ, F. (2014. a). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Revista de Estudios Socio- Jurídicos* 1(16). Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia pp. 43-74
- Grupo de Memoria Histórica, s.f., La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra. Bogotá, mimeo, 265 p.
- HALL, D. 2013, Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab, *Third World Quarterly*, vol, 34: 9, 1582-1604.
- HARVEY, D. (2003) *The New imperialism*. Oxford University Press.
- HERNÁNDEZ M., Luisa F., 2009, Diagnóstico de la situación de DDGG, DIH y conflicto armado en la zona de Montes de María. Documento preliminar de trabajo. Proyecto Redes Territoriales de Apoyo a la Gestión Defensorial Descentralizada, Defensoría del Pueblo. El Carmen de Bolívar, mimeo. 51 p.
- Ideaspaz s.f. Análisis regional de los Montes de María, mimeo, 24 p.

- ILSA, 2012, Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la región (2006-2012). Bogotá: ILSA.
- MURRAY Li, T., (2011). Centering labor in the land grab debate, *The Journal of Peasant Studies*, 38:2, 281-298,
- MANNATHUKKAREN, M. (2011). Redistribution and recognition: land reforms in Kerala and the limits of culturalism, *The Journal of Peasant Studies*, 38:2, 379-411
- NAYLOR, R.T. 1993, "The insurgent economy: Black market operations of guerrilla organizations", *Crime, law, and social change*, no. 20, pp. 13-51
- OLIVIER De Schutter (2011) How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland, *The Journal of Peasant Studies*, 38:2, 249-279
- ORTIZ Sarmiento Carlos Miguel. 2007. Urabá pulsiones de vida y desafíos de muerte. La carreta editores. IEPRI. Medellín. Parte que aborda la estructura de la tenencia de la Tierra en Turbo y Apartadó.
- RAMÍREZ, Tobón. William. 1997, Urabá los inciertos confines de una crisis. Planeta. Bogotá. Colombia. 1997. 174 pp.
- Superintendencia de Notariado y Registro, s.f., Situación registral de predios rurales en los Montes de María. Bogotá, mimeo, 20p.
- Superintendencia de Notariado y Registro, 2011, Informe ejecutivo: Situación registral de predios rurales en los Montes de María. Bogotá: mimeo, 88p.
- Superintendencia de Notariado y Registro, 2011, Informe ejecutivo: Situación registral de predios rurales en los municipios de Apartadó, Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá y Turbo. Región del Urabá Antioqueño.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. Sentencia primera instancia caso Edward Cobos Téllez y Úber Enrique Banquez M. (29 junio de 2010).

FOOTNOTES

- 1 "Tensión en La Porcelana", 4 marzo, 2014, Verdad Abierta, <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5274-tension-en-la-porcelana>, viewed on April 1, 2014.
- 2 "Las pruebas del Caso Guillermo Gaviria Echeverri", *El Espectador*, 25 abril 2012. <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/pruebas-del-caso-guillermo-gaviria-echeverri-articulo-341168>, viewed on April 1, 2014.
- 3 "Precluyó proceso contra Guillermo Gaviria Echeverri", *El Colombiano*, 27 septiembre 2013. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/precluye_proceso_contra_guillermo_gaviria_echeverri/precluye_proceso_contra_guillermo_gaviria_echeverri.asp, viewed on April 1, 2014.
- 4 *Semana*, February 27, 2014. "El ventilador de Alias 'Don Diego'". <http://www.semana.com/nacion/articulo/don-diego-confeso-su-relacion-con-la-clase-politica-colombiana/378839-3>, viewed on March 26, 2014.
- 5 *Nuevas Revelaciones*, October 10, 2010, "Nuevas revelaciones de el 'Tuso Sierra'" <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/10/10/noticias/nuevas-revelaciones-de-el-tuso-sierra/>, viewed on March 26, 2014.
- 6 *El Espectador*, May 26, 2013. "Bienes de narcos enredan a dos excongresistas". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824412>, viewed on March 26, 2014.

[44]

**DIMENSIONES DEL EXTRACTIVISMO
MINERO EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE LAS
RACIONALIDADES DE GOBIERNO DURANTE
LA ÚLTIMA DÉCADA**

Irene Vélez Torres*

RESUMEN

Este artículo analiza el boom minero desde el año 2000 en Colombia; en primer lugar, a partir del diseño institucional y fiscal que se ha legislado durante la última década; en segundo lugar, en relación con las dimensiones políticas y territoriales de la securitización militar de los recursos mineros; y, finalmente, en términos de los conflictos socio-ambientales y la organización social que ha entrado a disputar el control jurídico y militar (legal e ilegal) de las geografías extractivas. De esta forma, el artículo contribuye al debate sobre el extractivismo analizando los mecanismos económicos y coercitivos que han jugado en la ampliación de la frontera minera en Colombia.

Palabras clave: Extractivismo, minería, seguridad, militarización.

**DIMENSIONS OF THE EXTRACTIVISM MINING IN COLOMBIA. ANALYSIS OF RATIONALITIES
OF THE GOVERNMENT DURING THE LAST DECADE**

SUMMARY

This article dimensions of the extractivism mining in Colombia. Analysis of rationalities of the government during the last decade analyses the mining boom in Colombia since 2000. First, from the institutional transformation and new fiscal design legislated over the last decade; second, in relation to the political and territorial dimensions of military securitization of mineral resources; and, finally, in terms of the socio-environmental conflicts and social organization that has disputed the (legal and illegal) military control of extractive geographies. Thus, the paper adds to the debate on extractivism by examining economic and coercive mechanisms that have played in the expansion of the mining frontier in Colombia.

Keywords: Extractivism, mining, security, militarization

Fecha de recepción: 3/02/2014

Fecha de aprobación: 21/05/2014

* Investigadora de la Escuela de Ingeniería de los Recursos Naturales y del Ambiente -EIDENAR - Facultad de Ingeniería - Universidad del Valle. Email: irene.velez@correounivalle.edu.co

“En la comunidad vemos la minería como un medio de vida tradicional, como una actividad de supervivencia. Pero ahora el Ministerio de Minas nos está pidiendo que seamos competitivos. Y con esa exigencia nos está desorganizando, pues el oro que esperábamos extraer en los próximos 400 años tenemos que extraerlo en los próximos 2 ó 3 años.”

Líder del Consejo Comunitario de La Toma (Abril de 2010)

INTRODUCCIÓN

En Colombia, la minería (sin hidrocarburos) contribuyó en 1.8% al Producto Interno Bruto en el año 2000, y en 2.3% en el año 2011 (Elnuevosiglo.co, 2012). Por su parte, el valor de las exportaciones del sector minero ascendió entre los años 2000 y 2009 en 39 mil millones de dólares. Este boom de la economía primario-exportadora ha llevado a que los gobiernos de la última década diseñen políticas, planes y programas que buscan posicionar a Colombia como un “país minero”. En este contexto, este artículo analiza la política minera, por un lado, a partir del diseño legal e institucional que ha moldeado las geografías locales del extractivismo; y, por otro lado, a partir de las dimensiones legales y territoriales de la securitización de los recursos mineros. Así, este texto busca contribuir en la comprensión de la autonomía y la capacidad (Fox, 1993: 11-12) del Estado colombiano para controlar los recursos del subsuelo, analizando críticamente el diseño gubernamental para la extracción de minerales en Colombia durante la última década.

[46]

Por las características de las racionalidades de gobierno durante este periodo, nombraré la política minera como extractivista, entendiendo que implica un proceso de producción de capital a partir de la extracción intensiva (en la correlación entre áreas pequeñas y grandes volúmenes de material) y la extracción extensiva de minerales (en la correlación entre grandes áreas y grandes volúmenes de material). El modelo de producción extractivista se caracteriza por utilizar el trabajo y/o el capital de forma intensiva y/o extensiva, acumulando plus-valor en espacios diferentes a aquellos donde la producción/extracción tiene lugar y, por otro lado, acumulando externalidades negativas del proceso económico en los espacios destinados a la extracción.

En términos metodológicos, el análisis tiene dos fuentes primarias. Por un lado, la revisión de archivo de documento estatales y de instituciones públicas sobre políticas sectoriales mineras y de seguridad. Esto ha incluido el estudio de planes, programas y leyes que son relevantes para la interpretación en contra punto de seguridad y minería. En relación con las políticas mineras, también he utilizado como fuentes secundarias artículos de prensa que debaten esta coyuntura en el país. Por otro lado, la información aquí presentada surge de un extenso trabajo de campo que realicé entre 2010 y 2013 en la zona montañosa del Sur-Occidente, en particular en el municipio de Suárez, departamento del Cauca. A través de varias estancias de investigación y con diferentes metodologías participativas (Vélez-Torres et al., 2012), indagué los procesos de despojo que las comunidades afrodescendientes han afrontado desde la década de 1950; el presente texto recoge una parte de los resultados empíricos de ese estudio.

A continuación, el artículo examina la minería como una de las facetas del modelo de desarrollo en Colombia a partir del estudio de tres dimensiones que se cruzan en la producción/extracción de bienes minerales.

En primer lugar, exploraré el marco regulativo de la minería a partir del análisis de las transformaciones en la legislación y en el sistema fiscal minero. A partir de este análisis, busco demostrar que ha habido una decisión gubernamental para favorecer la gran minería y la inversión extranjera directa en este sector, la cual concuerda con la apertura neoliberal a partir de la década de 1990 y con la mayor demanda internacional de minerales a partir del 2000. Esta adecuación del marco regulativo minero se ha desarrollado (i) a expensas de un cálculo pobre de los costos económicos y extra-económicos de la minería; (ii) marginando al Estado de los beneficios económicos de la extracción; (iii) en detrimento de un modelo nacional de explotación minera, ya sea mediana minería o minería artesanal y ancestral; y (iv) a través de un diseño desventajoso del sistema de impuestos y regalías que ha hecho que la explotación privada no sea representativa para la economía nacional (en comparación con otros países mineros y en contraste con los costos sociales y ambientales de la actividad minera).

En segundo lugar, analizaré el que considero el más importante –polémico y disputado– mecanismo de control de los bienes ambientales por parte del gobierno, a saber, la securitización por vía militar de los minerales –entre otros bienes naturales. En este campo, me referiré, por un lado, a las políticas públicas, planes y programas de gobierno que se han diseñado con el fin de ganar control territorial a través del ejercicio militar y, de esta manera, generar confianza inversionista que garantice la ampliación de la frontera minera¹. Y, por otro lado, a los mecanismos de securitización militar ilegal a través de la presencia extensa e intensa de paramilitares² (y más recientemente guerrilla), protegiendo reservas mineras y/o actividades extractivas de actores privados.

En tercer lugar, y en relación con la securitización de los minerales y de la actividad extractiva, examinaré los impactos territoriales del extractivismo desde la perspectiva de la comunidad afrodescendiente de La Toma, ubicada en una de las reservas mineras que han sido disputados desde la década del 2000 en el Sur-Occidente colombiano. A partir de este caso, quiero enfatizar sobre las repercusiones del diseño institucional favorable a la extracción minera con capital foráneo y de los ejercicios de securitización (legal e ilegal) de los recursos mineros; ambas dimensiones del extractivismo contribuyen a un acceso desigual a la renta minera, por un lado, y a las reservas mineras, por el otro. Ahora bien,

¹ Entiendo la ampliación de la frontera minera como el proceso por medio del cual las reservas de minerales adquieren mayor valor socio-económico y se convierten en espacios ambicionados por el capital extractivo. Algunos de los factores que sobresalen en la valorización de las reservas mineras son la demanda internacional, la fluctuación de precios (o inflación como resultado de las crisis bursátiles), y la transformación y el mejoramiento tecnológico. Por otro lado, la visión desde los poderes hegemónicos –gobiernos, agencias de cooperación internacional e instituciones financieras internacionales– que intervienen en la regulación de los bienes ambientales se enmarca en ideologías que definen los bienes ambientales en relación con su potencial de extracción y/o desarrollo; así, los discursos del desarrollo han ubicado a la naturaleza-para-ser-explotada y los minerales-para-ser-extraídos.

² Aunque originados en la década de 1980, los paramilitares se aglutinan en 1996 en torno a las Autodefensas Unidas de Colombia (Velázquez, 2007); actualmente esa organización se dispersa en lo que se ha denominado Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) entre las que se encuentran Los Rastrojos, Las Águilas Negras, Los Paisas, entre otros (González Posso, 2011)

pese a que es posible identificar un impacto vertical (*top-down*) del extractivismo sobre los paisajes mineros, en este caso también se evidencia la manera como las comunidades han resistido al modelo de extracción impuesto desde el gobierno, y han disputado el control de su territorio (Borras *et al.*, 2011) a través de estrategias de organización social. En el caso de La Toma, me referiré a esta oposición analizando la identidad étnica en que se enmarca la movilización y los mecanismos legales que la comunidad ha utilizado.

MARCO REGULATIVO NEOLIBERAL MINERO

El neoliberalismo, como doctrina económica tendiente a la liberalización, privatización y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED), penetró los diseños legales e institucionales de los estados latinoamericanos desde la década de 1990³. Según estudios de la CEPAL (Sánchez Albavera y Lardé, 2006), esta transformación legislativa aumentó la “competitividad” minera de América Latina al poner en operación nuevos recursos minerales y ampliar su participación en el mercado internacional. Por otro lado, en un estudio comparativo a nivel global, Bridge (2004) afirma que esta transformación en los marcos regulativos impactó la producción y explotación de recursos naturales de manera diferenciada según la trayectoria de los países en relación con su apertura a los mercados globales. Así, países como Chile y Perú, cuyas economías entraron en proceso de liberalización en los noventas, experimentaron mayor presión de la inversión extranjera en el sector minero –en comparación con Estados Unidos, Canadá o Sudáfrica cuyas economías se habían liberalizado mucho antes.

[48]

Según los discursos gubernamentales en Colombia, el boom minero desde el 2000 estuvo relacionado con la crisis económica global, la re-primarización de la economía como respuesta a la inseguridad económica de la crisis, y el alza internacional de los precios de los minerales. Como resultado de un fenómeno económico global, este boom inspiró a los gobiernos a abrir sus fronteras económicas y geológicas al capital internacional. Así, las transformaciones del marco de regulación minero en Colombia durante la última década pueden analizarse a partir de varios hitos político-administrativos.

En primer lugar, en los Decretos 2119 de 1992 y 2152 de 1999 (ver también Duarte 2012) que normaron la reestructuración administrativa de la institucionalidad minera. En segundo lugar, se creó un nuevo Código de Minas en 2001 (Ley 685) que (i) privatizó la explotación de minerales, (ii) promovió la eliminación de barreras fiscales y comerciales para incentivar la IED, y (iii) marginó la pequeña y mediana minería de capital nacional –incluyendo la minería ancestral de indígenas y afrodescendientes a quienes se les impuso, por vía legal, barreras técnicas, financieras y de propiedad sobre las minas y los minerales.

Coherente con el Código de Minas de 2001, durante los primeros años de la década del 2000 se liquidaron las empresas nacionales mineras; a través del Decreto 520 de 2003 se liquidó CARBOCOL, en este mismo año ECOPETROL se convirtió en una empresa accionaria, y a través del Decreto 254 de 2004 se liquidó MINERCOL.

³ En América Latina, las principales reformas legislativas del sector minero en línea neoliberal se dieron en Argentina (Ley 24498 de 1995), Bolivia (Ley 1777 de 1997), Brasil (Ley 9314 de 1996), Venezuela (1999), Honduras (1998), Nicaragua (2000), Ecuador (Ley 126 de 1991), Perú (Ley General Minera de 1992) y Colombia (Ley 685 de 2001) (Pardo Becerra, 2013: 183).

Además, se ha diseñado un sistema fiscal (Ley 141 de 1994 y Ley 1530 de 2012) que ha calculado mínimamente los impactos socio-ambientales de la extracción, generando una pobre renta minera y un detrimento del patrimonio de la nación -representado en su propiedad sobre los recursos minerales no renovables. Según este sistema fiscal, las regalías mineras y el impuesto a la renta son los principales instrumentos para captar la renta (Rudas y Espitia, 2013: 129) -pues no se aplican otros instrumentos como el impuesto a las utilidades que en Bolivia llegan hasta el 25% percibido por las empresas mineras (Londoño Calle, 2012). Según el Decreto 1631 de 2006, las regalías van desde el 1% en el caso de la extracción de materiales para construcción, pasando por 4% para oro, 4% para explotación de carbón inferior a tres millones de toneladas anuales, 6% para explotación de carbón superior a tres millones de toneladas anuales, hasta el 12% para explotación de sal (Fierro-Morales, 2012; Pardo, 2012).

Además de que el diseño fiscal deja un bajísimo margen de ganancia para el Estado, las exenciones tributarias inclinan la balanza para favorecer al capital privado. Así, en términos de la contribución de la minería a la economía nacional, la Contraloría General de la República advirtió que desde el año 2004 las excepciones tributarias para las empresas mineras habían aumentado de manera notoria, y que en el caso del carbón estas deducciones pudieron superar el valor pagado por las empresas al Estado en impuestos y regalías durante el año 2007 (Duarte, 2012). Este diseño fiscal denota una desigualdad entre las ganancias que el Estado no percibe a través de la renta y de las regalías, y que las que las empresas de capital foráneo pueden llegar a percibir a través de la explotación de minerales. Por otro lado, un importante ámbito de desigualdad surge cuando el cálculo de las regalías y del impuesto a la renta no contempla adecuadamente los costos socio-ambientales reales de la explotación. De esta manera, la sub-valoración del impacto del extractivismo refuerza las condiciones de empobrecimiento de las sociedades locales a través de la ampliación de los márgenes de acumulación foránea de plus valor en la explotación minera.

[49]

Un factor adicional en el estudio de las desigualdades que el extractivismo genera tiene que ver con el detrimento patrimonial, pues el gobierno colombiano no ha cumplido la norma de inversión mínima del 17% de la regalías en la preservación y el mejoramiento ambiental; según afirma Rudas (2012), entre 2004 y 2009 esta inversión sólo alcanzó el 3.2%. Las regalías y el impuesto a la renta son desventajosos para el Estado y, bajo estas condiciones de mínima inversión social y ambiental, resulta cuestionable el impacto positivo de la minería al modelo de desarrollo -tal y como se ha concebido desde la hegemonía gubernamental.

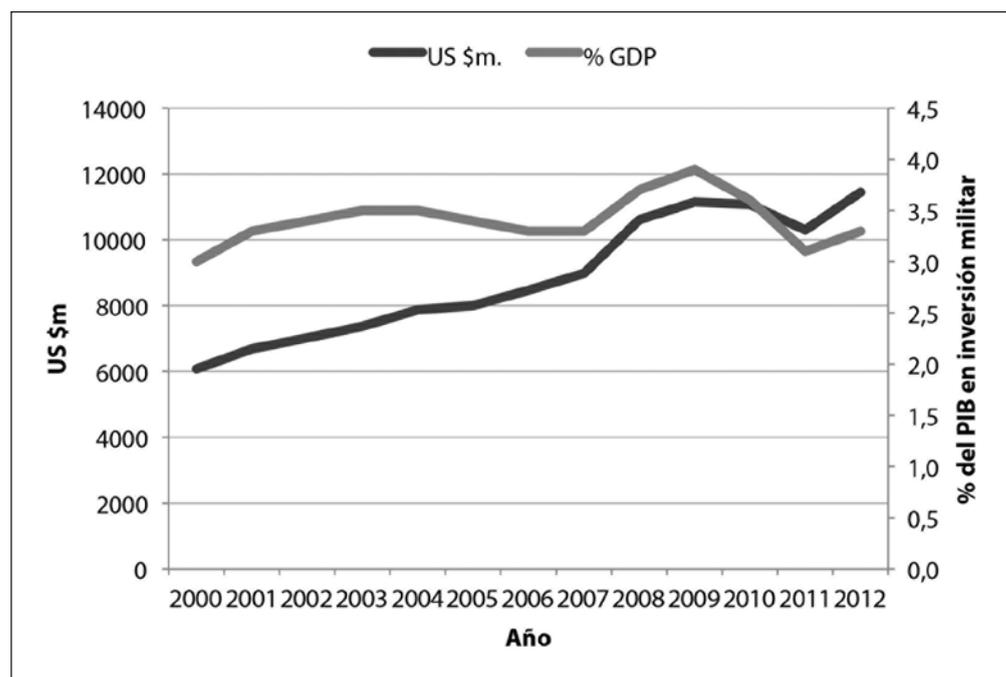
SECURITIZACIÓN DE LOS RECURSOS MINEROS

En la medida en que la transformación regulativa (i) se dio en la dimensión de la regulación sobre los recursos naturales y (ii) buscó crear nuevos espacios para la acumulación privada de capital, los cambios en el modelo de regulación pueden analizarse en relación con los mecanismos económicos y extraeconómicos del sistema capitalista para afrontar las crisis que la sobreacumulación representa (Harvey, 2003). En otras palabras, es posible afirmar que los cambios en el sistema fiscal e institucional han sido mecanismos económicos

impuestos por vía legislativa para facilitar la acumulación privada de capital. En esta línea de ideas, también es posible afirmar que otros mecanismos como la militarización (legal e ilegal) han sido estrategias extraeconómicas de formación y acumulación de capital en nuevas geografías mineras y a través del despojo a las comunidades locales.

En este sentido, si bien la transformación regulativa ha sido radical desde el 2000, ésta no ha sido suficiente para ampliar la frontera minera en Colombia. De hecho, aunque el Código de Minas se gestó y sancionó durante la presidencia de Andrés Pastrana Borrero (1998-2002), fue la política de seguridad de los territorios y de los bienes ambientales la que ha ampliado la confianza inversionista a las empresas mineras. El interés de los gobiernos de la última década sobre las condiciones de seguridad militar pueden apreciarse por el gasto militar que ha ascendido de manera constante (Ver Gráfico 1); con un único descenso al ponerse en marcha la nueva presidencia de Juan Manuel Santos Calderón en 2010, quien sin embargo pronto recuperó la tendencia al alza en el gasto militar.

Gráfico 1.
Inversión militar en Colombia 2000-2012



Fuente: Diseño propio con base en información de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) in 2013

Esta dimensión de securitización –que ha sido simultánea a la nueva regulación de los recursos mineros- puede analizarse a partir de los planes y programas de gobierno de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón que, a través de mecanismos militares, buscaron la “protección” (Peluso, 1993; Hilson y Yakovleva, 2007; Delgado-Ramos, 2010) y adjudicación de recursos del subsuelo.

Durante la presidencia de Uribe Vélez (2002 – 2010), la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Ministerio de Defensa Nacional, 2003) sentó las bases del accionar del gobierno en busca de la recuperación del “imperio de la ley” en el territorio nacional. Para

entender la ideología de seguridad en que se enmarcó esta política es útil mencionar tres de sus características. En primer lugar, las “fuerzas terroristas” fueron concebidas como enemigas naturales del Estado⁴; de esta manera, en vez de comprender la historia de violencia en Colombia como un componente de la formación del estado nacional, se separaron los actores armados ilegales para construir un enemigo “externo” al Estado que brindó una base legal para declarar la derrota militar a las guerrillas. En segundo lugar, la seguridad y la democracia se unieron de tal manera que participar en la securitización de los territorios se convirtió en un compromiso con la democracia y en un deber ciudadano –ya no solo en una responsabilidad de las fuerzas militares del Estado. Y, en tercer lugar, la seguridad se asoció de forma causal con oportunidades económicas para “garantizar el desarrollo y la prosperidad económica” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 7).

La relación entre securitización territorial y desarrollo -como única alternativa de modelo económico- fue explícita. Esta dependencia ha implicado que la oposición al desarrollo (por ejemplo en términos de su política minera, sus concesiones y sus planes de inversión extranjera) sea equivalente a formar parte de un sector de la población que, al oponerse al modelo económico, termina por ser ubicado por fuera del proyecto de nación; de esta forma, oponerse al desarrollo se ha convertido en ser enemigo “natural” del Estado. Así, además de verse afectadas por los proyectos, los planes y las políticas de desarrollo –también minero-, las comunidades y organizaciones sociales son expulsadas del proyecto de nación y resultan criminalizadas por optar por modelos alternativos.

Ahora bien, la presidencia de Santos Calderón (2010-) inició con la promesa de consolidación de la política de seguridad liderada por Uribe Vélez para ampliar el progreso económico. De esta forma se inauguró la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (Departamento Nacional de Planeación, 2011) con el propósito de aumentar la inversión privada y alcanzar, de esta manera, la prosperidad. La minería fue una de las “locomotoras” económicas que se buscó fortalecer a través de la seguridad y que garantizarían, según el discurso oficial, la “prosperidad para todos”. Pero, como en el gobierno anterior, el crecimiento económico se concibió como un resultado que dependería de la capacidad del Estado para ganarle la guerra a la guerrilla y a los paramilitares (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). De esta forma, la adecuación del marco de regulación minero ha estado aparejado de un intenso despliegue militar a nivel territorial que, aunque no ha “derrotado” a la guerrilla de las FARC, sí ha tenido como resultado el asesinato de varios de sus más representativos líderes⁵.

⁴ Durante la presidencia de Uribe Vélez se desvistió de cualquier componente político a los principales grupos guerrilleros del país, nombrándolos como terroristas y negando la existencia de un conflicto interno armado en Colombia. Este giro discursivo fue simultáneo con la emergencia de la guerra anti-terrorista por parte de Estados Unidos desde 2002, así como con los conceptos de narco-terrorismo y narco-guerrilla que penetraron el imaginario político y social a través del Plan Colombia financiado por USAID. De esta manera se desconoció que la historia de la violencia está articulada con las limitadas oportunidades de las poblaciones rurales para acceder a la tierra y garantizar el control de sus recursos. Así, si bien el narcotráfico es una actividad que paramilitares y guerrilla realizan desde 1990, lo cierto es que la historia de la violencia en Colombia es mucho más antigua que el mercado ilegal de la cocaína y ha estado ostensiblemente ligada al control de la tierra y de los bienes ambientales territoriales.

⁵ Si bien es cierto que en 2013 se iniciaron diálogos de paz con la guerrilla de las FARC, los cuales brindan un cierto margen de esperanza con respecto a la resolución pacífica del conflicto interno armado que el presidente Santos Calderón ha finalmente reconocido, también debe tenerse en cuenta que estos diálogos no se han hecho bajo el supuesto de un alto al fuego ni de una entrega de armas. En este sentido, el despliegue militar del gobierno (así como la respuesta militar de la guerrilla) siguen siendo realidades territoriales que intersecan las formas de control de los bienes naturales –y de los minerales.

En términos de las transformaciones institucionales y normativas, en este periodo de gobierno se han impulsado tres estrategias con el objetivo de fortalecer la confianza inversionista (DNP, 2011): (i) mejorar la institucionalidad minera promoviendo una mayor coherencia y agilidad en el aparato burocrático de las concesiones, (ii) diseñar un nuevo sistema de información sobre las reservas mineras y (iii) garantizar las condiciones para el incremento de la productividad minera. Esta perspectiva de gobierno ubica a la minería en el ámbito de la productividad, la eficiencia y la tecnificación, lo cual parece desvestir la actividad de su componente político. Sin embargo, y en concordancia con lo argumentado por Li (2007) para el caso de Indonesia, es precisamente en este ejercicio discursivo donde se revela la política de gobierno como una que prioriza la tecnificación.

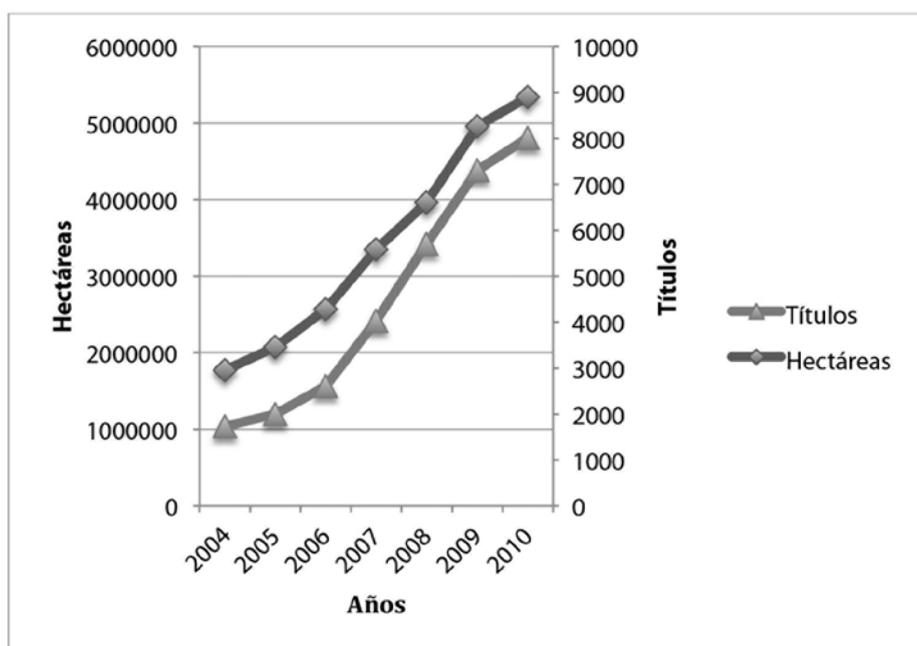
TITULACIÓN MINERA Y CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES TERRITORIALES

La confianza inversionista, ganada con la securitización de los territorios mineros y promovida a través del ajuste institucional y legal del marco regulativo de la minería, ha derivado en una violenta expansión de la frontera minera. Por un lado, los mecanismos económicos legislados han favorecido la llegada de nuevas empresas, la creación de nuevos proyectos mineros y, en últimas, la entrega de más licencias mineras y de un área mayor del territorio nacional (Ver Gráfico 2); en 2011 se hablaba de que el número de solicitudes aún sin asignar ascendía a 20.000, equivalentes a un 20% del territorio nacional (Semana, 2011). Pese a que la asignación de títulos mineros ha sido prolífera, son pocos los proyectos que han superado la fase de exploración. En este sentido, es de esperarse que una vez los proyectos pasen a la fase de explotación, aumenten los conflictos socio-ambientales asociados a la minería.

[52]

Gráfico 2.

Titulación minera en Colombia 2004-2010



Fuente: Diseño propio con base en información de Ministerio de Minas y Energía (2010)

Según la base de datos del Programa para la Paz del Centro de Investigación y Educación Popular sobre luchas sociales en Colombia (CINEP/PPP, 2012), entre enero de 2001 y diciembre de 2011 se han registrado 274 acciones sociales colectivas asociadas a conflictos mineros y petroleros. Estas acciones se incrementaron en 2005, y desde el año 2008 han mostrado un aumento constante que puede deberse, por un lado, a los impactos que en el nivel territorial comienza a tener el cambio legislativo minero desde 2001; y, por otro lado, también puede deberse a las capacidades organizativas ganadas por las sociedades locales para manifestarse en contra de los impactos del extractivismo.

En esta línea de ideas, vale la pena referir dos de los proyectos mineros más polémicos de los últimos años en Colombia. A saber, el proyecto de “La Colosa”, impulsado por la corporación multinacional Anglo Gold Ashanti en el departamento del Tolima, y el proyecto “Angostura” en el Páramo de Santurbán, promovido por la corporación multinacional Greystar en el departamento de Santander.

En el caso de La Colosa, en 2013 el 98% de la población del municipio de Piedras, la cual sería afectada por el proyecto, se declaró por medio de una Consulta Popular en contra de la gran minería; sin embargo, la multinacional aún reclama su derecho de explotación, adquirido legalmente a través de INGEOMINAS a través de título minero que no ha sido contestado por la Corporación Autónoma Regional respectiva (ver: El nuevo día, 2013).

En el caso de Santurbán, Departamento de Santander, los pobladores locales del páramo, y quienes serían afectados por la extracción a gran escala de oro, lograron el apoyo del gremio agricultor y de los gobiernos locales en el orden municipal y departamental. A principios de 2013, el proyecto fue detenido debido a que la zona en donde se desarrollaría fue, en esta misma fecha, declarada Parque Natural Regional Páramo de Santurbán (con un área de 11.700 hectáreas). Sin embargo, la empresa canadiense, que cambió su razón social y en 2013 se convirtió en Eco Oro, ha insistido en (i) que pese a las consideraciones ambientales que restringirían la gran minería en el páramo, aún hay opciones de realizar minería a gran escala pero subterránea (y no a cielo abierto); y (ii) en que un 46% del proyecto de Angostura se encuentra fuera del área de Páramo, razón por la cual ese porcentaje debería ser aún explotable (ver: El Economista América, 2013; Vanguardia Liberal, 2013).

[53]

MECANISMOS COERCITIVOS DE EXPANSIÓN DE LA FRONTERA MINERA: EL CASO DE LA TOMA

Los mecanismos coercitivos utilizados para la expansión de la frontera minera han consistido en la militarización de los territorios, la cual ha sido legal e ilegal. En el apartado III sobre securitización señalé los principales planes de gobierno en que se ha enmarcado la militarización territorial desde la perspectiva de su relación con el control de los recursos minerales y de los territorios mineros. A continuación me referiré al caso de La Toma para analizar, por un lado, el efecto que a nivel territorial tiene la adecuación regulativa surtida desde 2001; y, por otro lado, para mostrar la forma en que los mecanismos de coerción militar, legal e ilegal, operan de forma simultánea y bajo el mismo propósito de control privado del territorio. El cambio en la regulación y la securitización militar han generado en este caso un acceso desigual a los recursos mineros y al territorio; pues, al impulsar la

privatización de los minerales por vía de la titulación a actores privados y a multinacionales, las comunidades locales han resultado despojadas del acceso y del usufructo del oro, actividad que ha sido parte de su tradición económica y cultural.

El Código de minas de 2001 consagró las Zonas Mineras Especiales para comunidades étnicas como la forma legal de concesión para aquellas comunidades que (i) demuestren haber practicado tradicionalmente la minería, (ii) hayan sido previamente tituladas como propietarias de *Territorios Colectivos de Comunidades Negras* o de *Resguardos de Comunidades Indígenas*, y (iii) se encuentren en condiciones técnicas y financieras para desarrollar una extracción “eficiente” de los minerales. Estos procedimientos de titulación de tierras y de concesión minera se enmarcan en la política multiculturalista del Estado colombiano que ha buscado, con éxito e ideología discutibles, el reconocimiento de la diferencia cultural a través de políticas afirmativas para comunidades étnicas (Bocajero, 2011; Vélez-Torres, 2012; Bebbington, 2009; Eslava, 2009).

Ahora bien, la mayoría de las comunidades afrodescendientes que han tenido la minería como medio de producción y reproducción en los valles inter-andinos no cuentan con territorio colectivo. Por consiguiente, sus opciones para acceder a la titulación especial minera están condicionadas a la densa burocracia que afrontan en la titulación de tierras; posteriormente, también afrontan las barreras relacionadas con los criterios de productividad, eficiencia y tecnificación de la minería tradicional. Este es, precisamente, el caso de la comunidad afrodescendiente de La Toma, asentada en el Municipio de Suárez, Departamento del Cauca.

[54]

Pese a haber practicado la minería desde tiempos coloniales, esta comunidad no ha logrado hacer que su territorio sea legalmente elegible como Zona Minera Especial debido al retraso que ha tenido la titulación del territorio como colectivo por parte del INCODER –retraso que han experimentado todas las comunidades afrodescendientes que habitan los valles inter-andinos. En cambio, a través de la Sociedad Kedahda S. A., la multinacional minera Anglo Gold Ashanti demostró su interés en extraer oro de la región, solicitando la concesión de 50.000 hectáreas en la zona donde se ubica La Toma (Observatorio de Discriminación Racial, 2011). Actualmente se estima que en el Municipio de Suárez dos terceras partes del territorio están en trámite para explotación de oro (Rico Piñeres, 2010).

En este contexto, en el año 2000 Héctor Jesús Sarria obtuvo un título minero de INGEOMINAS sobre 99 hectáreas en La Toma y, según lo denunciaron los pobladores locales, éste título estuvo en proceso de negociación con la Anglo Gold Ashanti –multinacional que en una reunión en el año 2006 con la Alcaldía Municipal confirmó el mutuo interés de colaboración entre Sarria y la empresa para transar el título. La comunidad local, a través del Consejo Comunitario de La Toma, optó por diferentes estrategias organizativas para resistir la titulación privada y defender su práctica agro-minera tradicional. Así, tras una sucesión de decisiones judiciales y administrativas contradictorias, en 2010 la Corte Constitucional suspendió, mediante la Sentencia T-1045 A, la licencia otorgada a Sarria, extendiendo la decisión a las licencias que hubiesen sido concedidas en las mismas condiciones de ilegalidad.

Pero para la comunidad de La Toma, los conflictos no solo han surgido en el ámbito regulatorio sino también en la dimensión territorial a manera de una violenta militarización legal e ilegal. Durante los 9 años que la comunidad esperó para que sus derechos étnicos fueran legalmente reconocidos, también afrontó violentas acciones por parte de grupos paramilitares. La violencia se expresó, por un lado, en la intensificación de la presencia de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre los años 2000 y 2004, y posteriormente del grupo paramilitar Águilas Negras.

En este contexto, los líderes y representantes del Consejo Comunitario han sufrido amenazas de muerte, se han visto forzados a desplazarse, y la comunidad ha sido víctima de varios asesinatos por parte de grupos armados ilegales, en la mayoría de casos auto-proclamándose paramilitares o BACRIM. Por ejemplo, en abril de 2010 nueve mineros fueron asesinados en la mina de El Ato; en abril de 2011, un minero fue herido, otro secuestrado, y diez más fueron amenazados para no ejercer la minería en esta misma zona; y, a comienzos de 2013, tres mineros fueron asesinados, esta vez en la mina Fuego Verde. En este sentido, los líderes han advertido que pese al logro que la sentencia de la Corte Constitucional representa en el ámbito legal y administrativo, este mecanismo no ha sido garantía para la protección de los derechos humanos de la población. Además, y en coincidencia con la posición del gobierno nacional, el “lavado⁶” ha incrementado la violencia en esta y otras áreas mineras del país (Albiñana, 2012).

NOTAS FINALES

La militarización de los bienes ambientales en Colombia (Oslender, 2008) ha tornado violenta la disputa por el control del territorio. En este contexto, resulta difícil concebir maneras en que el gobierno pueda mitigar o retroceder los impactos sociales del auge minero bajo las actuales condiciones de gobernabilidad que (i) desde el nivel legal se inclina a favorecer la inversión extranjera, y (ii) en el nivel territorial se despliega en mecanismos de securitización legal e ilegal de los minerales, lo que genera un violento despojo de los medios de vida y del control territorial de las comunidades locales. Desde esta perspectiva, tanto la adecuación regulativa como la militarización legal e ilegal representan para las comunidades locales una violenta amenaza contra sus formas de vida tradicional; en el nivel regulatorio y en el territorial se genera un acceso desigual a los bienes territoriales que, desde las políticas fiscales, de titulación y militares, favorecen a las empresas de capital foráneo y despojan a los pobladores tradicionales de los territorios mineros. Además, las relaciones desiguales de poder entre los habitantes locales y las empresas mineras, así como la sesgada contabilidad de los costos-beneficios de la minería corporativa, permiten sospechar que las comunidades son receptoras de externalidades negativas de la producción minera, a la vez que sus territorios y formas de vida tradicionales les son disputadas.

Y es que el control de la naturaleza y su disputa militarizada tiene una larga historia a nivel nacional, pues atravesando las más de seis décadas de conflicto interno armado en Colombia, encontramos una disputa militarizada por el acceso, la propiedad y el control

⁶ Incorporación de dineros ilegales del narcotráfico a la economía “legal”.

del la tierra y de los bienes naturales; en buena medida, la desigualdad en su acceso por parte de la población campesina dio origen a la guerrilla de las FARC en 1964, mientras la protección de los intereses privados de terratenientes en los departamentos de Magdalena y Boyacá fue una de las razones por las que se crearon los primeros ejércitos paramilitares.

En este contexto debe entenderse la relación entre expansión de la gran minería y las disputas por control territorial. En Colombia, la expansión de la frontera minera se ha dado sobre vastos territorios que están en disputa por parte de distintas fuerzas armadas; es por ello que el fomento de la gran minería supone en muchos casos asegurar el control territorial, lo que incluye el uso de la violencia y el desplazamiento de poblaciones que puedan oponerse a las actividades mineras. Además, las relaciones de poder desiguales entre los habitantes locales y las empresas mineras, así como la sesgada contabilidad de los costos-beneficios de la minería privada y corporativa, permiten sospechar que las comunidades serán receptoras de externalidades negativas de la producción minera, a la vez que sus territorios y formas de vida tradicionales les serán disputadas.

Los mecanismos de securitización militar y adecuación normativa han ampliado la frontera minera en Colombia, por un lado hacia nuevos territorios, como es observable en el Gráfico 2; y, por otro lado, en relación con la escala de extracción de los minerales, pues como afirmó uno de los pobladores de La Toma, lo que la tradición agro-minera afrodescendiente les hubiese hecho extraer en 400 años, debe ahora ser extraído en 2 ó 3 años. Vemos entonces que la racionalidad del gobierno, basada en la productividad, la eficiencia y la tecnificación, ha trastornado la temporalidad y espacialidad de la extracción de recursos. A través de la fórmula combinada entre militarización (legal e ilegal) y ajuste normativo, una locomotora minera ha sido puesta en marcha, arrasando paisajes sociales y ambientales de comunidades que, sin embargo, no han dejado de disputar su control del territorio y de los bienes ambientales que alberga. Emerge, en este sentido, una geografía de conflictos que se traslapa con la geografía de acumulación por despojo (Harvey, 1993) en los paisajes mineros del país.

[56]

BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA Antonio (2012), “El oro es la nueva ‘coca’ de los paramilitares colombianos”, Publico.es, Enero 3 de 2012. <http://www.publico.es/internacional/415048/el-oro-es-la-nueva-coca-de-los-paramilitares-colombianos>. Consultado el 8 de mayo de 2012.
- BEBBINGTON Anthony (2009), “Industrias extractivas, actores sociales y conflictos” en CAAP y CLAES (Ed.), *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES.
- BOCAREJO Diana (2011), “Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: la espacialización de la diferencia indígena y su aislamiento político”, en *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 97-121.
- BORRAS Saturnino, FRANCO Jenny, KAY Cristobal y SPOOR Michel (2011), “Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives”, http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/borras_franco_kay_spoor_land_grabs_in_latam_caribbean_nov_2011.pdf. Consultado el 14 de julio de 2013.
- BRIDGE Gavin (2004), “Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform”, *The Professional Geographer*, 56(3), 406-421.
- CINEP/PPP (2012), *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia*. Segundo Informe Especial del CINEP/Programa por la Paz. Bogotá.
- DELGADO-RAMOS Gian Carlos (Ed.) (2010), *Ecología Política de la minería en América Latina: Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. Colección *El Mundo Actual: situación y alternativas*, México: UNAM.
- DNP (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para Todos’. Resumen Ejecutivo*. Colombia: Presidencia de la Republica. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2p1%3D&tabid=1238>. Consultado el 14 de mayo de 2013.
- DUARTE Carlos (2012), “Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador”, *Análisis político* 74, enero-abril, 3 – 27.

- EL ECONOMISTA AMÉRICA (2013), “Mina de oro de Angostura Habría sido declarada de interés nacional”, *El Economista América*, julio 26 de 2013. <http://www.economistaamerica.co/empresas-eAm-colombia/noticias/5025729/07/13/Mina-de-oro-de-Angostura-Habria-sido-declarada-de-interes-nacional.html>. Consultado el 1 de octubre de 2013.
- EL NUEVO DÍA (2013), “Consulta popular dijo ‘no’ a la minería en Piedras”, *El nuevo día*, julio 29 de 2013. <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/189692-consulta-popular-dijo-no-a-la-mineria-en-piedras>. Consultado el 22 de noviembre de 2013.
- ELNUEVOSIGLO.CO (2012), “Crece aporte de minería al PIB”, *El Nuevo Siglo*, Diciembre 6 de 2012. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2012-crece-aporte-de-miner%C3%ADa-al-pib.html>. Consultado el 5 agosto de 2013.
- ESLAVA Luís (2009), “Constitutionalization of rights in Colombia: Establishing a ground for meaningful comparisons”, *Revista de Derecho del Estado*, 22, 183-229.
- FIERRO MORALES Julio (2012), *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/Taqpoliticas-m/completo.pdf>. Consultado el 12 de febrero de 2013.
- FOX Jonathan (1993), *The politics of food in Mexico: state power and social mobilization*, Mexico, Cornell University.
- GONZÁLEZ POSSO Camilo (2011), *V Informe sobre narcoparamilitares en 2010*, Bogotá, INDEPAZ
- HARVEY David (2003), *The new imperialism*. United States, Oxford University Press.
- HILSON Gavin y YAKOVLEVA Natalia (2007), “Strained relations: A critical analysis of the mining conflict in Prestea, Ghana”, *Political Geography*, 26, 98-119.
- LI Tania (2007), *The will to improve. Governmentality, development, and the practice of politics*, London, Duke University Press.
- LONDOÑO CALLE Viviana (2012), “Colombia Paraíso fiscal para la minería”, *El Espectador*, Diciembre 6 de 2012. <http://www.elspectador.com/noticias/economia/articulo-391134-colombia-paraíso-fiscal-mineria>. Consultado el 14 de marzo de 2013.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2003), *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Colombia: Presidencia de la República.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2011), *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Colombia: Presidencia de la República.
- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA (2010), “El Sector Minero Colombiano. Fuente de Oportunidades”, Presentación del Ministro Carlos Rodado Noriega en la VIII Feria Internacional Colombia Minera. <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosEventos/6556.pdf>. Consultado el 12 de marzo de 2013.
- OBSERVATORIO DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (2011), *La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos. El caso de Buenos Aires y Suarez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humanos*. Bogotá, Colombia, Colección Justicia Global No. 5, UniAndes.
- OSLENDER Ulrich (2008), “Another history of violence: the production of “Geographies of Terror” in Colombia’s Pacific Coast Region”, *Latin American Perspectives*, 35, 77-102.
- PARDO BECERRA Luis Álvaro (2012), *Minería, renta minera y tributación*. Documento FESCOL. <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/NuestrosDocumentos/Miner%C3%ADa,%20renta%20minera%20y%20tributaci%C3%B3n%202.pdf>. Consultado el 13 de febrero de 2013.
- PELUSO Nancy (1993), “Coercing conservation? The politics of state resource control”, *Global environmental change*, June, 199-217.
- PORTAFOLIO (2012), “El carbón, el país es exportador de talla mundial”, *Especiales Portafolio*, 28 de febrero de 2012. <http://www.portafolio.co/negocios/carbon-el-pais-es-exportador-talla-mundial>. Consultado el 20 de marzo de 2013.
- RICO PIÑERES Laura (2010), “La Toma por el oro”, *La Silla Vacía*, 21 de agosto de 2010. <http://www.lasillavacia.com/historia/17457>. Consultado el 8 de octubre de 2012.
- RUDAS Guillermo y ESPITIA Jorge Enrique (2013), “Participación del Estado y la sociedad en la renta minera” En: GARAY SALAMANCA, Luís Jorge (Ed.) *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá, Contraloría de la República.
- RUDAS Guillermo (2012), “La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?”, *Razon Publica*, enero 29 de 2012. <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2691-la-locomotora-minera-a-toda-marcha-iperopaga-lo-que-debe.html>. Consultado el 30 de agosto de 2013.
- SÁNCHEZ ALBAVERA Fernando y LARDÉ Jannette (2006), *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 106. Santiago de Chile: CEPAL.
- SEMANA (2011), “La olla podrida de Ingeominas”, *Revista Semana*, 4 de junio de 2011. <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-olla-podrida-ingeominas/240874-3>. Consultado el 12 de febrero de 2013.
- VELÁZQUEZ Edgar (2007), “Historia del paramilitarismo en Colombia”, *Historia - Sao Paulo*, 26(1), 134-153.
- VANGUARDIA LIBERAL (2013), “El proyecto de Angostura se reactivará, dice Eco Oro”, *Vanguardia Liberal*, 19 de mayo de 2013. <http://www.vanguardia.com/economia/local/208840-el-proyecto-de-angostura-se-reactivara-dice-eco-oro>. Consultado el 1 de octubre de 2013.
- VÉLEZ-TORRES Irene (2012), “Desplazamiento y etnicidad: fracasos del multiculturalismo en Colombia”, *Desacatos – Revista de Antropología Social*, 41(1), 155-173.
- VÉLEZ-TORRES Irene, RÁTIVA-GAONA Sandra y VARELA-CORREDOR, Daniel (2012), “Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca”, *Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía*, 21(2), 59-73.

PODERES POLÍTICOS LOCALES, VIOLENCIA Y CONFIGURACIÓN DEL ESTADO: EL CASO DE FERNANDO ALMARIO EN EL CAQUETÁ*

Alejandra Ciro Rodríguez**

RESUMEN

El Caquetá ha sido uno de los departamentos más golpeados por el conflicto armado colombiano, principalmente por ser retaguardia histórica de las FARC. Esta situación ha condicionado el ejercicio de la actividad política haciendo que los actores políticos tengan que adaptarse a la presencia de poderes armados como el insurgente, los paramilitares y el mismo estado. En este proceso violento se ha configurado el Estado regional.

Palabras claves: Estado, conflicto armado, prácticas políticas, poder local.

POLITICAL POWERS LOCAL, VIOLENCE AND CONFIGURATION STATE: THE CASE OF FERNANDO ALMARIO IN CAQUETÁ

SUMMARY

The Caquetá has been one of the provinces hit hardest by the Colombian armed conflict, mainly because it is historical rear of the FARC. This has conditioned the exercise of political activity by political actors have to adapt to the presence of armed powers as the insurgent, paramilitary and the same State. In this violent process is configured the Regional State.

Keywords: state, armed conflict, political practices, local power.

Fecha de recepción: 19/07/2014

Fecha de aprobación: 04/11/2014

* El presente artículo hace parte de la tesis de maestría en estudios políticos "Unos grises muy verracos. Poder político local y configuración del estado en el Caquetá, 1980-2006" y se realizó con la ayuda del Programa Jóvenes Investigadores de Colciencias, del programa de becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y de la Corporación Educativa Jean Piaget.

** Investigadora de la Corporación Educativa Jean Piaget. Email: Alejandra.ciro@hotmail.es

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo hablaremos de las prácticas políticas en el Caquetá durante la década de los noventas y principios de la década del dos mil. Este periodo se caracterizó, entre otras cosas, por una nueva carta constitucional, el empoderamiento de la guerrilla de las FARC y la incursión paramilitar a finales de la década.

Así, lo que se intenta responder es ¿Qué cambios se produjeron en la forma de hacer política tras la constituyente? ¿Cómo se concibe el papel de un político en una zona considerada “marginal” como el Caquetá? ¿Cómo se hacía política en una zona de conflicto armado? Y ¿Qué expresa esta relación frente a la pregunta por la construcción del Estado?

Al hacernos estos cuestionamientos, nos remitimos a un actor político que se configuró como uno de los más importantes de la región en este periodo, Fernando Almario, quien llegó a convertirse en el poder político legal más importante de la región a finales de los noventas.

La figura de Almario ha cobrado relevancia nacional por el proceso que actualmente le sigue la justicia por su presunta relación con grupos armados ilegales: FARC y paramilitares. A Almario se le acusa de ser el autor intelectual del asesinato a manos de las FARC de Diego Turbay, congresista representante del poder político turbayista en la región.

La Misión de Observación Electoral (MOE) sostiene que Almario “presuntamente estableció todo tipo de relaciones con diferentes actores ilegales con el objetivo de mantenerse en el poder” (MOE, p.63) poniendo de relieve una “presunta captura del Estado” por parte del político.

En el presente texto buscamos rebatir la aproximación que desde la MOE se hace al tema.

Al estudiar el Estado solo como una desviación del modelo ideal, se pierde la posibilidad de comprender el Estado en su funcionamiento real, pues las dinámicas que no correspondan a la conceptualización clásica corren el riesgo de ser desechadas como “fallas”, “anomalías” o “debilidades” sin considerar tal vez el importante papel que tienen en el funcionamiento del sistema. Al respecto, Migdal sostiene:

“Terms such as corruption, weakness, and relative capacity implied that the ways things really worked were exogenous to the normative model of what the state and its relations to society are, or should be (...). That assumption that only the state does, or should, create rules and that only it does, or should, maintain the violent means to bend people to obey those rules minimizes and trivializes the rich negotiation, interaction, and resistance that occur in every human society among multiple system of rules” (Migdal, 2001: 15)¹.

¹ “Términos como corrupción, debilidad y capacidad relativa implican que la forma en que las cosas funcionan son exógenas al modelo normativo de lo que son, o deben ser, las relaciones del estado con la sociedad (...). Esa presunción de que sólo el estado puede, o debe, crear reglas y que es el único que puede, o debe, mantener el uso de la violencia, minimiza y trivializa las ricas negociaciones, interacciones y resistencias que ocurren en toda sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas” Traducción propia.

Al catalogarse como Estado fallido, débil, o al acusarse la ausencia de instituciones estatales en diversas regiones como causa y reflejo de la incapacidad estatal para consolidarse, se deja de lado un análisis, de potencial de riqueza mayor, sobre la forma en que las organizaciones políticas se desarrollan en la práctica. Este enfoque de Migdal permite a su vez des-satanizar la concepción de los poderes locales. Así, más allá de verlos como limitantes del fortalecimiento de la estructura centralizadora estatal, desde el enfoque de Migdal los poderes locales pueden ser analizados a través de las ricas y complejas dinámicas, interacciones y negociaciones que establecen con el Estado central. En este sentido, el poder local no será visto por antonomasia como algo que actúe necesariamente en contra de la configuración estatal, sino más bien como un elemento que puede dar luces importantes sobre la configuración real del Estado en una región o país particular.

Por su parte, retomando a Mitchell (1991) y despojando al concepto de Estado del “aura” que lo convierte en una entidad objetivable y aislada de la sociedad, sostenemos que, en cambio de “capturar” al Estado, Fernando Almario ha tenido un papel central en la configuración estatal en la región.

Mitchell (1991) muestra las complejas interrelaciones entre lo que se conoce como “público” y los intereses “privados” mostrando que en la práctica la distinción entre “Estado” y “sociedad” no existe. Sin embargo, el autor no se queda rechazando simplemente el concepto de Estado, sino que se pregunta por qué aparentemente estas dos categorías parecen pertenecer a esferas distintas. De la misma forma, en el presente artículo nos preguntamos [60] ¿Cuál es la diferencia entre los poderes locales, en tanto pertenecientes a la esfera social, y el Estado en el Caquetá considerando que en la práctica son los poderes locales los que están detrás de la configuración del Estado en la región? ¿Qué hace que los políticos y el Estado pertenezcan, discursivamente, a esferas diferentes? Mitchell hace un llamado a estudiar la imagen del Estado para entender esta paradoja.

En este sentido, el autor plantea que la división entre las esferas estatal y social “*It is a line drawn internally, within the network of institutional mechanisms through which a certain social and political order is maintained*”² (Mitchell, 1991: 78). De tal forma que “*What we call the state, and think of as an intrinsic object existing apart from society, is the sum of these structural effects*”³ (Mitchell, 1991: 94). En el caso del Caquetá, vamos a ver que un papel importante en la configuración de la imagen estatal como la de una entidad objetivable lo va a tener el discurso de la marginalidad. El sentimiento de “abandono” de una población andina obligada por las circunstancias históricas a migrar a estos territorios, y el anhelo por construir una vida en la que la escuela, los servicios públicos y las carreteras tienen un papel importante, construyeron una aspiración objetivada en el Estado. El constante llamado por la “presencia estatal” va a configurar la imagen del Estado en la región separándolo de las prácticas reales por las cuales éste se constituye.

² “Es una división establecida internamente, dentro de la red de mecanismos institucionales a través de los cuales es mantenido cierto orden social y político” Traducción de la autora.

³ “Lo que llamamos estado, un objeto intrínseco existente aparte de la sociedad, es la suma de estos efectos estructurales” Traducción de la autora.

Buscamos alejarnos de las explicaciones que entienden la violencia en el Caquetá como producto de la “debilidad” o “ausencia” del Estado, pues limitan sus análisis a ver en qué sentido el Estado se aparta del ideal weberiano, en cambio de explicar su conformación en la vida real. Frente a este enfoque clásico, retomando a González, Bolívar y Vásquez, (2003: 248) entendemos al Estado como un “conjunto de dinámicas sociales, de juegos azarosos de dominación que no necesariamente cristalizan en la forma de instituciones y organismos estables” (González, Bolívar y Vásquez, 2003: 248).

Buscaremos entender cómo las prácticas e imaginarios del estado configuran su presencia en lo local. Además, incluiremos en la comprensión de la configuración del Estado el papel de los poderes locales, tanto ilegales como legales, no ya como obstáculos en la formación del estado colombiano sino como sujetos intrínsecos de su constitución.

Así, en el presente artículo sostenemos que el proceso de configuración del poder almarista, al igual que el de Turbay, se realizó entrelazado a la constitución del poder estatal en el Caquetá.

De igual forma, discutiremos la hipótesis de la MOE según la cual Almario habría establecido alianzas con grupos ilegales, indagando por el tipo de relación de políticos e ilegales en zonas en conflicto. Así, veremos que a diferencia del “blanco y negro” que caracteriza la visión que desde el centro del país se tiene de las relaciones de políticos con ilegales en las regiones consideradas de periferia, polarización que ha popularizado el uso de los términos mediáticos de “parapolítica” y “farcpolítica” indistintamente, lo que se observa en la región, según expresaba un político no almarista, son “unos tonos grises muy verracos”⁴.

[61]

1. CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y RETOS DEL TURBAYISMO: EL CASO DE RODRIGO TURBAY

La configuración del Estado en el Caquetá ha estado entrelazada a la constitución de los poderes políticos locales, si bien no es el protagonista del presente artículo, uno de los papeles más importantes en este proceso lo desempeñó Hernando Turbay Turbay en la década de los setentas y ochentas.

El poder de Turbay Turbay reflejó el denominado “periodo de oro de los barones departamentales”. En el marco de esta lógica política, el cacicazgo de Turbay se consolidó con el uso de los llamados auxilios parlamentarios y el control de la burocracia local. A su vez, fue a través de él, y la influencia que le daba pertenecer a una de las familias políticas más poderosas a nivel nacional, que se construyeron vías, escuelas, se formó la burocracia local y el Caquetá obtuvo la categoría de departamento.

Si bien no es tema de esta ponencia, se debe decir que el poder político de Turbay se construyó en oposición a otro poder muy importante en la configuración política del Caquetá, el de la izquierda. La confrontación entre la izquierda y el turbayismo caracterizó el

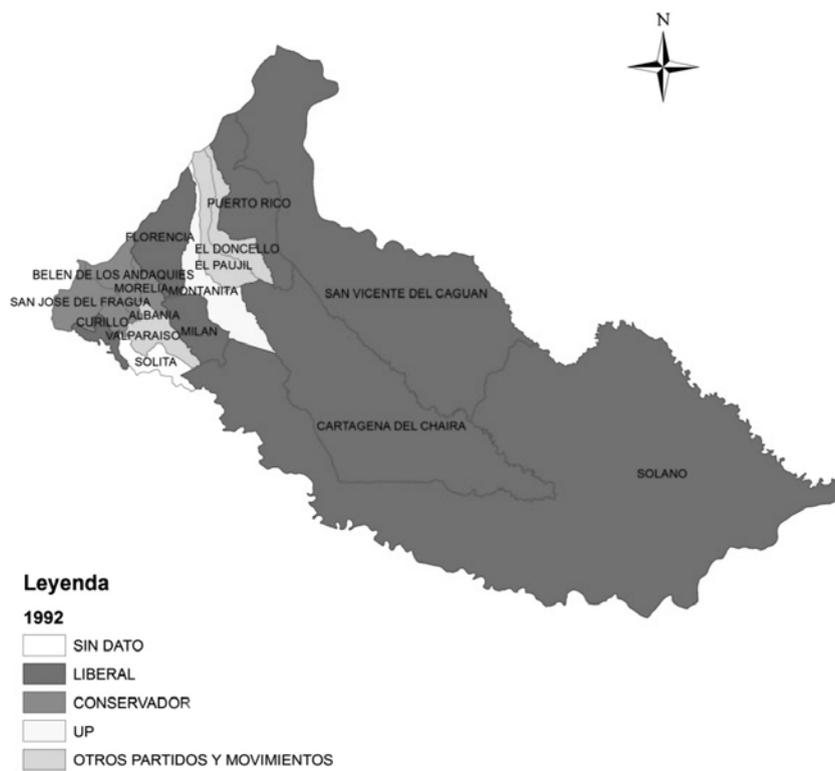
⁴ Entrevista a político en Florencia.

paisaje político de los ochentas y contextualizó el genocidio contra la UP y el asesinato de muchos líderes turbayistas por parte de las FARC.

Pese a las reformas democratizadoras de los ochentas, la década de los noventas comenzó con la confirmación del dominio liberal turbayista sobre la región (Ver mapa 1). Sin embargo, dos circunstancias dieron fin a este estado de cosas. La primera, la muerte de Hernando Turbay Turbay que, a su vez, coincidió con la segunda circunstancia, la promulgación de la Constitución del 91. Estos dos momentos hicieron parte del comienzo de una reconfiguración del mapa político local.

Mapa 1.

Resultados electorales en Alcaldías, Caquetá, 2012.

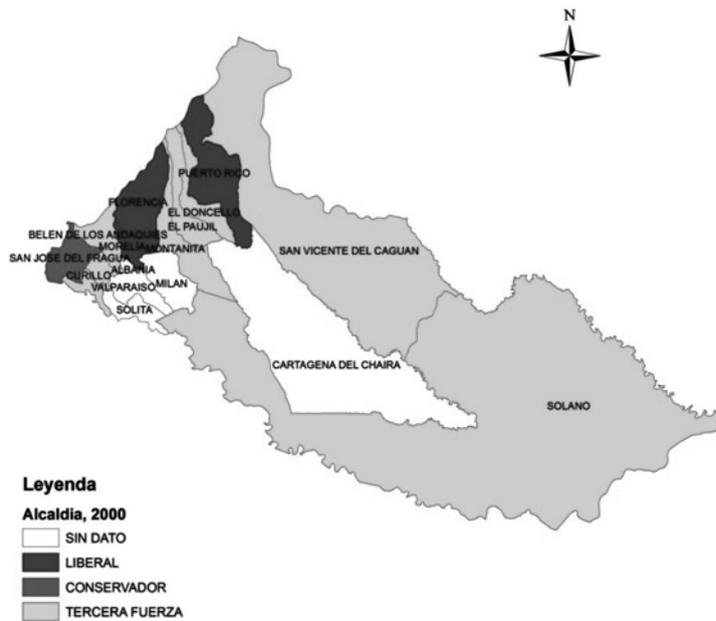


Fuente: Registraduría Nacional. Elaborado por Alejandra Ciro.

Rodrigo Turbay, sucesor de Hernando, si bien siguió siendo la principal fuerza política tras la Constitución, tuvo que adaptarse a difíciles circunstancias relacionadas con la prohibición de los auxilios parlamentarios, la disminución del control sobre las autoridades locales, las disidencias políticas y, con todo ello, los escándalos de corrupción.

Las reformas políticas de finales de los ochentas y principios de los noventas quebraron en alguna medida el gamonalismo antes existente, posibilitaron que otros actores políticos, con suficiente astucia para adaptarse a las nuevas reglas del juego, pudieran competir al poder turbayista. Este fue el caso del político de origen conservador, Fernando Almario que para finales de los noventa se constituyó en el poder político más fuerte de la región

Mapa 2.
Mapa 2. Resultados electorales en Alcaldías, Caquetá, 2000.



Fuente: Registraduría Nacional. Elaborado por Alejandra Ciro.

Fernando Almario es hijo de una vieja familia de colonos conservadores oriundos del Huila con histórica influencia política local. Almario incursionó en la política caqueteña debido a su parentesco con Omar Ortega, líder político conservador que había construido su poder entretelado al del turbayismo. Al parecer, fue la dependencia de Ortega al poder turbayista lo que hizo que dentro del conservatismo surgiera una disidencia que apoyó a Almario en el liderato del partido.

[63]

Así, tras la revocación del mandato del Congreso Almario, independizándose de Ortega y ganándose su enemistad, aspiró a la Cámara de Representantes en las elecciones posteriores a la Constituyente. Sin embargo, la obtención de una curul por parte de Almario se debió a razones fortuitas para él.

La izquierda, que comprendía la Unión Patriótica y el M19 y que juntas sumaban el doble de la votación conservadora, se dividió, posibilitando que Almario obtuviera esa curul⁵. La división de la izquierda marcó la caída de la influencia política que habían tenido durante años en la región.

Si bien la llegada de Almario al Congreso fue accidental, su adaptación a las prácticas políticas posteriores a la Constitución, entre otros motivos, haría que durante la década siguiente fuera consolidando su poder progresivamente hasta convertirse en el líder político con mayor votación del Caquetá a finales de la década de los noventa.

⁵ Entrevista a político.

Almario, sin haber sido turbayista, fue un alumno aventajado de Turbay pues su política era la de un patriarca al que se le deben favores. En el Caquetá era vox populi su control sobre entidades como la Electrificadora. La labor política de Almario giró alrededor de la ampliación de la red eléctrica, entre otras obras.

Afirmaba el político,

“Qué hace uno cómo congresista? Primero, antes que legislar, la función de nosotros es representar a una *región olvidada* para que alguna política del estado llegue a la región, con carreteras, servicios básicos. La idea es que si hay una política del estado, traerla a la región. Debido a la centralización, casi no llegan políticas del estado a las regiones, porque un estado es muy difícil que tenga el cien por ciento de cobertura en el territorio, entonces hay ausencia del Estado en muchos espacios del territorio, y entonces nosotros somos los encargados de representar a esos territorios para que lleguen las obras. (...) No ha habido dos personas en la región que hayan llevado tantas obras como Hernando Turbay y Fernando Almario. Y Almario ha hecho más obras que Turbay, las electrificaciones, las carreteras. ¿Cuándo se hizo la carretera Florencia-Suaza, con Hernando o con Almario? Con Almario”⁶.

Así pues, el político es el canal por el cual se construye parte de lo que en la región consideran el “Estado”. Paradójicamente, si bien en el discurso el Estado se considera independiente al político, en la práctica es el político quien “lleva” el Estado.

¿Cuál es la diferencia entre político y estado? ¿Qué es lo que los hace discursivamente pertenecer a esferas diferentes si en la práctica están mezclados?

[64]

En el trasfondo de esta comprensión de la política está el discurso de la “región olvidada”; derivación del alegato sobre la “ausencia del estado”, reiterativo entre la mayor parte de la población caqueteña. Al respecto, un político sostenía “la ausencia del estado social de derecho, es decir, de un estado que garantice la salud, educación. Un estado *en todo el sentido de la palabra*”⁷ es la raíz de los problemas que agobian la región.

Timothy Mitchel (1991) y Joel Migdal (2001) enfatizan la importancia de estudiar la “imagen” del estado en su análisis de este, pues los imaginarios que se construyen del estado son definitivos en la forma como este opera. La sola referencia a la “debilidad” o “ausencia” del estado en la región ya indica un imaginario de lo que éste debiera representar: el interés general, el bienestar público, haciendo así deseable su presencia. El que la población tenga el “deber ser” permite que las prácticas privadas que operan en la configuración del estado no sean asociadas a este.

El intercambio de obras por votos, que es una de las prácticas por las cuales se ha construido el estado en la región, es despreciado por no corresponder a como “debería ser” la “presencia” del estado en la región, disociando su imagen de estas prácticas y haciéndolo así más “deseable”.

⁶ Entrevista a político. Cursiva propia.

⁷ Entrevista a político.

Como lo expresa el político, “la ausencia del estado” se constituye en la justificación principal de su labor y la aspiración a la “presencia del estado”, esta “promesa inacabada” como la llamaría Serge (Serge, 2003: 190), es el trasfondo sobre el cual se teje su accionar.

En el fondo de estos imaginarios se encuentra la distinción entre estado y sociedad, que parte de asumir al estado como una entidad aparte, ocultando las fronteras porosas que éste tiene con prácticas que entendemos como “no estatales”, en este caso el clientelismo.

La posibilidad de que Almario pudiera cambiar votos por obras estaba dada por su control de las entidades prestadoras de los llamados servicios públicos, control que obtenía a partir de su poder como congresista con buenas relaciones con la política nacional.

Sin embargo, el papel de Almario no era el de un simple intermediador, como si el proceso de expansión estatal fuera de una sola vía, en la que un centro amplía su radio de dominación linealmente a lo largo de unas regiones receptoras pasivas. En cambio, en el marco de este proceso de configuración estatal son constituidos tanto el centro y la periferia, pues como afirma Bolívar, ni el centro ni la periferia son entidades aisladas sino que se constituyen a partir de su interacción (Bolívar, 2003: 130).

Partiendo del anterior análisis, el caso de la relación de Almario con el Estado no puede ser caracterizado como uno de “captura” según lo expresaba el informe de la Misión de Observación Electoral y la Corporación Nuevo Arcoiris (MOE, 2010, 56).

Esto desconoce la configuración histórica de la región y traza una línea entre estado y sociedad que no existe en la realidad. Así, más que captura, el Estado en el Caquetá se ha construido de la mano de actores políticos como Fernando Almario. No era entonces que Almario se tomara las instituciones estatales, las instituciones se configuraron con la actuación del político.

¿Qué exige esta relación entre lo central y lo local en términos de las prácticas políticas? Entendida la política como una forma de obtener recursos para que el Estado “haga presencia”, el ejercicio político se considera como una actividad en la que priman las relaciones y las negociaciones entre actores.

Almario se destacó por su habilidad en el manejo de las relaciones dentro del congreso y en el imaginario de la población es reiterativo caracterizar a Almario como un “avión” en estos temas. Así un político sostenía “Ahí donde hay un chanchullo en el Congreso está él, estuvo en el proceso 8000⁸, él siendo conservador era samperista [presidente liberal], estaba en “Conservadores con Samper”⁹.

⁸ A Almario se le acusó de recibir del Cartel de Cali diez millones de pesos, “Detienen al congresista Luis Fernando Almario”, en El Tiempo, 27 de febrero de 1998. Pese a estar detenido, el congresista fue reelegido como representante a la Cámara en las elecciones de 1998. “Renunció a su investidura”, en El Tiempo, 16 de mayo de 1998.

⁹ Entrevista a político.

Un líder gremial coincide con lo anterior, “Qué le preocupa a un congresista, la gobernabilidad. Almario por ejemplo fue samperista, pastranista, uribista (...)”.¹⁰ La llamada “gobernabilidad” es la que permite al político conseguir recursos para la región y sostenerse políticamente. Por ello, de qué tendencia política sea el Presidente de la República poco importa, lo que importa es tener buenas relaciones con él.

Las buenas relaciones de Almario con los presidentes de turno independientemente de su ideología o partido, más allá de ser comprendidas como características de quien es un “mercader de la política” expresan el marco en el cuál los poderes regionales pueden articularse a los nacionales. Dentro de esta forma de entender la política, las diferencias ideológicas pasan a un segundo plano y las buenas relaciones para adquirir recursos son más importantes.

Estas prácticas se expresaron también en el variado uso de avales por parte de Almario. Así, Almario “manejaba seis o siete avales de diferentes movimientos, y aunque era conservador, no salía por el Partido Conservador”¹¹ a diferencia del turbayismo, que siempre se eligió con el aval del Partido Liberal.

Almario explica la multiplicidad de avales a partir de la crítica que él hacía a lo que llamaba el “sectarismo” y “oportunismo” de los partidos, que según él sólo hacen presencia en las regiones cuando hay elecciones, y que limitan la posibilidad de que los candidatos se alíen con personas de distintos movimientos.¹²

[66]

A la luz de las nuevas reglas del juego político se puede entender por qué Almario construyó en 1994 lo que él llamó la “Propuesta de Participación Cívica Ciudadana”, que se caracterizaba por que en ella cabían: “todos, sin distingo de ninguna índole (...) no importa de qué partido sea la persona, no importa el aval que tenga”. El parlamentario sostenía “lo que importa es que sean líderes de la comunidad, los mejores líderes de todos los partidos”¹⁴. El uso de avales le podría dar entonces más flexibilidad al político para, por ejemplo, negociar con diferentes sectores en el nivel local.

Las relaciones, de nuevo, son muy importantes, pues según decía un alcalde:

“La política es un engranaje, uno tiene que tener buena relación con las comunidades, uno tiene que tener buena relación con el concejo (que básicamente es una extorsión, porque si uno no le da proyectos a ellos no lo apoyan a uno), uno tiene que tener una buena relación con el gobierno departamental (porque o sino no da recursos), una buena relación con el gobierno nacional (por eso son importantes los congresistas), y una buena relación con las ONG’s”¹⁴.

10 Entrevista a líder gremial.

11 Entrevista a político.

12 Entrevista a político.

13 Entrevista a político.

14 Entrevista a político.

En el caso de Almario, su “flexibilidad en las relaciones” le daba para ser considerado un “conservador diferente” pues manejaba buenas relaciones con todos los sectores políticos, incluyendo la izquierda. Así, Almario fue compadre de varios líderes de izquierda. En un contexto en el que la izquierda legal había desaparecido del panorama político, Almario capturó mucha de la votación de la izquierda.

Esta “flexibilidad en las alianzas” será una conducta característica del quehacer político caqueteño, y como se verá más adelante implicará para muchos negociar con actores no solo legales sino también ilegales. Esto se entiende en tanto que en contextos de conflicto violento, el logro de la gestión pasa también, en gran medida, por la buena relación con los poderes armados.

2. LAS FARC Y LA POLÍTICA CAQUETEÑA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS

Para entender la relación entre política y violencia en el Caquetá en la década de los noventa y complejizar la discusión que desde el centro del país ha reducido estas dinámicas a la “farcpolítica”, es importante analizar el papel de un tercer actor, las FARC, y entender qué significa hacer política en una zona de conflicto como el Caquetá.

Así, se verá que a diferencia de la visión en blanco y negro que se proyecta sobre este problema en los círculos de opinión del centro del país, la configuración histórica de la región, atravesada por el conflicto, y las prácticas políticas, muestran cómo la relación no se limita a la establecida por la dicotomía legal e ilegal.

Si bien no hace parte de los alcances ni intereses de esta investigación descifrar las relaciones de Almario con grupos armados ilegales, durante la década de los noventa la actividad política se desarrolló, en gran parte, mediada por las relaciones con los actores armados ilegales.

Durante la década de los noventa, al desaparecer el poder de la izquierda electoral, las FARC reforzaron su relación militarista con la política. La insurgencia realizó control político de las administraciones, sabotó elecciones y promovió formas alternativas de poder en un territorio como el Caquetá en el que la insurgencia se había configurado históricamente.

En múltiples ocasiones los alcaldes fueron acusados desde el interior del país de ser aliados de la insurgencia, en otras tantas, fueron asesinados políticos de variadas vertientes partidistas. En reiteradas ocasiones se presentaron renunciaciones en bloque en los quince municipios del departamento. En este contexto, en 1995 fue secuestrado Rodrigo Turbay, quien posteriormente moriría ahogado en un accidente en cautiverio.

En 1996 también fue asesinado Jesús Ángel González, gobernador del Caquetá. Los políticos denunciaban estar “entre la espada y la pared”. Cuando en 1997 la guerrilla prohibió las elecciones locales, Almario le dijo a la prensa.

[67]

“ni siquiera hay guerra. Allá el amo absoluto es la guerrilla y vamos a obedecerle para no dejar matar a nuestra gente”¹⁵.

Ahora, la relación entre políticos –en tanto población civil- y armados supera la dicotomía de coacción o convencimiento con la cual se ha tratado de explicar. Retomando a Bordieu, González, Bolívar y Vásquez (2003) sostienen que se debe evitar reeditar.

“Discusiones sobre el carácter instrumental o ideológico con el que los grupos poblacionales se vinculan a los actores armados (...) Más que discutir, políticamente, de qué tipo de vinculación se trata, el autor abre la puerta para que se entienda que los actores se configuran en una interacción social estructurada históricamente. Así (...). Tal apoyo y tal pacto se construyen a partir del hecho mismo de que comparten un territorio y, una vez ahí, la interacción social genera sus propios recursos” (González, Bolívar y Vásquez, 2003: 205).

Así, a la relación de políticos con insurgencia se le suma la coexistencia histórica que compartían políticos y civiles en general con la organización insurgente, más considerando el importante papel que las FARC han tenido en la configuración regional. Si bien requiere de un importante matiz, parte de la relación de la insurgencia con políticos puede entenderse mejor ante la frase de un entrevistado: “No hay un caqueteño que no tenga un familiar en la guerrilla”¹⁶.

[68] Más allá de que no sea cierto en estricto sentido, lo que hay en el fondo de esta expresión es el hecho de que la coexistencia histórica entre insurgencia y civiles ha sido tal que la imbricación entre estas dos esferas es porosa, pues son muchos los lazos de vecindad, parentesco etc. que se han tejido independientemente del marco legal.

Esta situación pasa incluso por situaciones tales como las descritas por un concejal, quién contaba que su interés por ingresar a la política surgió de un guerrillero que bajaba frecuentemente a su casa a desayunar y que le sugirió aspirar al concejo, como cosa personal y sin pedirle nada a cambio, por considerarlo una persona honrada¹⁷. Este tipo de relaciones, más cotidianas e informales, pueden tener igual o mayor injerencia en las dinámicas políticas que los mismos posiciones oficiales.

Más allá de los resultados judiciales de las investigaciones, lo que se evidencia con esto es que en referencia a la relación entre violencia y política, imperan los tonos grises. Tonos grises que no pueden ser comprendidos si se analizan los procesos regionales desde la asepsia de Bogotá. Así, en el Caquetá la violencia y la política han sido las dos caras de la misma moneda de los procesos de configuración regional.

¹⁵ “En el Caquetá ni siquiera hay guerra”, en *El Tiempo*, 11 de septiembre de 1997. En este contexto fue asesinado el candidato conservador a la alcaldía de Doncello, Guillermo Correa.

¹⁶ Entrevista a político.

¹⁷ Entrevista a exconcejal.

3. LOS PARAMILITARES Y LA POLÍTICA CAQUETEÑA A FINALES DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS

Ahora, esta trama ya peligrosa de los noventa se complejiza aún más si el territorio se lo disputan no solo el Estado y la guerrilla sino un tercer actor: los paramilitares. El paramilitarismo empezó a entrar al Caquetá en 1997 proveniente del Urabá buscando penetrar en un territorio considerado retaguardia histórica guerrillera e intentando establecer un cerco sobre la zona de distensión.

La relación que estableció el paramilitarismo de las AUC con la política regional del Caquetá es diferente a la que se ha reseñado para otras regiones, particularmente para el caso de la Costa Caribe. La distinta configuración histórica y política del Caquetá, entrelazada a la de las FARC, explica por qué en estos territorios no es tan claro el carácter endógeno del paramilitarismo ni la activa participación de las élites políticas en su conformación.

Esto tiene que ver también con que entre las FARC y los ganaderos y narcotraficantes del Caquetá nunca se alcanzaron los niveles de contradicción que en el norte del país.

En el Caquetá, la región por mucho más ganadera, es precisamente en la que ha habido históricamente mayor presencia guerrillera, a su vez los narcotraficantes caqueteños han debido asumir el poder guerrillero en la región. Así, solo fue hasta la entrada de paramilitares del norte del país a fines de los noventa que en el Caquetá hubo paramilitarismo.

Sin embargo el impacto del paramilitarismo sobre la política fue grande. Un alcalde conservador recuerda que con la incursión del paramilitarismo el equilibrio entre los actores se hizo más frágil

“La guerrilla en esta zona (...) siempre ha existido. Sobre todo el frente 49. A mí me tocó hablar varias veces con ellos. Siendo candidato lo peor que le podía pasar a uno era encontrarse con las FARC, no porque fueran groseros o patanes, eran más bien amables y cultos, era porque pedían hasta 300.000 o 400.000 pesos en remesa, y eso en ese tiempo era hartito (...) Cuando yo estaba en campaña empezaron a llegar las autodefensas. Ahí todo se complicó porque se radicalizó las FARC. Antes se podía hablar con las FARC (...) ahora declararon objetivo militar a los funcionarios públicos porque ellos decían ahora que los alcaldes eran paracos. Y los paracos decían que los alcaldes éramos guerrilleros, entonces quedábamos entre la espada y la pared”¹⁸.

Muchos funcionarios debieron buscar adaptarse a esta circunstancia y, en el marco de un ejercicio de la política en el que la “gestión” y, con ello, la negociación con diferentes actores ocupa un lugar central, pues la llegada de un nuevo actor armado implicaba el establecimiento de una nueva relación y, con ello, ganarse la enemistad del actor contrario. Decía el mismo alcalde

¹⁸ Entrevista a exalcalde.

“En la campaña los paracos no molestaron mucho, porque a ese sector entraron suave (...) Además yo siempre he sido muy amigo de todo el mundo entonces al retén yo les llevaba a veces gaseosa o mandados que necesitaran yo se los hacía. (...). Es que al principio llegaron hasta amigables”¹⁹.

CONCLUSIONES

En el marco de cómo se entiende y hace política, un contexto de conflicto armado termina absorbiendo la actividad de los actores que en principio se presentan como no violentos. El más representativo reflejo de esta situación en el Caquetá es el destino que corren los poderes políticos más importantes del departamento, el turbayista y el almarista.

Diego Turbay es asesinado en 2000 acusado por las FARC de haber traído a los paramilitares mientras Almario es acusado por la Fiscalía de ser el autor intelectual del asesinato, y de tener alianzas con las FARC y los paramilitares. Por esto último, las FARC atacan contra Almario en 2002. Esta coyuntura marca el fin del poder político almarista.

Un político de la región comentaba al respecto:

“¿Cuál es el enredo de Almario hoy? Yo no sé si Almario comete esa cagada²⁰, (...) Almario lo que busca es hacer un punto de equilibrio, complicado, con las FARC y con los paracos. No pone todos los huevos en la misma canasta. En caso de que fracase el proceso con las FARC tiene que sobrevivir entonces con los paracos, por eso le apuesta a los paracos también”²¹.

[70]

El mismo entrevistado continúa:

“Almario lo que necesita es un equilibrio con los armados. ¿Cómo va a ser el gamonal de un departamento si una mitad la controlan los paramilitares y la otra mitad la guerrilla? Entonces él trata de hacer un puente con los dos, pero eso es complicado, y eso finalmente se le estalla”²².

Lo que había detrás de esto son los retos que plantean tanto el proceso de paz con las FARC como la incursión de las AUC para la política local. Sobre la negociación de las FARC sostenía un político:

“Con el proceso de Pastrana es bien interesante porque todos los políticos se tienen que acomodar al proceso. Ahí es cuando Diego (Turbay) y Almario entran en el dilema, un dilema bien berraco, “¿Será que me subo al bus?”. Porque de ser exitoso el proceso, lo que se negociaba era darles gobierno a las FARC, y ¿Dónde iban a gobernar? Pues en el Caquetá. Las FARC se iban a convertir en partido, y entonces a los Turbay y a Almario les iba a tocar repartirse el poder con las FARC. Ese es un dilema bien berraco. Ellos lo que hacen entonces es bregar para convertirse en interlocutores en el Caguán, por eso

¹⁹ Entrevista a exalcalde.

²⁰ En referencia a la investigación que se le adelanta por el asesinato de dos miembros de la familia Turbay.

²¹ Entrevista a político.

²² Entrevista a político.

es que Diego se hace nombrar presidente de la Comisión de Paz, (...) para ver cómo puede negociar con las FARC”²³.

Independiente de la verdad judicial, a la cual esta investigación no pretende llegar, lo que se observa es que en un contexto en el cual la violencia hace parte del repertorio de la política, el hilo que divide a estos dos campos es muy fino y cualquier situación, sospecha, coincidencia puede derivar en el empleo de la violencia.

La polarización que generó el proyecto nacional paramilitar al incursionar en la región hizo que se agudizara la relación entre violencia y política y la histórica contradicción entre la guerrilla y el turbayismo en la región se exacerbó.

El asesinato de los Turbay en el contexto de incursión paramilitar y la agudización de la violencia marcó un punto de quiebre en la política regional, punto de quiebre que, si bien al principio benefició a Almario, finalmente significó el declive político de este último al acusársele de la muerte de Diego Turbay.

Algunos sostienen que con la ruptura de finales de los noventa “Desaparecieron entonces los peces gordos de la política²⁴, las grandes figuras (...) Ahora lo que hay es una feria de especies menores²⁵”.

Ahora, lo que se trasluce además del caso caqueteño es que la violencia se explica, más que por la “marginalidad” o “ausencia del estado” en la región, por la articulación de esta región a las dinámicas, y conflictos, nacionales. Es la configuración estatal en la región la que produce el conflicto, no su aislamiento. La intensidad de esta violencia regional da cuenta, más bien, de lo articulada que está la región a las dinámicas nacionales.

Esta afirmación se ve corroborada, además, por el papel de la fuerza pública en la incursión paramilitar. No hubo ningún testimonio, independientemente de la filiación ideológica u ocupación del entrevistado, en el cual no hubiese alarma por la cooperación del Ejército y de la policía con el paramilitarismo.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLIVAR Ingrid (2003), *Violencia política y formación del Estado. Un ensayo historiográfico sobre la dinámica regional de la violencia de los cincuenta en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- GONZALES Fernán, BOLIVAR, Ingrid y VAZQUEZ, Teófilo (2003), *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.
- MIGDAL Joel (2001), *State in Society*, New York, Cambridge University Press.
- MITCHELL Timothy (1991), “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, en *The American Political Science Review*, Vol. 85, N°1, pp. 77-96.
- MOE (2010), “Monografía Político Electoral-Departamento de Caquetá, 1997 a 2007”, en <http://moe.org.co/> accedido en noviembre de 2013, enlace: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/caqueta.pdf
- SERGE Margarita (2005), *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes.

²³ Entrevista a político.

²⁴ Se refiere específicamente a Jesús Ángel González, gobernador turbayista asesinado por las FARC, a los Turbay Cote y a Andrés Páez.

²⁵ Entrevista a líder gremial.

EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES DE VÍCTIMAS: PERCEPCIÓN DE LÍDERES EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

Diana Rico Revelo*
Lorena Bolivar de la Ossa**

RESUMEN

Se indagó por sentidos de eficacia que líderes de la mesa departamental de víctimas del Atlántico, otorgan a su participación en organizaciones sociales en un escenario que supone elevados riesgos. Los datos fueron analizados con el software Atlas.ti.; teniendo como referentes teóricos los marcos para la acción colectiva, la acción racional, y planteamientos actuales sobre procesos morales y emocionales vinculados a la protesta social. Los resultados exponen que dadas las circunstancias amenazantes que rodean los casos estudiados, se requiere profundizar en variables de orden moral y emocional, que pueden alterar modelos teóricos aplicados en otras regiones donde participar no supone jugarse la vida.

Palabras clave: Acción colectiva, Eficacia, Identidad colectiva, Convicción moral y Emociones positivas.

THE EFFICACY OF PARTICIPATION IN SOCIAL ORGANIZATIONS OF VICTIMS: PERCEPTION OF LEADERS IN THE DEPARTMENT OF ATLÁNTICO

SUMMARY

The research inquired the sense of efficacy that victims' leaders, grant to their participation in social organizations in a setting that involves high risks. Data were analyzed with the software Atlas.ti; having as theoretical reference frameworks for collective action, rational action, and current approaches to moral and emotional processes related to social protest. The results argue that given the threatening circumstances surrounding the cases studied, it requires deeper moral and emotional variables, which may alter theoretical models applied in other regions where participation does not involve risking their lives.

Keywords: Collective Action, Efficacy, collective identity, moral conviction and positive emotions.

Fecha de recepción: 27/10/2014

Fecha de aprobación: 04/11/2014

*Doctora en Psicología Social aplicada a Fenómenos Políticos, con Suficiencia investigativa en Ciencia Política y de la Administración Pública. Magister en Educación y Desarrollo Humano. Grupo de Investigación en Conflictos y Postconflictos en la Región Caribe, Universidad del Norte. Email: ricod@uninorte.edu.co

** Politóloga. Grupo de Investigación en Conflictos y Postconflictos en la Región Caribe, Universidad del Norte. Email: lorenabolivar18@gmail.com

“Mi idea de participar en todo esto, es que nuestros hijos y nietos vivan en un país mejor ...”, “líder no es cualquiera”, “cada salida es un riesgo”.

INTRODUCCIÓN

El último informe de Human Rights Watch (2014), señala que las amenazas de muerte a líderes de víctimas en Colombia, se han convertido en un hecho habitual durante la última década. “Entre enero de 2012 y septiembre de 2013, más de 700 desplazados y sus líderes que exigían la restitución de tierras a través de la Ley de Víctimas, denunciaron ante las autoridades que habían recibido amenazas...En agosto de 2013, la Fiscalía informó que estaba investigando 43 casos de asesinato de “líderes, reclamantes o partícipes en asuntos de restitución de tierras” cometidos desde 2008” (Human Rights Watch, 2014, p. 72).

Este panorama refleja las complejas condiciones de seguridad que afrontan líderes que actualmente luchan por la reparación de los efectos causados por el conflicto interno armado. De hecho, la mayoría cuenta con un esquema de seguridad oficial para desempeñar su labor en el marco del componente de participación de la Ley de Víctimas (Ley 1448); creada en el año 2011 para otorgar el pleno reconocimiento de los derechos de las víctimas, instaurándose como un avance importante en un proceso de transición orientado a la efectividad de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Esta ley dispone de medidas individuales y colectivas de corte judicial, administrativo, social y económico, entre las cuales, la participación de individuos y de organizaciones sociales, es un componente fundamental.

En este contexto, el presente estudio indagó *¿cuáles son los sentidos elaborados por algunos líderes en torno a la eficacia de su participación en organizaciones sociales de víctimas? y ¿qué hace que sigan participando a pesar los elevados riesgos que ello implica?.* Para analizar estos interrogantes, se retomó el modelo teórico denominado Marcos de Acción Colectiva (MAC), la teoría del Actor Racional (AR) y planteamientos teóricos contemporáneos sobre procesos morales y emocionales vinculados a la protesta social.

LA PARTICIPACIÓN EN MOVIMIENTOS SOCIALES

Los estudios desarrollados en las últimas décadas para analizar el origen y la evolución de los movimientos sociales, parten de disímiles y hasta opuestas teorías, que bien pueden agruparse en tres perspectivas (McAdam, McCarthy & Zald, 1999): la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), las Estructuras de Movilización (EM) y los Procesos Enmarcadores (PE).

Las teorías provenientes de la EOP, explican la acción colectiva a partir de procesos estructurales, institucionales, estrategias y fuerzas políticas que la facilitan o la impiden (McAdam, 1999). Las teorías relacionadas con las EM, retoman las estructuras y condiciones generales que afectan al grupo y a sus miembros dentro de la sociedad, así como los recursos que movilizan para responder e intentar mejorar su condición (McCarthy, 1999). Las teorías vinculadas a los PE, exploran procesos de interpretación, atribución y construcción social de las personas pertenecientes al grupo en desventaja, que motivan la participación en acciones colectivas y movimientos sociales (Zald, 1999; Gamson & Meyer, 1999).

En este orden de ideas, los PE reflejan dinámicas subjetivas e intersubjetivas que configuran la construcción social de la protesta en torno a fenómenos concretos. Hay una suerte de consenso entre expertos en el tema, en señalar que los PE constituyen un puente entre la EOP y las EM. “Existe un elemento mediador entre oportunidad, organización y acción, a saber, los significados compartidos y conceptos por medio de los cuales la gente tiende a definir su situación” (McAdam et al., 1999, p. 26).

En este sentido, ante interrogantes sobre motivaciones asociadas a la participación, resulta pertinente retomar teorías asociadas a los PE. Destacándose entre éstas, el modelo teórico de los MAC, que indaga creencias colectivas sobre determinados aspectos de la realidad, las cuales, “actúan como base para la atribución y articulación de significados” (Hunt, Benford & Snow, 1994, p. 228). Al respecto, Gamson (1992) propone tres marcos para analizar la acción colectiva: injusticia, identidad y agencia, que suelen estar presentes en los discursos promovidos alrededor de las movilizaciones sociales y por ende, su exploración y análisis, es crucial para estudiar la motivación subyacente a este tipo de participación política no convencional.

La teoría sobre los MAC expone que el marco de injusticia se configura alrededor de un agravio experimentado sobre una situación considerada inequitativa, aunque no se trata del mero juicio racional, puesto que también está compuesto por una dimensión emocional; de ahí que Gamson (1992) le denomine *hot cognition*, para indicar una cognición cargada de emoción, que suele dar lugar a manifestaciones de ira o de indignación moral sobre aquello que resulta inaceptable para el grupo vulnerado.

[74]

De forma estrecha a la injusticia, se constituyen marcos de identificación colectiva alrededor de la definición de un “nosotros” afectados e indignados, a causa de “otros” que simbolizan la imagen del exogrupo señalado como posible responsable de los padecimientos del endogrupo. Además de los campos de identidad de los protagonistas y los antagonistas, Hunt et al. (1994), plantean que en la interacción de los movimientos sociales, se configura también un campo de las audiencias, cuya función es ser receptora positiva de los mensajes reivindicativos.

Una vez instaurados los marcos de injusticia y de identidad, es posible que las personas desarrollen un marco de agencia, relacionado con “[...] la conciencia de que es posible cambiar las condiciones de la vida social a través de la acción colectiva y faculta a los individuos definiéndolos como agentes potenciales de su propia historia” (Rivas, 1998, p. 191).

La mayoría de estudios que parten de perspectivas constructivistas para analizar los movimientos sociales, retoman los MAC y coinciden en que además del marco de injusticia y de identidad, para que las personas se impliquen en la acción colectiva, es preciso que las personas tengan la firme convicción que su participación contribuirá a reparar el agravio y transformar su situación en desventaja

Los planteamientos mencionados, soportan la incorporación de un PE en torno a la eficacia, frecuentemente aplicada para explicar la participación en acciones políticas; dado

que es concebida como la percepción que tienen las personas sobre la posibilidad del cambio anhelado mediante la acción (Delgado, 1986; Fantasia, 1988; McAdam, McCarthy & Zald, 1988; Rule, 1989). Sin embargo, el marco de eficacia, no es sólo la creencia que la acción contribuirá al cambio sino la determinación de actuar a partir de tal convicción (Muller, 1982; Wolsfeld, 1986; Sabucedo, Seoane, Ferraces, Rodríguez & Fernández, 1996).

Adicionalmente, la percepción de eficacia puede ser individual o grupal, es individual cuando prima la idea que la propia participación es importante para el éxito de la movilización; pero se torna colectiva, cuando está vinculada a la creencia que los problemas relacionados con el grupo pueden ser resueltos por esfuerzos colectivos (Bandura, 2000).

De igual forma, estudios vigentes sobre motivos asociados a la participación, definen una dimensión política de la eficacia resultante de la combinación entre la sensación que la acción propia puede tener un impacto en el proceso político y la evaluación subjetiva de la capacidad de respuesta del sistema (Campbell, Gurin & Miller, 1954). De este modo, se reflejan dos dimensiones de la eficacia política, una interna y otra externa (Valentino, Gregorowicz & Groenendyk, 2007; Craig & Maggiotto 1982; Iyender, 1980; Craig, 1979; Gamson, 1968; Easton & Dennis, 1967; Easton, 1965; Almond & Verba, 1963). La eficacia política interna, se orienta al alcance que una persona cree tener en la política, es decir, que se considera a sí misma competente e influyente; mientras que la eficacia política externa, refiere a la creencia de un individuo en la apertura y la capacidad de respuesta del sistema político (Iyenger, 1980), con lo cual, está vinculada a la confianza de los ciudadanos en el gobierno y las instituciones políticas (Easton, 1965).

[75]

En cuanto a las teorías de la acción racional que explican las movilizaciones sociales, sus presuposiciones perfilan los individuos como entes decisorios con capacidad de definir y priorizar sus intereses, delimitar un medio para alcanzar el logro anhelado y sobretodo, maximizar sus beneficios con los menores costos posibles (Olson, 1992). En este sentido, se plantea que entre más amplio sea el grupo, el individuo tiende a asumir una actitud de *free rider*, calculando que ante un mayor número de individuos que posiblemente participen, hay mayor probabilidad de que otros actúen contribuyendo a un logro del que se podrá beneficiar sin asumir costo alguno (Olson, 1992); por lo tanto, no actuará a favor de los intereses del grupo a menos que se den combinaciones o circunstancias especiales.

Por otra parte, además del cálculo entre costos y beneficios que puede obtener el individuo del bien público, también se registran motivos colectivos y sociales (Klandermans, 1984). Los motivos colectivos tienen que ver con la expectativa que la participación ayudará a producir un bien público, en este orden de ideas, algunos estudios vinculan la eficacia con la teoría de la identidad social (Leach, Van Zomeren, Spears & Fischer, 2004); indicando que, a medida en que las personas perciban desventajas o inestabilidades grupales que afecten las metas que se tienen a futuro, es más probable que se impliquen en cambios para superarlas.

Bajo la anterior premisa, el costo que los individuos están dispuestos a asumir dependerá del cálculo racional que hagan sobre los logros a obtener en el futuro (Hirsch, 1990; Rule,

1989; Sabucedo, Rodríguez & Fernández, 2001); por lo tanto, la elección de actuar será según la precisión y el reciente impacto del movimiento en el cumplimiento de sus objetivos (Klandermans, 1993). Se asume entonces que, el individuo determinará su participación de acuerdo a los logros obtenidos y en función de ello, encausará sus esfuerzos.

En cuanto a los motivos sociales vinculados a la disposición a la acción, Klandermans (1984) alude a la valoración que las personas hacen de los costos y los beneficios. Planteamiento que concuerda con la nueva generación de trabajos empíricos en el área, que estudian la participación mediante variables tales como: la percepción de inequidad, la ideología, las convicciones morales, el empoderamiento y las emociones positivas (Van Zomeren & Iyer, 2009).

En efecto, cada vez son más los estudios que además de explicaciones instrumentales y de los MAC, indagan componentes de orden valorativo, moral y emocional (Van Stekelburg & Klandermans, 2010; Van Zomeren & Iyer, 2009; Valentino et al., 2007; Hardy, 2006; Leach et al., 2004; Jasper, 1997; Tejerina, 1998). Los cuales, en términos generales afirman que en casos en que las reivindicaciones y los procesos de identidad, estén articulados a un sistema de valores amenazado o vulnerado, los valores y la moral se manifiestan transversalmente.

[76] La literatura en esta línea de trabajo, alude a motivaciones morales de la acción (Kohlberg, 1969), que configuran una suerte de justicia moral que pugna por el bienestar del grupo en desventaja (Hardy, 2006). Distinguiendo algunas actitudes que circulan en torno a la protesta social, como una resistencia a la adversidad que incentiva el compromiso grupal y la perseverancia (Bandura, 2000); y/o una justicia moral que incentiva conductas prosociales (Gómez & Gaviria, 2007), propiciando lazos de empatía, cooperación y responsabilidad (Eisenberg, Fabes & Spinrad, 2006).

En relación al papel de las emociones en la movilización social, tradicionalmente, los estudios se han centrado en emociones negativas, sobresaliendo la ira como una variable clásica (Gamson, 1992; Leach et al., 2004; Stürmer & Simon, 2009); no obstante, recientes trabajos resaltan el papel de emociones positivas como la alegría (Drury & Reicher, 2009), la simpatía (Iyer & Ryan, 2009) y otras que emergen alrededor de las acciones colectivas.

Asimismo, investigaciones de las últimas décadas, preponderan el papel de las emociones en torno a la movilización social. Goodwin, Jasper y Polletta (2000), destacan la felicidad, el respeto, la confianza, el optimismo y la compasión. Igualmente, Goodwin y Jasper (2006), enfatizan en emociones que llegan a ser lo suficientemente gratificantes como para motivar a la acción, diferenciando entre aquellas que se experimentan en el momento de la participación, como la alegría y la satisfacción; y en otras emociones que perduran más allá de la protesta, como el orgullo y la esperanza.

Finalmente, se identifica una serie de trabajos que apuntan a plataformas que usan los movimientos sociales para entablar contiendas políticas, vislumbrando un empoderamiento colectivo (Van Zomeren & Iyer, 2009; Hirsch, 1990). Cuya confrontación permanente hacia instituciones y actores, está permeada de orientaciones subjetivas, tales como interés o desinterés por la política, valoración del desempeño, confianza e insatisfacción hacia instituciones y actores políticos (Anduiza & Bosch, 2004; Pasquino, 1990).

METODOLOGÍA

En aras de captar la realidad social desde la perspectiva de los participantes (Denzin & Lincoln, 2012) y reconocer el espacio donde se desarrollan los sentidos emergentes alrededor del objeto de estudio (Bonilla & Rodríguez, 1997), se implementó un diseño fenomenológico de corte hermenéutico. Se indagó el objeto de estudio desde una lógica interpretativa, teniendo como fuente principal, el lenguaje de los sujetos pertenecientes a la unidad de trabajo, para comprender e interpretar el fenómeno en contexto (Leyva, 2012; Velasco, 2012).

Procedimiento. Una vez se presentó la propuesta de investigación ante los 23 representantes de la Mesa Departamental de Víctimas del departamento del Atlántico, 11 de ellos aceptaron participar voluntariamente. Con el propósito de garantizar un procedimiento situado y contextual (Denzin & Lincoln, 2012), la aplicación de los instrumentos se realizó en lugares en los que ejercen su labor cotidianamente. Participaron 6 mujeres y 5 hombres, en un rango de edad de 36 a 67 años, y con una trayectoria de participación en organizaciones entre 3 y 10 años.

Instrumento. Se realizaron 11 entrevistas semi-estructuradas, mediante un formato de preguntas abiertas para que los entrevistados expresaran “en sus propias palabras, la perspectiva personal sobre el tema” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 161). Las preguntas formuladas fueron:

- ¿Para qué sirve participar en actividades vinculadas a la organización social?
- ¿En qué le beneficia participar en movilizaciones sociales?
- ¿En qué momentos participar en movilizaciones sociales, ha tenido éxito?
- ¿Este tipo de participación le representa algún esfuerzo?
- ¿Este tipo de participación le representa algún riesgo?
- ¿Qué le motiva a seguir participando en este tipo de movilizaciones sociales?

Análisis de datos. Una vez transcritas las entrevistas, se analizaron los datos mediante tres fases: reducción de datos, análisis semántico e interpretación fenomenológico-hermenéutica. Las dos primeras se realizaron con el software Atlas.ti. en su versión 5.0., y la tercera fase, se llevó a cabo mediante la discusión entre las investigadoras, junto con la covalidación del análisis con 4 de los líderes entrevistados.

Reducción datos. Se identificaron categorías y subcategorías relacionadas con el corpus teórico (Gibbs, 2012) y seguidamente, se llevó a cabo una reducción fenomenológica para precisar los datos.

Análisis semántico. Se realizó un análisis del contenido semántico, con el propósito de establecer que palabras vinculadas al objeto de estudio eran más mencionadas en conjugación verbal y tiempo. Esta técnica permitió enriquecer el análisis discursivo, mostrando el uso de la palabra por parte del entrevistado (Navarro & Díaz, 1995).

Interpretación fenomenológica-hermenéutica. Se llevó a cabo la interpretación contextual y teórica de categorías y subcategorías, priorizando lo imprescindible del discurso, para analizarlo a la luz de las referencias teóricas (Gibbs, 2012).

RESULTADOS Y ANÁLISIS

1. Reducción de datos

El proceso de reducción orientado al descubrimiento de temas e ideas vinculadas a conceptos y proposiciones teóricas expuestas, permitió la siguiente codificación:

Tabla 1.
Categorías y subcategorías

Categorías emergentes	Subcategorías
I. Racionalidad instrumental	a. Riesgos
	b. Costos
	c. Beneficios
	d. Metas
	e. Recursos disponibles
	f. Logros obtenidos
II. Actitudes y Comportamientos	g. Orientaciones políticas
	h. Empoderamiento
	i. Procesos identitarios
	j. Conducta prosocial
	k. Resistencia a la adversidad
III. Emociones	l. Incidencia política
	m. Satisfacción
	n. Alegría
	ñ. Orgullo
	o. Esperanza
IV. Valores	p. Optimismo
	q. Indignación
	r. Deber moral
	s. Respeto
	t. Valoración del prójimo

Fuente: Barranquilla, mayo de 2014. Elaboración propia.

1.1. Racionalidad instrumental

La racionalidad instrumental se evidenció de forma transversal en las respuestas, sobre todo en función de riesgos, costos, beneficios, metas, recursos y logros obtenidos.

Riesgos. La primera tendencia de esta subcategoría, es que su labor implica convivir con una amenaza a su integridad física, personal, familiar y social. La segunda, es la pérdida de amigos que han sido asesinados por su rol de liderazgo en organizaciones de víctimas. La tercera, es que coexisten con victimarios en su cotidianidad, constituyendo una sensación de vulnerabilidad porque evitan señalar a sus victimarios para proteger su integridad física.

La cuarta tendencia, fue la percepción de riesgo ligada a las instituciones competentes en la reparación, aseguran que algunas instancias están permeadas por el crimen en detrimento de una reparación eficaz y que otras, están devaluando liderazgos y organizaciones sociales, para evitar el control social que por ley hacen las organizaciones de víctimas. Señalan un “montaje de otras organizaciones creadas desde la institucionalidad y no desde la base.... metiendo gente ahí para que este de su lado el próximo año en la Mesa Departamental de Víctimas”.

[78]

Costos. Los tipos de costos mencionados fueron el económico, dado que los líderes deben disponer de recursos propios para su labor; el impacto psicológico que experimentan a diario, por ser testigos de fuertes y dolorosas vivencias de personas que representan; el tiempo invertido, que implica descuidar asuntos personales y familiares; la revictimización institucional; y la estigmatización social asociada a su condición de líder-víctima, sumadas al hecho que tienen precarias condiciones de vida.

Beneficios. Destacaron su cualificación como líderes mediante programas articulados a la ley 1448, las ayudas humanitarias para las personas que representan y el reconocimiento positivo que reciben por su liderazgo en el medio donde actúan.

Metas. La reparación integral tal como está contemplada en la ley 1448; mantener su compromiso con las generaciones venideras, para que crezcan en condiciones diferentes; la corresponsabilidad institucional en pro de la reparación integral; eliminación de la revictimización; y la corresponsabilidad social para combatir la estigmatización.

Recursos disponibles. La ley 1448, la Mesa Departamental de Víctimas, las organizaciones, los procesos de educación no formal fortalecen la participación y el apoyo de algunos organismos internacionales.

Logros obtenidos. Gestión de indemnización económica de algunas personas y la cualificación de líderes a partir de la gestión de organizaciones sociales.

1.2. Actitudes y comportamientos vinculados a la participación

Las razones expresadas para participar en este tipo de organizaciones sociales, dan cuenta de orientaciones subjetivas hacia la política, procesos identitarios, actitudes prosociales, de empoderamiento, de resistencia pacífica a la adversidad y una necesidad de tener incidencia en la arena pública.

Orientaciones hacia la política. Predominaron orientaciones cognitivas hacia la política, sobretodo ideas negativas en relación al trato que reciben de instituciones competentes en la reparación; al igual que, un marcado interés en conocer el trabajo de dichas instituciones, para establecer lazos de cooperación y ejercer control social. Seguidamente, mencionaron orientaciones afectivas hacia la política, exteriorizan insatisfacción por la administración que algunas instituciones hacen de recursos designados a la reparación; y prevención hacia dichas instituciones, que se revierte en desmotivación a establecer alianzas de trabajo con éstas. Finalmente, citaron orientaciones evaluativas hacia la política, como la desconfianza sobre el uso de los recursos públicos por parte de las instituciones competentes en la reparación de las víctimas.

Comportamiento prosocial. Expresan que su lucha está motivada por el bienestar de las víctimas que representan, fomentado a partir del apoyo que los líderes puedan dar y por la apropiación que las personas puedan hacer de las capacitaciones recibidas, multiplicando los aprendizajes en sus comunidades, superándose a sí mismas para salir adelante; Igualmente, aspiran a que su trabajo como líderes pueda contribuir en la construcción de un mejor futuro.

[79]

Empoderamiento. Está ligado a la imperiosa necesidad que las víctimas participen en la superación de sus condiciones adversas, como se manifiesta en la siguiente expresión: “a raíz del desconocimiento de las víctimas, creamos la organización para orientar y reclamar los derechos de la población... y de aquí para acá, nos hemos seguido empoderando”.

Resistencia a la adversidad. Impera en casi todas las entrevistas mediante la idea que pueden salir adelante aunque no será fácil ni rápido, algunas expresiones que lo sustentan son: “nosotros venimos luchando y no nos rendimos”, “yo como que nací para esto, me da temor y a veces pienso en renunciar pero no, hasta que no logre que la gran mayoría de los que están dentro de mi organización supere el estado de cosas inconstitucionales que tienen”.

Incidencia política. Mencionan que han obtenido incidencia política participando como organizaciones sociales, incorporando problemáticas de las víctimas en agendas de política pública y abanderando temas de competencia estatal que son abandonados por algunas instituciones.

Procesos identitarios. Las expresiones que aluden a procesos identitarios, giran en torno a tres tendencias estrechamente ligadas a la acción. Primera, a su autodefinición como líderes/víctimas priorizando su liderazgo, y enfatizando en la importancia que las organizaciones estén representadas por víctimas porque han vivido la experiencia que quieren reparar. Segunda, que la mayoría de personas que representan, han huido de sus territorios por la violencia y ahora sobreviven en condiciones muy precarias. Tercera, que hay líderes valientes, dado que algunos están continuando luchas de compañeros asesinados, señalando esta circunstancia como una razón que les induce a seguir adelante.

[80]

1.3. Emociones ligadas a la participación

Las emociones asociadas a la participación son de carácter positivo, tales como satisfacción, alegría, orgullo, esperanza y optimismo.

Satisfacción y Alegría. La satisfacción está ligada reiteradamente a momentos de la participación y a comportamientos solidarios o prosociales; igualmente, es experimentada como una sensación del deber cumplido, de una recompensa individual por ayudar a los demás, en especial cuando se obtienen logros. Mientras que la alegría, aparece vinculada tanto a estados momentáneos de acciones colectivas como a consecuencias positivas de la participación en dichas acciones.

Orgullo. Está relacionado con la importancia que tiene para los líderes ser parte activa del movimiento y que los demás los reconozcan como tal.

Esperanza. Se presenta ligada a consecuencias de su rol: “luché por ese compromiso y mi meta es que mi población salga adelante”; y a la posibilidad de construir un mejor país, manifiestan su deseo de “luchar por una paz, por una Colombia sana, digna”.

Optimismo. Aflora en relación a vivencias cotidianas de su trabajo individual y colectivo.

1.4. Valores vinculados a la participación

Los valores que aparecen enlazados a la participación en el discurso de los líderes, dan cuenta de indignación, deber moral, respeto y valoración del prójimo.

Indignación. Prevalece asociado a la percepción de injusticia, a las secuelas del daño causado y al dolor de experimentar ausencia de la verdad y de la justicia.

Deber moral. Emerge entre algunas de las razones que los líderes manifiestan tener para seguir participando: “le digo que siento un deber moral de ayudar”; igualmente, perciben que luchan por algo que consideran correcto.

Respecto y valoración del prójimo. Estos dos valores afloran cuando los líderes aseguran que las víctimas logran ser reconocidas y respetadas por instancias oficiales en distintos momentos de incidencia política alcanzada por las organizaciones.

2. ANÁLISIS SEMÁNTICO

Inicialmente, se indagaron los verbos y sustantivos más mencionados, seguidamente, se revisaron las frases en las que estaban inmersos para identificar el sentido otorgado por los entrevistados en el contexto de la entrevista y posteriormente, se organizaron las expresiones en tendencias que permitieron profundizar en categorías teóricas, tal como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 2.
Relación de categorías teóricas con verbos y sustantivos

Verbo/Sustantivo: Participar/ participando	Categoría teórica
La participación de víctimas en organizaciones sociales, de líderes en las mesas de víctimas y su interacción con instituciones competentes en la reparación, esta soportada por ideas sobre la consecución de logros.	EOP/Logros
Participar para evitar que las generaciones venideras sufran lo mismo que ellos.	Motivaciones morales/ Logros a largo plazo
La participación como medio para “ser digno”.	Valoración de beneficios morales
La participación como instrumento para adquirir conocimiento sobre sus derechos.	Beneficios selectivos /Empoderamiento
Este tipo de participación representa un elevado riesgo en el contexto de la movilización.	Valoración de costos
El protocolo de participación no es muy claro para la mayoría de las víctimas, que están en condiciones de analfabetismo.	Percepción de inequidad
Verbo/Sustantivo: Reparar/Reparación	Categoría teórica
La reparación únicamente económica, genera frustración y decepción con el proceso.	Falta
La reparación económica debe ir acompañada del componente de verdad y de justicia.	eficacia política externa
Es importante para la reparación, que el presidente del país haya reconocido la existencia del conflicto interno armado colombiano y que apoyará la creación de la ley de víctimas.	EOP

Verbo/Sustantivo: Lograr/Logro	Categoría teórica
La organización social como un recurso disponible para alcanzar logros.	MR/Logros
El trabajo de las organizaciones, ha contribuido a la atención y al respeto de las víctimas por parte de instituciones oficiales.	MR/Beneficios/ Valores
La creación de lazos fraternales en torno a la organización.	Identidad colectiva
Para el éxito en las metas, se requiere de una responsabilidad por parte del gobierno.	Falta eficacia política externa
Ineficacia de instituciones del Estado.	
Necesidad de hacer valer los derechos que están plasmados en la ley.	
Las instituciones departamentales y locales han creado medidas de interlocución con las organizaciones.	EOP
Las organizaciones participaron en la creación de la ley 1448 y por lo tanto, sienten que es un logro suyo.	Eficacia colectiva
La organización promueve la visibilización de condiciones reales de las víctimas.	
Verbo/Sustantivo: Amenazar/Amenaza	Categoría teórica
Algunos líderes se han visto obligados a dejar su trabajo por amenazas. La mayoría están amenazados por personas que no conocen. Cada salida es un riesgo pero no un impedimento para su rol. En la cotidianidad, algunos líderes se encuentran con la persona que les victimizó: "es un peligro si él me reconoce, porque yo que viví el hecho no olvido ese rostro". Las instituciones están acostumbradas a amenazar.	Valoración de los riesgos
Verbo/Sustantivo: Luchar/Lucha	Categoría teórica
Los líderes guían a las personas para que luchen por su reparación.	Empoderamiento
Participan porque les motiva luchar por otras víctimas.	Identidad/Conducta prosocial
Aunque hay inconformidad con las reacciones del gobierno hacia los líderes, ellos siguen en la lucha.	Orientaciones hacia la política
Ven mujeres y hombres luchando cada día y les da fuerza para seguir adelante. Admiración hacia líderes que fueron asesinados.	Procesos identitarios
Luchan por una paz, por una Colombia sana y digna.	Motivaciones morales

Barranquilla, mayo de 2014. Elaboración propia.

3. INTERPRETACIÓN FENOMENOLÓGICA-HERMENÉUTICA

Al indagar sobre distintos componentes de la eficacia alrededor de la participación, el discurso de los líderes está permeado por marcos de injusticia, identidad y eficacia; cuyos sentidos de enmarcamiento, giran en torno a componentes de orden valorativo, emocional y sobretodo moral.

Marco de injusticia. La injusticia circula en dos direcciones; primera, en la mención de agravios pasados vinculados al conflicto y segunda; en la denuncia de situaciones actuales de inequidad, asociadas a la condición de víctimas y al ejercicio del liderazgo de las mismas

en un contexto violento. En concordancia con el modelo de los MAC, el marco de injusticia se articula al marco de identidad, en tanto que los líderes describen rasgos comunes de las personas que representan ligados a los efectos del conflicto, perfilándolos como un grupo en desventaja: “han huido de sus territorios por la violencia y ahora sobreviven en condiciones muy precarias”, en uno que no les ofrece oportunidades para su desarrollo humano ni para alcanzar una calidad de vida óptima.

Marco de identidad. En el discurso se refleja la relación del endogrupo en desventaja, con tres actores distintos: actores violentos, actores e instituciones oficiales y organismos internacionales. La mención de actores violentos responsables directos de sus padecimientos, se hace sobre todo, para indicar que algunos no han sido procesados y que cohabitan el mismo territorio de las víctimas, alimentando una sensación de amenaza e inseguridad. En la referencia a los actores e instituciones oficiales, de una parte, se desvela cierta sensación de abandono a las víctimas hasta el punto que muchas están en condiciones que limitan con la mendicidad; pero de otra parte, son señalados como entes responsables de su proceso de reparación. Finalmente, el tercer exogrupo que emerge en el discurso de los líderes, es el de organismos internacionales, que son vistos como un apoyo de la lucha social.

Marco de eficacia. Las expresiones de los líderes en torno a la relación que entablan con los actores mencionados, enlaza marcos de identidad y de eficacia, puesto que enfatizan en que su condición de líderes/víctimas, apalanca sus capacidades para superar la adversidad y mejorar su situación mediante la movilización social. Desde esta perspectiva, se comprende que exalten la valentía de líderes que estén “continuando luchas de compañeros asesinados”, como una razón que les motiva a persistir.

Por otra parte, la ausencia de una eficacia política externa, no es una razón para claudicar en su lucha; todo lo contrario, su discurso refleja una confrontación hacia actores e instituciones oficiales, responsables de su proceso de reparación. Tienen la creencia que a partir de las organizaciones sociales se puede tener incidencia política en esta dirección, dado que conciben la organización social como un recurso disponible para avanzar hacia sus logros. De hecho, resaltan con orgullo, los beneficios y logros que han conseguido a partir de la movilización social, ligados al proceso de participación y anhelos a largo plazo, guardando un carácter eminentemente social.

Motivaciones sociales asociadas a la participación. La indignación expresada por las secuelas del daño causado y el dolor que experimentan por ausencia de una verdad y una justicia acorde con sus expectativas; constituye su deber moral de ayudar y seguir luchado por aquello que consideran correcto, como su compromiso con una sociedad diferente, que no les revictimice ni les estigmatice. De este modo, las motivaciones para participar, no están centradas en mera lógica del AR, sino que están permeadas por una racionalidad estética y moral. Más allá del anhelo de reparación integral de las víctimas, los líderes conciben la participación como un medio para resarcir la dignidad vulnerada, reflejando de este modo, una valoración de beneficios de la acción en términos de convicciones morales. De ahí que, luchan para evitar que las generaciones venideras sufran lo mismo que ellos y para construir un país pacífico y digno.

[83]

Cálculos en términos de beneficios y recompensas. La participación constituye un recurso fundamental para visibilizar sus reivindicaciones y avanzar hacia cambios anhelados, pero también, es fuente de beneficios selectivos, individuales y colectivos. Los beneficios selectivos se exteriorizan en el reconocimiento social que obtienen por su labor; la satisfacción moral que experimentan en las pequeñas conquistas durante su lucha diaria y su cualificación a partir de capacitaciones para fortalecer su liderazgo. Los beneficios individuales corresponden ayudas e indemnizaciones a víctimas integrantes de los colectivos. Y los beneficios colectivos, se centran en el respeto, la visibilización y la valoración de las víctimas, así como la incorporación en agendas públicas de temas prioritarios este tipo de población.

Costos y riesgos asociados a la participación. Aparte de los costos usuales de la participación, como el tiempo y el factor económico, los líderes asumen elevados costos psicológicos y sociales, como la estigmatización social, la revictimización y la prevalencia del contexto amenazante donde ocurre su labor. Dado que se trata de un entorno de conflicto interno armado, donde además, acontece una reconfiguración del crimen con una cooptación ilegal de instancias estatales en la región (Trejos, 2012) y un “ejército anti-restitución de tierras” que elimina sistemática líderes que luchan por la restitución de tierras a población campesina (Villarraga, 2014).

[84] Adicionalmente, la coexistencia de algunos líderes con victimarios, está coligada al hecho que los grupos paramilitares se desmovilizaron pero no todos sus integrantes (Villarraga, 2014), con lo cual, algunos continúan en el entorno de población civil víctima, que no denuncia por temor a represalias; pero también esta enlazada al hecho que este año serán excarcelados postulados del proceso de justicia y paz, que ocho años atrás, aceptaron cargos sin un arrepentimiento considerado válido por las víctimas, quienes temen porque hicieron demandas de los hechos. En este contexto, los líderes han incorporado la amenaza como una condición propia de su labor, expresando su determinación de seguir luchando a pesar de los altos riesgos, porque tienen una valoración de los beneficios de la acción, en términos distintos a la minimización de los costos.

Emociones positivas. En el discurso de los líderes, emergen emociones vinculadas a los beneficios de la participación y a las metas anheladas (Van Zomeren & Iyer, 2009; Van Stekelenburg & Klandermans, 2010; Leach et al, 2004), sobresaliendo la alegría, el optimismo, el orgullo y la satisfacción de los líderes al experimentar que su participación es una vía correcta para gestionar la reparación efectiva de las víctimas; así como la esperanza asociada a la expectativa de éxito (Goodwin et al., 2000).

CONCLUSIONES

Los sentidos elaborados por los líderes en torno a la eficacia de su participación en organizaciones sociales de víctimas, dan cuenta de una percepción de eficacia tanto individual como colectiva, puesto que de una parte, muestran alta valoración de su rol individual en la gestión de la reparación de las víctimas así como los esfuerzos realizados por otros líderes e integrantes de distintos colectivos. Por otra parte, reiteradamente insisten en el papel fundamental de los esfuerzos grupales en la lucha por las metas anheladas, avivando la creencia que el grupo es capaz de enfrentar la desventaja mediante esfuerzos colectivos.

Otro hallazgo a destacar, por su consistencia con algunos planteamientos teóricos mencionados, es el vínculo entre logros y metas de la participación con procesos identitarios; en efecto, los relatos están priorizando el bienestar de las víctimas y su inclusión en un escenario que a futuro se vislumbra mejor al que actualmente les tiene en condiciones inequitativas. Bosquejando de este modo, que ciertas motivaciones morales, permiten hacer frente a una participación en un escenario amenazante y que su decisión obedece a un cálculo racional que incorpora aspectos valorativos y emocionales.

En este sentido, se recomienda que ante condiciones riesgosas asociadas a la participación, como los casos estudiados, se profundice en categorías propias del contexto de la movilización que pueden alterar modelos teóricos aplicados en otras regiones donde participar no supone jugarse la vida. Los hallazgos sugieren que el análisis de motivaciones vinculadas a la participación en situaciones de riesgo, requiere retomar además de teorías asociadas al AR y a los MAC, otros modelos teóricos que examinen aspectos morales y emocionales.

Por otra parte, aunque la percepción de eficacia como impulso para la acción, está presente en la trayectoria de los líderes desde antes de la ley de víctimas, tal como aflora en su discurso, la idea de cambio a partir de la organización fue reforzada con su aprobación en el año 2011; puesto que su implementación ha fomentado la participación de organizaciones y ha favorecido diversos recursos para lograr incidencia política. Descubriendo de este modo, una complementariedad de la eficacia alrededor de la participación en organizaciones de víctimas con la EOP y la MR, coincidiendo con estudios contemporáneos sobre movimientos sociales (McAdam, et al, 1999).

Finalmente, este tipo de participación da cuenta de uno de los retos que actualmente enfrenta el gobierno en la transición a la paz, como es ofrecer garantías suficientes para participar en movimientos sociales de víctimas en medio de un conflicto interno armado. En aras de avanzar hacia un sistema más democrático en tanto sea más pacífico, donde el Estado tenga el monopolio de la violencia y se evalúen permanentemente las políticas públicas sobre reparación y postconflicto, con la participación activa de individuos y colectivos de víctimas; reconociéndolas como interlocutores válidos en el proceso de transición.

BIBLIOGRAFIA

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, N.J: Princeton University.
- Anderson, M. (2010). Community Psychology, Political Efficacy, and Trust. *Political Psychology*, 31(1), 59-84.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral* (2da. Ed.). Barcelona, España: Ariel.
- Balch, G. (1974). Multiple indicators in survey research: The concept "sense of political efficacy." *Political Methodology*, 1, 1-43.
- Bandura, A. (1995). Exercise of personal and collective efficacy in changing societies. En A. Bandura (Ed.), *Self-efficacy in changing societies* (pp. 1-45). Cambridge, England.: Cambridge University Press.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.
- Bandura, A. (2000). Exercise of human agency through collective efficacy. *Current directions in Psychological Science*, 9 (3), 75-78.
- Benford, R. (1993). You could be the hundreth monkey: collective action frames and vocabularies of motive within the nuclear disarmament movement. *The Sociological Quarterly*, 34 (4), 195-216.
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá, Colombia.: Norma.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. (1954). *The Voter Decides*. Evanston, IL.: Row Peterson.
- Congreso de la Republica de Colombia. (2011). Ley 1448. Recuperado el 15 de Octubre de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- Craig, S. (1979). Efficacy, trust and political behavior: An attempt to resolve a lingering conceptual dilemma. *American Politics Quarterly*, 7, 225-239.

- Craig, S., & Maggiotto, M. (1982). Measuring political efficacy. *Political Methodology*, 8 (3), 85-110.
- Delgado, G. (1986). *Organizing the poor: The roots and growth of ACORN*. Filadelfia, PA.: Temple University Press.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2012). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En N. Denzin & Y. Lincoln (Comp.). *Manual de investigación cualitativa (Vol 1): El campo de la investigación cualitativa* (pp. 43-101). Barcelona, España.: Gedida.
- Drury, J., & Reicher, S. (2009). Collective psychological empowerment as a model of social change: Researching crowds and power. *Journal of Social Issues*, 65, 707-725.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Londres, Inglaterra.: Prentice Hall.
- Easton, D., & Dennis, J. (1967). The child's acquisition of regime norms: political efficacy. *The American Political Science Review*, 61, 25-38.
- Eisenberg, N., Fabes, R. & Spinrad, T. (2006). Prosocial development. In Eisenberg N, Damon W. (Eds). *Handbook of child psychology*. Vol. 3. Social, emotional, and personality development. (pp. 646-718) New York: Wiley.
- Fantasia, R. (1988). *Cultures of solidarity: Consciousness, action and contemporary american workers*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Finkel, S.(1985). Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(4), 891-913.
- Gamson, W. (1968). *Power and discontent*. Homewood, IL.: Dorsey
- Gamson, W. (1988). Political discourse and collective action. *International Social Movement Research*, 219-244.
- Gamson, W. (1992). *Talking Politics*. Cambridge, Inglaterra.: Cambridge University Press.
- Gamson, W., & Meyer, D. (1999). Marcos interpretativos de la oportunidad política. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 389-412). Madrid, España.: Istmo.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid, España.: Morata.
- Goddard, R., Hoy, W., Woolfolk Hoy, A. (2004). Collective Efficacy Beliefs: Theoretical Developments, Empirical Evidence, and Future Directions. *Educational Researcher*, 33(3), 3-13.
- Gómez, A. & Gaviria, E. (2007). Conducta de ayuda, conducta prosocial y altruismo. En J.F. Morales; M.C.Moya, E.Gaviria & E. Cuadrado (Eds.). *Psicología social*. (pp. 387-413). Madrid: McGraw Hill.
- Goodwin, J., Jasper, J., & Polletta, F. (2000). The return of the repressed: The fall and rise of emotions in social movement theory. *Mobilization: An International Journal*, 5(1), 65-84.
- Goodwin, J. & Jasper, J. (2006). Emotions and social movements. En J. Stets & J. Turner (Eds.), *Handbook of the sociology of emotions* (pp. 611-635). Nueva York: Springer.
- Hardy, S. (2006). Identity, reasoning, and emotion: an empirical comparison of three sources of moral motivation. *Motivation & Emotion*, 30, 207-215.
- Hirsch, E. (1990). Sacrifice for the cause: Group processes, recruitment, and commitment in a student social movement. *American Sociological Review*, 55 (2), 243-254.
- Hoffman, M. L. (2000). *Empathy and moral development: Implications for caring and justice*. New York, EE.UU.: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. (2014). Informe Mundial 2014: Eventos de 2013. Recuperado el 2 de octubre de 2014, de http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2014sp_web.pdf.
- Hunt, S., Benford, R., & Snow, D. (1994). Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. En E. Laraña & J. Gusfield. (Eds.). *Los nuevos movimientos sociales: De la ideología a la identidad* (pp. 221-249). Madrid, España.: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Iyengar, S. (1980). Subjective efficacy as a measure of diffuse support. *Public Opinion Quarterly*, 44, 249-256.
- Iyer, A., & Ryan, M. (2009). Why do men and women challenge gender discrimination in the workplace? The role of group status and ingroup identification in predicting pathways to collective action. *Journal of Social Issues*, 65, 791-814.
- Jackson, K., & Trochim, W. (2002). Concept mapping as an alternative approach for the analysis of open-ended survey responses. *Organizational Research Methods*, 5(4), 307-336.
- Jasper, J. (2012). Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 10 (4), 48-68.
- Jasper, M. (1997). *The Art of Moral Protest. Culture, Biography and Creativity in Social Movements*. Chicago, EE.UU.: The University of Chicago Press.
- Klandermans, B. (1984). Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory. *American Sociological Review*, 49, 583-600.
- Klandermans, B. (1993). A Theoretical Framework for Comparisons of Social Movement Participation. *Sociological Forum*, 8, 382-402.
- Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford: Basic Blackwell.
- Klein, P., & Westcott, M. R. (1994). The changing character of phenomenological psychology. *Canadian Psychology*, 35 (2), 133-158.
- Kohlberg, L. (1969). Stage and sequence: The cognitive developmental approach to socialization. En D. A. Goslin (Ed.). *Handbook of socialization theory and research* (pp. 347-480). Chicago, IL.: Rand McNally.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid, España.: Morata.
- Lane, R. (1959). *Political Life: Why and How People Get Involved in Politics*. New York.: Free Press.
- Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaptation*. New York, EE.UU.: Oxford University Press.

[86]

- Leach, C., Van Zomeren, M., Spears, R., & Fischer, A. (2004). Put Your Money Where Your Mouth is! Explaining Collective Action Tendencies Through Group-Based Anger and Group Efficacy. *Journal of Personality and Social Psychology*, 87 (5), 649-664.
- Leyva, G. (2012). La hermenéutica clásica y su impacto en la epistemología y la teoría social actual. En E. Garza & G. Leyva (Eds.). *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (pp. 134-198). México DF, México.: Fondo de Cultura Económica.
- McAdam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 49-70). Madrid, España.: Istmo.
- McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (1988). Social movements. En N. Smelser (Ed.). *Handbook of Sociology* (pp. 695-738). Newbury Park, California.: Sage.
- McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Madrid, España.: Istmo.
- McCarthy, J. (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 205-220). Madrid, España.: Istmo.
- Muller, E. N. (1982): An explanatory model for different types of participation. *European Journal of Political Research*, 10, 1-16.
- Navarro, P., & Díaz, C. (1995). Análisis de contenido. En J. Delgado & J. Gutiérrez (Coords.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 177-224). Madrid, España.: Síntesis.
- Niemi, R. G., Craig, S. C., & Mattei, F. (1991). Measuring internal political efficacy in the 1998 National Election Study. *The American Political Science Review*, 85, 1407-1413.
- Oliver, P. (1980). Rewards and Punishments as Selective Incentives for Collective Action: Theoretical Investigations. *American Journal of Sociology*, 85, 1356-1375.
- Oliver, P. (1984). If you don't do it, nobody else will: active and token contributors to local collective action. *American Sociological Review*, 49(5), 601-610.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México DF, México.: Limusa.
- Pasquino, G. (1990). I soliti igniti: Gli opposti estremismi nelle analisi ei presidenti del consiglio. En R. Catanzaro (Ed.). *Igeologie, movimenti, terrorism* (pp.93-117). Bolonia, Italia.: Mulino.
- Rivas, A. (1998). El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales. En P. Ibarra & B. Tejerina (Eds.). *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 181-215). Madrid, España.: Trotta.
- Ruiz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5a. ed.). Bilbao, España.: Universidad de Deusto.
- Rule, J. (1989). Rationality and Non- Rationality in Militant Collective Action. *Sociological Theory*, 7(2), 146-160.
- Sabucedo, J., Seoane, G., Ferraces, M., Rodríguez, M., & Fernández, C. (1996). La acción política en el contexto supranacional y los marcos de acción colectiva. *Revista de Psicología Social Aplicada*, 6 (3), 103-120.
- Sabucedo, J., Rodríguez-Casal, M., Fernández, C. (2001). Identificación grupal, eficacia y protesta política. *Psicología Política*, 23, 85-95.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 1 – 65). San Diego: Academic Press.
- Snow, D., Burke, E., & Benford, R. (1986). Frame Aligment processes, Micromobilization, and Movement participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464-481.
- Stürmer, S., & Simon, B. (2009). Pathways to collective protest: calculation, identification, or emotion? A critical analysis of the role of group-based anger in social movement participation. *Journal of Social Issues*, 65 (4), 681-705.
- Tejerina, B. (1998). Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores. En P. Ibarra & B. Tejerina (Eds.). *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 111-138). Madrid, España.: Trotta.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley.
- Trejos, L. (2012). La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano. *Persona y Sociedad*, 18 (3), 33-52.
- Valentino, N., Gregorowicz, K., & Groenendyk, E. (2007). Efficacy, Emotions and the Habit of Participation. *Political Behavior*, 31 (3), 307-330.
- Van Stekelenburg, J. (2013). The social psychology of protest: Sacrificing for a cause. *European Psychologist*, 18(4), 224-234.
- Van Stekelenburg, J., Klandermans, B., Van Dijk, W.(2009). Context Matters: Explaining how and why mobilizing context influences motivational dynamics. *Journal of Social Issues*, 65 (4), 815-839.
- Van Stekelenburg, J., & Klandermans, B. (2010). The social psychology of protest. *Current Sociology*, 61(5-6), 886-905.
- Van Zomeren, M., & Iyer, A. (2009). Introduction to the Social and Psychological Dynamics of Collective Action. *Journal of Social Issues*, 65 (4), 645-660.
- Velasco, A. (2012). Hermenéutica y ciencias sociales. En E. Garza & G. Leyva (Eds.). *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (pp. 199-228). México DF, México.: Fondo de Cultura Económica.
- Villarraga, A. (2014). Región Caribe, Antioquia y Chocó. Nuevos Escenarios de Conflicto Armado y Violencia: Panorama Posacuerdos con AUC. Bogotá Imprenta Procesos Digitales.
- Weissberg, R. (1975). Political Efficacy and Political Illusion. *The Journal of Politics*, 32, 469- 487.
- Wolsfeld, G. (1986): Political Action Repertories. The Rol of Efficacy. *Comparative Political Studies*, 19 (1), 104-129.
- Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. McCarthy, & M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 369-388). Madrid, España.: Istmo.

BALANCE DE LA TEORÍA DE LOS MICROFUNDAMENTOS DE LA VIOLENCIA EN LAS GUERRAS CIVILES: UN ESTUDIO DEL CONFLICTO EN EL NORORIENTE DEL CAUCA*

Luis Johnny Jiménez Hurtado**

RESUMEN

En la literatura reciente sobre el conflicto armado, el trabajo de Stathis Kalyvas sobre la lógica de la violencia en las guerras civiles se ha convertido en una referencia permanente, no obstante, debido a la visión parcializada en la teoría, en la que privilegia la violencia sobre otras dimensiones, limita el análisis empírico del conflicto armado y su alcance explicativo. Este artículo busca mostrar esta limitación, a la vez teórica y metodológica, en las formas singulares de la dinámica local del conflicto armado colombiano, en el nororiente del Departamento del Cauca.

Palabras Clave: Violencia, Teoría, Colombia, Kalyvas, Cauca

BALANCE OF THE THEORY OF MICROFUNDAMENTALS OF VIOLENCE IN THE CIVIL WAR: A STUDY OF CONFLICT IN NORTHEASTERN CAUCA

SUMMARY

In recent research on civil wars, Stathis Kalyvas's work on the logic of violence has become a permanent reference. However, the explanatory scope of his theory is limited due to his one-sided perspective which privileges violence over other variables. This limitation has theoretical and methodological consequences. In this sense, this article examines these consequences through the local dynamics of Colombian civil war in the Northwest of Cauca.

Keywords: Violence, Theory, Colombia, Kalyvas, Cauca

Fecha de recepción: 24/06/2014

Fecha de aprobación: 24/10/2014

*El artículo hace parte de la investigación "Tierra en el Norte del Cauca" (Ref.020100362), financiado con recursos de la Pontificia Universidad Javeriana-Cali.

Email: ljjhurtado@javerianacali.edu.co

**Profesor del Departamento de Ciencia Jurídica y Política. Pontificia Universidad Javeriana Cali.

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se realizará un ejercicio crítico del concepto de control territorial propuesto por Kalyvas¹ en su teoría de la violencia en las guerras civiles, el cual se utilizó en el estudio empírico de un caso del conflicto armado colombiano. El trabajo de Kalyvas ha contribuido a la comprensión de las guerras civiles, de ahí que en general, haya sido de buen recibo por los pares nacionales, sobretodo porque se trata de un esfuerzo que se suma a la iniciativa que desde hace algunos años vienen haciendo Fernán González, Ingrid Bolívar, Teófilo Vásquez, Clara Inés García en el estudio del caso del Urabá antioqueño, entre muchos otros, quienes han analizado el problema desde una perspectiva local o regional.

La publicación en la cual se recogen los avances teóricos y empíricos más significativos de Kalyvas se titula: *La lógica de la violencia en la Guerra Civil* (Kalyvas, 2010). Razón por la cual buena parte de las referencias que haremos aluden a esta obra, cuyo propósito central es elaborar una teoría sobre la violencia. En ésta delimita su objeto de estudio a la violencia coercitiva homicida en las dinámicas locales en la guerra civil. Su trabajo es presentado en dos partes: en la primera, se ocupa de la formulación teórica; en la segunda, presenta los resultados de su investigación empírica, mediante un análisis microcomparado de los periodos de las guerras ocurridas en Grecia entre los años 1943-1944 y 1946-1949, con el propósito de la “comprobación” de los postulados teóricos.

Este autor busca distanciarse de las perspectivas de análisis macro para dar cuenta de los conflictos internos, pues considera que éstas han resultado insuficientes para conocer realmente lo que sucede en los escenarios periféricos en donde se realiza buena parte de la guerra. Cuestiona, de este modo, el uso de los referentes ideológicos, económicos, o políticos producidos por actores supralocales; asimismo, abandona, de una parte, aquellas posturas que simplemente atribuyen una condición ontológica de víctimas al papel desempeñado por la población no combatiente en las guerras civiles; de otra, se distancia de aquellas posiciones que, al sancionar moralmente el hecho violento, limitan las posibilidades heurísticas para el análisis, por estar elaboradas entorno a representaciones binarias para dar cuenta de realidades complejas en los conflictos armados internos.

Así las cosas, para Kalyvas, el análisis necesariamente debe iniciar con el examen de las dinámicas locales, tratando de encontrar en ellas los microfundamentos sociales de la violencia en las guerras. Identifica por esta vía la lógica violenta ínsita en el conjunto de intercambios y acciones entre los actores locales para el estudio de los conflictos armados (Kalyvas, 2004:63). Su apuesta lo lleva a ampliar el campo de análisis sobre esta problemática, al dejar de lado el análisis del discurso público de los actores políticos, a los cuales el investigador generalmente accede con cierta facilidad, y tradicionalmente utiliza para proferir juicios; a su vez, integra al análisis el papel activo de la población civil en la racionalidad de la acción violenta en los conflictos internos, con lo cual toma distancia de los discursos normativos y moralistas que alimentan los esquemas victimológicos.

¹ En los años recientes muchos de los trabajos empíricos sobre el conflicto armado en Colombia se orientan bajo la propuesta teórica de Stathis Kalyvas. De igual modo, es una referencia frecuente en los artículos de reflexión.

El autor establece un rango de variación de respuestas de los civiles frente a la operación de los grupos armados, que va desde las acciones de defección (apoyo al rival), hasta la colaboración al actor armado. Es este un enfoque que le restituye cierta complejidad al análisis, en tanto incluye otros elementos que sirven como posibilidades explicativas en torno al conjunto de las relaciones sociales y políticas. Sin embargo, aun de modo limitado, cae en cierto reduccionismo, pues deja de lado otras dimensiones de la acción y el comportamiento no necesariamente violento que se puede observar en las zonas de conflicto, que si bien no son fácilmente identificables o visibles al observador, se convierten en una alternativa para la interpretación de las interacciones entre civiles y actores armados.

En este sentido el trabajo de Kalyvas ha despertado algunas críticas en una parte de la comunidad académica griega por la facilidad con la que llega a conclusiones generales sobre un caso particular de la historia griega, debido al uso de “información parcializada” y material empírico insuficiente (Kalyvas, 2007; Sfikas & Mahera, 2011:85-86). En el ámbito de un debate disciplinar y metodológico más amplio, este estilo de trabajo académico ha sido cuestionado, de igual modo, por historiadores que perciben un avance real en la investigación cuando en ésta se identifican nuevos problemas y esquemas de interpretación de los mismos, surgen otras preguntas o se aporta un conjunto documental propio. (Dartton, 2003; Foucault, 2013).

Preguntarnos entonces por los límites de la aplicación de la teoría de *La Lógica de la Violencia* al caso colombiano, es también preguntarse por las posibilidades reales de la teoría. No es suficiente con alcanzar cierta credibilidad a través del uso persuasivo de una abundante información secundaria. Consideramos que la validación teórica es consistente cuando la teoría *a priori* ha sido aplicada a casos diversos del conflicto armado interno, y de ello, se han obtenido los resultados mediante el uso sistemático y riguroso de los medios de prueba empírica. La aplicabilidad de la teoría en contextos diferentes contribuiría probablemente a demostrar tanto su fortaleza, como su debilidad al poner de relieve las dimensiones residuales² que no se hayan integrado suficientemente al análisis.

Es entonces, a partir de la aplicación de dicha teoría en una investigación realizada en el nororiente del Cauca que esperamos aportar al desarrollo conceptual y metodológico planteado por Kalyvas. Iniciaremos con algunas observaciones sobre el diseño metodológico del trabajo en mención con el propósito de determinar el alcance empírico de su teoría. Enseguida plantearemos una crítica a la excesiva primacía que Kalyvas le atribuye a la acción violenta para alcanzar tanto el control territorial, como la lealtad de la población civil; y cómo esta decisión produce una concepción rígida y estática de las dimensiones de espacio y tiempo, que subyace a su propuesta, y se hace patente en el análisis empírico. Para ello, se examinan algunas consecuencias analíticas relacionadas con el carácter asimétrico de la definición de los conceptos, como corolario de la distribución desigual de los recursos militares entre los actores enfrentados en las guerras civiles por el control territorial y su dominio sobre la población; y por último, se cuestiona la trivialización de variables residuales

² Alude a todas las formas coercitivas no homicida, y no necesariamente violenta utilizadas para consolidar o ganar el control del territorio.

[90]

dentro una teoría orientada exclusivamente hacia la racionalidad instrumental de la violencia bajo las guerras civiles, con lo cual otorga un lugar preeminente a los actores armados.

OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El modelo teórico de Kalyvas toma distancia de las perspectivas normativas, inductivas y de aquellas que solo se apoyan en informes secundarios (Kalyvas, 2010:19-27). Busca la integración metodológica de varias estrategias en un modelo rigurosamente deductivo, opuesto a la inducción de casos particulares. Adopta la idea racionalista según la cual en donde hay conflicto humano existe en consecuencia una estructura profunda. El propósito para él es entonces identificar tal “estructura profunda”, es decir, la lógica de la violencia subyacente en contextos diferentes en donde se presenta el conflicto. Las diversidades contextuales las considera como meros enmascaramientos de la forma. Es así como el encuadre entre conjetura teórica y referencias contextuales opera mediante el mecanismo de la recurrencia y repetición, en donde es legítimo el uso de fuentes secundarias. En este trabajo el autor hace una selección deliberada, en su elaboración teórica, de anécdotas y testimonios con “ilustraciones altamente específicas desde una gran variedad de contextos empíricos” (Kalyvas, 2010:24-25), mediante las cuales busca demostrar la plausibilidad de sus presupuestos teóricos, con referencias recabadas de una abundante consulta bibliográfica. Es un caso típico de una investigación *ex post facto*, en donde el resultado general no deja de despertar ciertas dudas, cuyo soporte “empírico”, utilizado para ilustrar la teoría, es solo un ejercicio argumentativo. El autor realiza, también, una investigación empírica con un diseño metodológico en el cual se combina el análisis de archivos judiciales, entrevistas en profundidad, datos cuantitativos agregados y fuentes secundarias (Kalyvas, 2010: 345-346).

Kalyvas debe hacer frente a los problemas de registro empírico asociados, en general, a las dificultades de acceso a la información y a los controles necesarios para asegurar la veracidad de la misma. Utilizar una copiosa información no soslaya el obstáculo, sino que lo multiplica, pues los procedimientos necesarios para hacer el control de calidad de los datos también aumentan. El número de referencias o volumen de información no sustituye los procedimientos de depuración de la información que garantices la calidad de los datos. Es un hecho conocido que los investigadores de los conflictos armados tropiezan a menudo con toda suerte de dificultades metodológicas, toda vez que no se accede a información directa, debido a las condiciones de inseguridad local para el desplazamiento en dichos territorios; habitualmente se acude a entrevistas a prisioneros, excombatientes e informantes desplazados del territorio, sin embargo, esta alternativa suele presentar diversos problemas para determinar la veracidad de la información, debido, no solo a las distorsiones y manipulación de ésta, sino también a la reserva que normalmente expresan los pobladores para hablar abiertamente sobre los asuntos relacionados con la guerra, lo cual impide la construcción de una base de datos consistente. En no pocas ocasiones se debe lidiar con narrativas afectadas por el estado emocional del entrevistado, en las que entran a operar mecanismos de olvido o reelaboración psíquica de los hechos. La percepción de los pobladores sobre las dinámicas de violencia son procesos de construcción, de cambios, en los cuales se encuentran más rectificaciones que aciertos. Bajo estas condiciones, con el fin de evitar información parcializada o fragmentaria, la estrategia investigativa debe ampliar

el número de entrevistas para corregir los vacíos u obstáculos, ajustar los protocolos de observación o triangular la información con otras fuentes.

La falta de control de calidad de la información puede llevar al investigador a inferir conclusiones generales sobre fragmentos y datos parciales, puesto que en las zonas de conflicto, la información fluye a través de diversidad de redes (Estrada, 2007:52), entre vecinos, familiares, amigos y según el lugar de acceso en el que esté ubicado el investigador podrá hacer registros parciales y diferentes sobre un mismo hecho. Es por esto, que los registros documentales, cuando son utilizados, también exigen, además del ejercicio crítico sobre las condiciones sociales y políticas de producción de los documentos, operaciones de triangulación de fuentes para establecer cierta confiabilidad en los datos y evitar las generalizaciones apresuradas a partir de registros parciales.

[92] Kalyvas busca la manifestación de un problema singular (la violencia coercitiva homicida en escenarios de guerra civil) en aquellos aspectos comunes o generales en la diversidad de contextos. Sin embargo, otra ruta diferente de abordar la investigación es buscar los problemas generales en sus formas singulares, tal como lo ha planteado el movimiento académico de la microhistoria liderados por Carlo Ginzburg. En el primer caso, el objeto se halla anclado justo en las dinámicas locales, más próximas a la dimensión singular, es decir, a una historia que probablemente se resista a la comparación a partir de semejanzas que conduzcan a conclusiones fáciles (Sfikas & Mahera, 2011:87). La generalización, la aplicabilidad y plausibilidad de las teorías mediante los diseños empíricos de investigación comparada, deben mostrar cierto control de las variables externas o de estudio, tratando de buscar en casos similares su variabilidad o en casos diferentes las semejanzas (Ragin 2007; Pzrwski 1970, Lijphart, 1971; Sartori, 1999). Es de esperar, entonces, que la selección de lo semejante en la diversidad, supone un ejercicio de correlación sistemático entre las diferencias y semejanzas, para facilitar no solo la generalización de los enunciados lógicos, sino de hacerla creíble estableciendo las líneas de falla en la generalización teórica: sus límites, sus discontinuidades. La lógica de la violencia es algo que se define, siguiendo a Kalyvas, por un procedimiento de abstracción que presta atención sólo a los aspectos semejantes en contextos diferentes donde ocurren los conflictos armados, los otros aspectos que hacen parte de estos contextos, son característica que definen expresiones de la forma del conflicto, pero no su contenido.

De otra parte, en este trabajo se recurre a las fuentes secundarias como alternativa para asegurar la aplicabilidad de sus presupuestos teóricos, con lo cual soslaya los riesgos del investigador para acceder a la información empírica directa en contextos violentos. Existen apuestas que exigen costes. En su caso, una propuesta ambiciosa supuso abandonar en parte el rigor en el tratamiento de los datos, utilizando una abundante información secundaria, sin aplicar los procedimientos metodológicos indispensables que aseguraran la calidad de los mismos. Se trata de mantener el rigor en la orientación, a la vez teórica y metodológica, para la construcción de los datos y de los procedimientos críticos para la selección, exclusión e inclusión de la información útil, ya sea para mostrar la aplicabilidad de los conceptos en diversos contextos o para probar su falsabilidad.

ASIMETRÍA TEÓRICA Y EQUILIBRIOS PRÁCTICOS

a. El concepto asimétrico de control en la teoría de Kalyvas

Aunque el objeto de análisis de Kalyvas es la violencia coercitiva homicida en la guerra civil (Kalyvas, 2010:21), el concepto de control territorial, pese a ser un concepto secundario en su teoría, adquiere relevancia analítica, debido a la lógica circular en las definiciones: la violencia hace posible la colaboración civil; la colaboración permite el acceso a la información, facilitando al actor político mayor control; pero a su vez, el control permite un uso más efectivo de la violencia (Kalyvas, 2010:182). Cualquier otra dimensión, por ejemplo, cambios en la distribución de recursos, decisiones estratégicas, descontento social, vínculos comunitarios, que pueda afectar las dinámicas locales del conflicto es considerada exógena a la teoría mediante una operación de simplificación deliberada (Kalyvas, 2010:293-307).

La definición que hace del concepto de “control” indica una clara asimetría en las condiciones bajo las cuales los actores políticos operan³ en el territorio: los titulares (gobierno) realizan (*able to exercise effective control*) un margen amplio de actividades y funciones en el territorio mientras que los insurgentes sólo desafían su dominio, es decir, reaccionan para evitar (*able to effectively prevent*) las operaciones propias del control del territorio por parte de los titulares, (Kalyvas, 2010: 132-133), lo cual les permitiría “asegurar el poder a nivel local”. Se entendería, desde esta perspectiva, que mientras las fuerzas gubernamentales cuentan con recursos militares y administrativos comparativamente mayores a los utilizados por sus rivales, estos últimos estarían obligados en consecuencia a evitar la ocupación de las fuerzas estatales mediante el uso de la violencia contra los civiles. Esta definición sugiere consecuencias diferenciadas al concepto de soberanía, conforme el control pleno es ejercido por un actor político habilitado para ejercer funciones de gobierno, entre tanto, los insurgentes tan solo lo evitarían. La definición nominal de “control territorial”, claramente asimétrica, es corregida en la misma teoría cuando Kalyvas debe definir la función de los actores armados en una situación de “control total” en donde el uso de la violencia es menor, y la aplicación de su teoría, en consecuencia, es limitada para explicar las formas estatales que utilizan los insurgentes que emergen del control total (Kalyvas, 2010:308-311); del mismo modo, cuando se propone utilizar el concepto en el estudio empírico, se ve obligado a reconocer cierta equivalencia entre insurgentes y titulares del poder en el momento de establecer variaciones en el control⁴ (Kalyvas, 2010:576-578). En los casos de las “zonas de control pleno” ejercido por los insurgentes presenta cierta simetría con las fuerzas gubernamentales, y aun cuando se pueda hacer referencia a ella, es débil su desarrollo teórico para establecer los límites de acción violenta en la conquista y el inicio de las acciones para el mantenimiento del control (Kalyvas, 2010: 308-311).

³ El carácter irregular de la guerra determina la asimetría, la cual es definida a priori según las diferencias de los recursos de distinto tipo entre los actores políticos que compiten entre sí. La teoría no contempla los equilibrios evidenciados empíricamente en un escenario real de guerra, entre actores que se ingenian formas diversas de contrarrestar sus desventajas. Por tanto, la asimetría específica de las formas de control, limita el análisis de las posibilidades de acción a ciertas capacidades y recursos entre actores regulares e irregulares. El reconocimiento de la pluralidad de estas formas de acción nos ofrece alternativas de estudio más amplias para explicar el conflicto armado.

⁴ Kalyvas establece cinco variantes del control: zona de pleno control por los combatientes gubernamentales; zona fragmentada, bajo control de los gubernamentales, pero con un desafío permanente y directo por parte de los insurgentes; zona segmentada espacial y temporalmente entre combatientes gubernamentales e insurgentes; zona controlada por insurgentes pero desafiada por organizaciones gubernamentales; zona totalmente controlada por insurgentes.

b. Los recursos militares y la violencia

La distribución espacial en una guerra civil, en un momento dado, mostraría tanto a insurgentes como a las fuerzas gubernamentales disputándose unos territorios y controlando otros. Tal como está planteada la asimetría, se colige que las diferencias en la capacidad de acción de los contendientes para expandir o mantener su dominio territorial depende de su capacidad militar (Kalyvas, 2010:169), sin embargo, como los recursos son siempre limitados, y aún más para los insurgentes en un contexto de guerra irregular, el uso racional de la violencia es una alternativa para conformar el comportamiento de los civiles (la violencia es una función directa del carácter irregular de la guerra), con lo cual se equiparan las diferencias reales del recurso militar. Frente a la situación de debilidad en uno de los actores, por carecer de la capacidad militar de combate, el actor en desventaja evitará el enfrentamiento de las estructuras militares, pero al mismo tiempo el rol atribuido a las fuerzas insurgentes es el de “evitar el control por parte de los titulares”, lo cual significa que para los insurgentes las posibilidades de control serían inexistentes. Aspecto que resulta contradictorio, a menos que los insurgentes en esta situación de debilidad tiendan a compensar los desequilibrios mediante acciones coercitivas contra los civiles para aumentar los costes de la colaboración con el rival. Sin embargo, la carencia no es una explicación suficiente para llevar a los combatientes a hacer uso de la violencia contra los civiles.

[94] La capacidad de los gobiernos nacionales es significativamente mayor en recursos militares disponibles; no obstante, éstos son insuficientes en relación a la totalidad del espacio que debe ser controlado. Por tanto, deben distinguirse los espacios controlados o disputados por organizaciones rivales, es decir, zonas con distinto valor estratégico para los contendientes. En situaciones de escases de medios para hacer creíble el dominio territorial, amenazado por los desafíos a la soberanía, las fuerzas gubernamentales podrán decidirse por concentrar sus fuerzas en función del valor estratégico, sin embargo, esta decisión es difícilmente sostenible durante mucho tiempo. Mientras los recursos pueden determinar mayor capacidad para uno de los actores en el balance general, en la distribución relativa, son equiparables, esto es, más simétricos; las diferencias podrían estar atenuadas por un conjunto de acciones que darían ventajas militares sobre los rivales, razón por la cual se utilizan las emboscadas, los sabotajes, los ataques a la infraestructura, los campos minados, entre otros.

Los insurgentes podrían encontrarse en situaciones con mayores ventajas comparativas que sus rivales en zonas geográficas en donde las fuerzas gubernamentales no tienen presencia regular, incluso, pueden llegar a zonas relativamente cercanas a centros de poder, merced a las carencias estructurales que los titulares del poder pudiesen experimentar para ocupar un territorio de una gran extensión, con recursos escasos o con poca capacidad de reacción. La ocupación de llanuras o zonas rurales, con relieves escarpados lejanos y de difícil acceso para las fuerzas estatales, no puede ser la única razón que explique la distribución espacial del conflicto, pues las carencias son por lo general compensadas con la movilidad de sus estructuras, el dominio del terreno por parte de sus combatientes y el conocimiento de la población. Tal como lo muestra Fernán, la expansión geográfica del conflicto está relacionada con los procesos de poblamiento, formas de cohesión social y organización económica

que constituyen la dinámica interna en las regiones, sub regiones y localidades. Se ha de recordar que el propósito de Kalyvas es el estudio de la lógica de la violencia, razón por la cual poco se ocupa de otros procesos asociados a las guerras civiles, sin embargo, es un esquema que por su carácter abstracto puede mostrar los aspectos generales en múltiples casos, pero que en dominios diferentes su alcance descriptivo y explicativo es limitado.

El caso estudiado muestra que son varias las alternativas mediante las cuales los insurgentes buscan obtener ventajas militares, políticas y administrativas comparativamente mayores frente a los titulares del poder. Sus funciones no estarían exclusivamente limitadas a la defensa militar de su posición, sino que se ocuparían de atender otras. Así las cosas, el concepto de control sería una función de la fuerza bruta, (Mampilly, 2011: 52), diferenciándose analíticamente del despliegue de otras acciones ejercidas por los grupos armados en el proceso de consolidación de un espacio soberano. Esta distribución entre acciones violentas de control y acciones no violentas de soberanía, restringe las posibles dimensiones de análisis en el estudio de las guerras civiles, porque no contempla combinaciones estratégicas probables de acciones violentas, ni la influencia de acciones no violentas, y menos sus variaciones, así sea para desafiar, defender, consolidar, mantener un territorio específico, sobre el cual siempre podrá haber disputa.

EQUILIBRIOS Y DESIGUALDADES ENTRE ACTORES

Si bien es cierto que los recursos militares son limitados, existen otras posibilidades de acción militar para compensar las debilidades en recursos, de ahí que está limitación no explica necesariamente el uso instrumental de la violencia sobre la población para modelar el comportamiento civil. Aun cuando, es una capacidad importante, no es determinante, pues las posibilidades de acción pueden ser más amplias, dependiendo de las variables geográficas, climáticas, culturales, políticas, económicas. Si la carencia de recursos explica el uso de la violencia por la falta de oportunidades, es porque no se han contemplado las diversas formas de acción que disminuyen las diferencias o, en otro caso, si diferenciamos el recurso propiamente militar de las formas diversas de acción, se debe reconocer que los actores armados cuentan con otras alternativas para asegurar la lealtad civil, y no necesariamente se verían abocados al uso de la violencia para asegurar su colaboración.

Una revisión de la administración de los recursos militares puede mostrar que ésta dependerá de los propósitos y desafíos que se propongan los bandos en contienda, del valor estratégico atribuido a cada uno de los territorios y de la resistencia o aceptación de la población frente a uno u otros de los actores en disputa. Es decir, el uso de la violencia contra los civiles dependería de las condiciones previas a la ocupación, del conocimiento y experiencia de los combatientes y de la población civil, de su posición relativa frente a los actores armados (rechazó a las acciones de uno de los bandos o a los dos)⁵, de los escenarios disputados, pues no todos los lugares tienen el mismo significado ni valor (Echandía, 1999).

⁵ Por ejemplo, el movimiento indígena en Colombia

La decisión de seleccionar la prioridad en dónde concentrar las operaciones y la magnitud de los recursos utilizados sería relativa, también, a la capacidad y el interés de los rivales para la defensa o la ocupación. En consecuencia, la violencia no es la única opción para sortear las desventajas militares.

a. Variaciones en el control: inicio, desarrollo, desenlace

Tal estado de cosas, sugiere un análisis más fluido de la dimensión espacial de las “zonas de control” y no desde la rigidez sugerida por Kalyvas. No se puede fijar analíticamente una población a un lugar, sin considerar sus movimientos y desplazamientos permanentes a distintas zonas que pueden ser controladas por diferentes actores. En el caso del Norte del Cauca en Colombia, la alta movilidad de las Farc es una opción estratégica que se evidencia en su urgencia por la construcción de vías e interconexión entre diferentes espacios del territorio.

De lo anterior se desprende un problema teórico, en cuanto se sustrae del análisis de la lógica de la violencia, el conjunto de acciones y condiciones que constituyen o influyen en la formación y mantenimiento de una “zona de control”. En un escenario en donde el control es plenamente ejercido por un solo actor, éste ya no depende completamente de la violencia como recurso, pues siendo el único no la necesitaría utilizar para someter el comportamiento de los civiles. Dice Kalyvas: cuando se logra el control pleno por parte de uno de los actores políticos, la violencia se vuelve superflua (Kalyvas, 2010: 310). Según esta consideración, existirían dos situaciones en las cuales los actores armados se verían forzados al uso de la violencia contra los civiles para lograr con éxito su colaboración o evitar la oposición. La primera sugiere, el desconocimiento y extrañeza mutua entre armados y civiles del lugar; los actores políticos pueden ser considerados una fuerza “extranjera” que llega a la zona a regir o a exigir, sin tomarse el tiempo de indagar sobre el territorio. La evidencia empírica, al menos para el caso colombiano, mostraría que esta situación es poco frecuente, pues en los territorios periféricos en donde se desarrolla el conflicto armado las poblaciones rurales han estado informadas con anticipación a la experiencia directa o al primer encuentro con los combatientes, por lo tanto, tienen idea de lo que pueden esperar de los grupos armados que han estado vigentes por más de 50 años en el territorio, como en el caso de estudio en el Norte del Cauca; asimismo, los actores armados antes de ocupar una zona buscan siempre acceder a información⁶ previa de la región con lo cual toman decisiones alrededor de su forma de operar. La segunda posibilidad hace mención a la percepción del actor armado en torno a las dificultades para tomar el control sobre un territorio particular que es de su interés, sea esto por la rivalidad u oposición local de las comunidades o por el dominio del actor rival⁷, en cuyo caso se vería obligado a utilizar la violencia como elemento más efectivo para neutralizar la oposición y romper con voluntad

[96]

⁶ Ver en Grave (2000) la narración sobre la ocupación del M-19 en el norte del Cauca (Grave,2000). Según testimonios diversos la inteligencia militar se destaca como un recurso relevante para la Fuerza Pública. Es difícil determinar la asimetría en la capacidad para recabar información sobre las dinámicas sociales de interés para los grupos armados, toda vez que esta capacidad puede depender de la distancia social y territorial, tanto como de los recursos utilizados para este fin. Está documentado el uso de listados por parte de las organizaciones paramilitares para definir las personas que buscan asesinar.

⁷ Ana María Arjona (2008) sugiere otras dimensiones de análisis con la categoría de sistemas de autoridad prebélicos en las comunidades locales.

el rechazo civil, por la vía del temor, de la reducción de las alternativas de respuesta a la única elección de la sobrevivencia, en donde cualquier otra alternativa o preferencia desaparece ante la preeminencia de proteger la vida. Podríamos decir que la teoría de Kalyvas reposa sobre una concepción lineal del proceso que inicia con el cambio del control sobre el territorio y otra de consolidación (Kalyvas, 2010:308), pero su interés está consagrado al estudio de la función de conquista –violento- de un nuevo territorio por parte del actor político, sin que importe demasiado los antecedentes prebélicos o incluso, el dominio previo por los actores rivales.

b. La condición inicial: la conquista o el control

La violencia sobre los civiles es más probable que ocurra cuando los grupos armados carecen de vínculos sociales y las conexiones necesarias con la población local para obtener información valiosa (Weinstein,2009:204-205) Esto es, la teoría de la violencia es válida y universal fundamentalmente bajo condiciones iniciales, cuando los grupos armados llegan a disputar el territorio sin otro apoyo que sus armas y su capacidad de producción de violencia.

Todos los actores armados parecen haber utilizado la violencia como medio para la conquista de territorios, independiente de la asimetría en los recursos militares. Sin embargo, algunas fuentes secundarias, compatibles con algunos testimonios recabados en la investigación que hemos realizado en el Norte del Cauca, muestran una diversidad de acciones por parte de los grupos armados, que son solo marginalmente mencionadas por Kalyvas, para quien la violencia es una acción preeminente: información y conocimiento de la población, vigilancia, muestra de poderío militar a través de la presencia abierta de los combatientes, visitas domiciliarias, amenazas, incentivos, convocatoria a reuniones, suministro de información útil para la seguridad civil (combates, tomas, campos minados), apoyos a obras y acciones comunitarias, negociaciones, acuerdos, sanción y control a ladrones, control del consumo de licor y tránsito vehicular, entre otras acciones que muestran que la violencia es un recurso inicial y final, es decir, es límite, en caso de que otros no sean efectivos. Cuando se controla un territorio la violencia no desaparece del todo -se regula y dosifica-, disminuye o se activa cuando otros mecanismos fallan: es selectiva cuando se cuenta con información para sancionar culpables (Kalyvas,2010:169-174). Así las cosas, la definición de la violencia realizada por Kalyvas cae en cierto reduccionismo al omitir del análisis *a contrario* la influencia de diversas prácticas no-violentas; aun cuando reconoce su existencia:

Si bien, es razonable que los grupos armados en contienda utilicen la violencia contra los civiles para doblegar la resistencia civil o eliminar la oposición y las preferencias de los rivales, la efectividad de la violencia desde esta perspectiva instrumentalista, presenta un escenario en el cual desaparece la historia local, se diluye cualquier efluvo de cohesión social, las estructuras comunitarias y de organización social parecen no existir, e incluso las relaciones de parentesco, por ejemplo, no tendrían importancia; tampoco se incorporan a la teoría, las instituciones de la vida social, estatales o propias de la actividad económica. La violencia como fuente de dominio, es considerada, no solo como un principio regulador de la conducta, es sobre todo un sistema de referencias que obliga indefectiblemente a los pobladores a someterse, olvidándose de sí, pues se le impone como la elección de mayor

[97]

valor para asegurar la sobrevivencia, sobre cualquier otra alternativa. Sin embargo, la capacidad de dominio del actor violento está limitada por las acciones de otro actor violento que compite por el control sobre el mismo territorio. Para el poblador civil las oportunidades de elección aumentan con la mayor competencia entre actores rivales, no obstante, será siempre una elección que se basa en la sobrevivencia mediante la colaboración, pese a que esta decisión pueda incrementar el riesgo frente a los rivales o ante los mismos pobladores que puedan resultar afectados. Siempre una mayor colaboración de los pobladores puede llevar, de un estado de mayor seguridad, a uno de menor, con el cambio del dominador sobre el territorio.

c. Consolidación y orden: referencias empíricas sobre el control indirecto

La implementación de una combinación de varias estrategias podría compensar la deficiencia entre los recursos de uno de los actores, a diferencia de las desigualdades que parecen mantenerse desde una concepción asimétrica de las guerras civiles. Aunque no se trata de elegir entre la violencia y las acciones no violentas, propias de “programas políticos” de una formulación dicotómica (Kalyvas, 2010:141), esta Teoría de la Violencia superpone la acción coercitiva como una condición de posibilidad previa a la implementación de un programa o de acciones políticas de administración o de gobernanza por parte de los insurgentes que en condiciones de desventaja no pueden asegurar de manera duradera la seguridad.

[98] Existen formas organizativas de la guerrilla en las zonas de intervención debidas a su presencia más o menos constante en el nororiente del Cauca. Nos referimos a las funciones de mediación, vigilancia y monitoreo realizadas por las estructuras de los milicianos que operan para las Farc en el nororiente del Cauca. Aunque no es posible determinar el grado de complejidad y estructuración que alcanza este sistema, por sus resultados, si podemos inferirla. Aunque consideramos que la conformación de estos dispositivos de vigilancia que tienen en alguna medida su forma institucionalizada, su conformación no fue un propósito deliberado de las Farc, fue el producto, según los testimonios, de un proceso más o menos prolongado que respondía a las demandas comunitarias y a la interacción sostenida con ellas. El proceso inicia como una propuesta de solución comunicativa para evitar una solución violenta de una situación coercitiva hacia la población civil. En sus manifestaciones iniciales, entre los años 1990-1994, esta función comunicativa era realizada por algunas personas de confianza para los comandantes guerrilleros y cercanas a las comunidades que se convierten en “*mandaderos*”. Fue un flujo de comunicación vertical útil para ambos.

Esta figura de intermediación cumple una función comunicativa, que se mantiene hasta el cierre de la investigación en el año 2013, pese al papel protagónico que comenzaron a cumplir la organización de milicianos en la segunda mitad de los años 90s. Durante este período aparecen las milicias en el escenario local, y se convierten en el elemento más representativo de la relación entre el grupo armado y la población civil. Aunque los grupos de milicianos les permiten a las Farc un control más eficaz, no solo cumplen funciones de comunicación, sino también de permanente vigilancia, de regulación o de policía, en donde ya no solo se ocupan de la población civil, sino de la seguridad sobre el territorio. Una

organización como las Farc que, en ocasiones asume la forma de una organización mafiosa abocada al negocio de la protección, siguiendo a Tilly (2006), despliega formas estatales de control que le permiten ejercer un control indirecto (Tilly, 1990). Basta con la presencia ocasional de los combatientes que cumplen a veces funciones de vigilancia, de policía, entre otras, para conservar la credibilidad del “eterno retorno” en los poblados, que asegura su lealtad. De este modo, la ausencia de las estructuras militares no significa, una pérdida del control sobre el territorio.

Esta característica de la estructuras de milicianos no es un tema baladí, considerándolos como un grupo de jóvenes ingenuos, obligados por las promesas maliciosas de la guerrilla, o motivados por la ganancia pese a los riesgos en los que pudiese incurrir (Gutierrez, 2004). Según lo observado, su estructura organizativa nos muestra un entramado de vínculos y dependencias, de redes de confianza (Tilly, 2005), un estilo específico en la manera de relacionarse, los sentidos de la acción y una racionalidad práctica que explican los alcances y límites a las relaciones que se establecen con las Farc, con sus combatientes y con los vecinos, de acuerdo a las relaciones de confianza que inspiren.

Los vínculos sociales de los milicianos en sus veredas, permiten a las Farc, acceder a la información particular de cada poblador. El nuevo miliciano conoce a todas las personas de la vereda, a los pobladores, sabe en quien confiar: es la información y el medio mismo a través del cual la guerrilla se enquistaba en la dinámica social. Tal estrategia política o de control, experimentó, en su conformación varias dificultades.

La delegación de poder a jóvenes y a algunos adultos que de pronto se perciben con autoridad, también es la oportunidad para obtener ventajas personales al no estar bajo la vigilancia y control que supone una estructura jerarquizada. El ejercicio de poder frente a los pobladores lleva a algunos milicianos a abusar de la población. Este hecho se constituyó en el problema fundamental para el establecimiento de un sistema de vigilancia y monitoreo, cuyo lado más débil, fue tal vez la informalidad o el desconocimiento de procedimientos y sus probables consecuencias.

Las Farc fracasan en el intento de utilizar a los milicianos para exigir “vacunas”, razón por la cual, se ven obligadas a retomar directamente ciertas actividades coactivas, para conservar su credibilidad frente a la población civil. Habitualmente cuando eran exigencias expresadas por intermedio de milicianos, la orden no admitía discusión, al contrario, cuando la exigencia era solicitada directamente por el grupo irregular, el poblador tenía la posibilidad de negociar otras condiciones en torno a la exigencia.

Debido a la desconfianza que habían despertado los milicianos en la población, las Farc restringen su rango de acción y grado de autonomía, mediante la consolidación de un jefe, lo cual sirve para especializar a los milicianos en acciones de vigilancia y monitoreo, y acciones coactivas específicas. El “jefe de milicianos” es una figura poco visible para la población pero que se convierte en una alternativa de regulación de éstos, útil para las Farc.

En este sentido, la vinculación del miliciano a la guerrilla define en el proceso de inserción al conjunto de relaciones dentro de las veredas que le permiten a las Farc el acceso

[99]

a la información sobre la población y los rivales, así como la centralización y monopolio de esa información. Este mecanismo de inserción ofrece a las Farc confiabilidad en la información que recibe sobre la población. De este modo las Farc encuentran en la organización de grupos de milicianos un medio que les permite realmente constituirse en ejército y de otro, mantener vínculos con las poblaciones locales.

Kalyvas queda atrapado en su objeto: la violencia. Su teoría aborda la conformación “milicias y comités” como una expresión institucional (Kalyvas, 2010:157-163) desde la cual se controla la población, sin embargo, el alcance del dispositivo resulta desde su perspectiva de difícil manejo para la insurgencia, cuando se trata de evitar los excesos individuales de estos. En cualquier caso se verían obligados a mantener una presencia militar constante. El dispositivo institucional en su teoría queda reducido entonces a la producción de información de cierta calidad y a la generación de violencia, pero de golpe se descarta la capacidad de la insurgencia para operar bajo esta modalidad. En suma, los argumentos impiden plantear un “control indirecto” por parte de los grupos insurgentes a partir de lo cual se pueda seguir un proceso, o establecer la discontinuidad. De hecho, se debe reconocer que el “control” es un proceso, que supone no solo la presencia militar a través de la cual se tramita el uso de la violencia, sino la conformación de estructuras organizadas de milicianos y redes de apoyo asociadas a estas, con las cuales el control es mayor, y en consecuencia la violencia necesaria tiende a disminuir; algo así como el establecimiento de formaciones institucionales; proceso, por supuesto, no exento de resistencias, conflictos y rechazo. En los casos en los cuales se logra poner en funcionamiento estas estructuras, el desafío para las fuerzas gubernamentales sería aún mayor, pues no es suficiente la presencia militar y acciones de violencia para lograr desarticular dichas estructuras, toda vez que es reconocido por los pobladores y por los militares mismos la dificultad real de permanecer durante largo tiempo en el territorio.

[100]

UN CASO DE CONTROL CONFISCADO

En Colombia, la implementación de la Política de Seguridad Democrática (PSD), impulsada durante los dos períodos de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), es una experiencia apropiada para estimar el alcance de la capacidad predictiva de la Teoría de Kalyvas, en la cual se privilegian los recursos militares y el uso de la violencia, como medios idóneos y más eficaces para lograr el control de territorios en disputa o mantenerlo. El riesgo de apoyarse en eventos que aún exacerban rivalidades en el ambiente político nacional, puede ser una elección poco afortunada, sin embargo, la invitación es a situar la argumentación en un lugar académico, en sentido estricto, para llegar a conclusiones útiles. La PSD⁸ ofrece un diseño de apuestas estratégicas y conceptuales acordes con los supuestos normativos y de acción que comporta la Teoría de la Violencia. Según la planeación de la PSD:

“La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Sin control

⁸ La estrategia está definida por las condiciones y capacidades de un actor para emprender acciones de consecución, coordinación y administración de recursos para alcanzar sus objetivos.

territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia”, (Mindefesa, 2003:15).

En efecto, el primer objetivo de la PSD⁹ dependía de la eficacia de las acciones militares del Ejército para recuperar el “control territorial”, lo cual generaría las condiciones idóneas para la posterior intervención coordinada de todas las instituciones estatales con el fin de alcanzar los objetivos restantes.

En el trabajo de investigación realizado en el año 2011, se buscaba determinar los resultados de la PSD en la subregión del nororiente del Cauca, más allá de dedicar esfuerzos a revelar su fundamentación conceptual o asumir la tarea de evaluar una Política de gobierno en toda su magnitud. Se trataba de evaluar en un conjunto de veredas con presencia de grupos armados ilegales por más de seis décadas, su impacto en el cambio de las relaciones entre civiles y armados. En el diseño de la PSD no se establecen diferencias entre regiones, es probable que en la planeación y aplicación puedan existir variaciones de acuerdo a las condiciones particulares de los territorios; la preferencia por la acción militar es el eje principal, más allá de las especificidades espaciales, sociales o culturales, preexistentes al inicio de las operaciones de recuperación del territorio.

En buena medida la implementación de las acciones militares contempladas en la PSD para recuperar el control territorial en la subregión se iniciaron de manera sistemática desde el año 2005. Es solo hasta el año 2010 (bajo la Política de Prosperidad Democrática del presidente Santos), cuando el Estado decide avanzar hacia la fase de “consolidación, cuyo actor principal fue el Ejército y frente a sus acciones se desencadenó la resistencia del movimiento social indígena y de buena parte de campesinos de la subregión, sobre todo de los municipios de Toribío y Miranda. En el nororiente del Cauca, hasta el año 2010, aún no se habían puesto en marcha las acciones para el logro de los tres objetivos restantes de la PSD, razón por la cual no se contemplaron en dicha investigación.

[101]

En la zona estudiada, tradicionalmente ocupada por las Farc, se puede verificar la presencia institucional de las escuelas públicas, Juntas de Acción Comunal, Centros de Salud, asociación de campesinos, empresas productivas y de servicios legales, un comercio activo, la escrituración de los predios, entre otros, que hacen parte de la vida social cotidiana de las veredas¹⁰ Sin embargo, unas parecen marchar independiente de las otras instituciones del Estado, de sus políticas de seguridad y policía, sin claras articulaciones estratégicas del conjunto de recursos institucionales. Por más que se elaboren abstracciones racionales para priorizar la actividad militar, ya existe una historia institucional incorporada en los pobladores, que en grados diferenciados, dinamiza la vida local. Lo cual significa que esta

⁹ Son cinco los objetivos estratégicos de la PSD: Consolidación del control del territorio: que se divide en tres: recuperación, mantenimiento y consolidación del control del territorio; Seguridad urbana y protección de la población, que involucra la reducción de los delitos (Secuestro, extorsión, homicidio) y restablecimiento y reincorporación para recuperar condiciones de seguridad, empezando por la población vulnerable; eliminación del negocio de drogas ilícitas; Mantenimiento de las fronteras; y eficiencia y transparencia. (Mindefensa. 2003:32-33).

¹⁰ Las instituciones estatales no fueron articuladas en la PSD, por tanto, no hicieron parte del diseño estratégico de recuperación del control y consolidación territorial, cuyo objetivo se buscó alcanzar a través de la intervención militar.

dimensión política de la presencia institucional del Estado existe de manera más menos independiente de las funciones coercitivas de policía, fuerzas militares o justicia del mismo estado. Es decir, la existencia de esta última no es una condición para la presencia activa, objetiva y subjetiva de la primera.

La PSD mostró en este territorio unos pobres resultados a pesar de la intensa actividad militar, el despliegue de enormes recursos logísticos, habida cuenta que no se pudo impedir la presencia de las Farc en el territorio, como tampoco se acabaron otras actividades ilícitas como la producción de narcóticos y los homicidios.

La actividad paramilitar entre los años 2000 y 2003 fue experimentada por los habitantes de la zona cordillerana de la subregión como el momento de mayor incertidumbre y temor, sumada a las acciones violentas y de vigilancia de los insurgentes para su defensa (Ver Cuadro N°1). Aunque el Ejército siempre ha hecho presencia ocasional, solo desde el año 2005, cuando se da inicio a la PSD en la subregión, se comenzaron a percibir cambios en las rutinas de desplazamiento de los militares. La violencia contra la población se incremento nuevamente entre los años 2007-2009.

CUADRO N° 1.

Denuncias de violaciones al DIH y DD.HH, según acción desencadenante (%). Municipios Subregión: Pradera, Florida, Miranda, Corinto, Toribio, Caloto. Años 2001-2010

AÑO	OBJETIVO DEL HECHO VIOLENTO			Total
	Combate	Personal del gobierno	Población civil	
2001-2002	35,2	50,0	40,6	39,7
2002-2004	12,5	-	11,6	11,6
2005-2006	5,7	25,0	11,9	10,9
2007-2008	11,4	-	22,2	19,5
2009-2010	35,2	25,0	13,8	18,3
TOTAL N	88	9	320	417
%	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Revista: Noche y Niebla-Cinep, Triangulados con fuentes primarias, periódicos. Cálculos propios.

Bajo la PSD, las tropas en lugar de llegar a los poblados por las vías públicas, se movilizaban de manera sigilosa por lugares alejados de las viviendas, utilizando los “desechos” que configuran un entramado de trochas no carretables, desplazándose solamente en horas nocturnas y pernoctando durante el día. Con la renuncia a utilizar las vías transitadas para llegar a la zona, evitaban que sus movimientos y posiciones fueran fácilmente identificables y revelados a los insurgentes. El cambio sin duda resulto significativo pues indicó la emergencia del interés gubernamental por recuperar el territorio plenamente, no solo por la búsqueda de resultados militares exitosos en el ataque sorpresa a la insurgencia, sino porque supone de algún modo el reconocimiento de la capacidad del rival para informarse tempranamente de sus posiciones mediante la colaboración de la población. Esta táctica sirvió al comienzo (2005-2006) para propinar algunos golpes a grupos numerosos

[102]

de insurgentes que se habían confiado hasta entonces de su predominio local, realizando patrullajes habituales en camperos muy cerca de la cabecera municipal, con exposiciones públicas casi diarias de los combatientes (Ver “Combates” Cuadro N° 2).

CUADRO N° 2
Resultados de operaciones militares en la subregión (%): Subregión. Años 2005-2010.

AÑO	Clase de Hecho en categorías generales										Total
	Combates	Capturas	Decomiso de material de guerra	Op. Actividades ilegales- Recursos -	Op. Antisecuestro	Neutralización	Fuga y entrega voluntaria	Allanamiento	Otro	Retén militar	
2005	27,8	26,6	54,2	16,3	46,3	5,7	46,7	20,4	-	22,6	30,9
2006	24,5	16,7	22,2	7,9	36,6	1,3	4,9	15,7	-	29,0	16,7
2007	14,9	8,6	8,5	36,4	4,9	15,2	3,3	14,8	46,2	25,8	17,4
2008	9,3	15,4	6,9	20,7	7,3	38,7	7,4	24,1	53,8	22,6	14,4
2009	2,7	3,2	1,8	1,1	4,9	4,8	9,0	-	-	-	2,3
2010	20,7	29,4	6,4	17,6	-	34,3	28,7	25,0	-	-	18,2
Total N	1092	897	1368	1334	41	230	122	108	13	31	5236
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuentes: Tercera Brigada del Ejército, triangulados con boletines diarios del Das, periódicos y fuentes primarias. Cálculos propios.

Pero la guerrilla se adaptó con facilidad y recobró el antiguo esquema de los focos guerrilleros, que supone la movilización de pequeños grupos de 5 a 10 combatientes, y después en parejas, para evitar un encuentro con las fuerzas gubernamentales. Cabe destacar que la disminución de los combates entre los años 2007 – 2009, que fueron retomados en el año 2010, contrasta con el incremento significativo de las operaciones frente a las actividades ilegales, fundamentalmente contra el narcotráfico, durante este mismo período de tiempo. Con estos nuevos movimientos del Ejército, bajo la PSD, se pone en marcha una dinámica de interacción estratégica frente a la cual los guerrilleros deben renunciar a sus insignias y símbolos distintivos frente a la población civil, cambiando sus uniformes por ropa civil y abandonando el porte de las armas largas. Si bien, la visibilidad y la identificación abierta expresa una dimensión simbólica, cuando el combatiente se pone en escena, se fortalece la percepción de credibilidad en su poder militar entre los pobladores locales. En el contexto de la PSD, surge el ocultamiento y el camuflaje de los insurgentes entre los pobladores locales, para evitar la acción de la fuerza pública. Resulta interesante analizar cómo las fuerzas del Estado evitan la población local para mejorar la probabilidad de éxito militar, y al contrario, la guerrilla renuncia a su distinción frente a los lugareños.

La interacción militar, en el juego estratégico de las estructuras militares, no alteraron los referentes de poder, que exijan un cambio de conducta de la población civil. Bajo el predominio de acciones de combate, la violencia contra la población civil aumentó; cuando se incrementaron el número acciones para reducir las actividades ilegales- narcotráfico, entre otras- las violencia contra la población civil disminuyó. Algunos actos posteriores que se realizaron bajo la PSD, tales como el empadronamiento realizado por los militares en las veredas más altas, buscaba intimidar a los civiles, más que recabar información útil, tal como lo señalaron los afectados; otras acciones arbitrarias combinaban un repertorio amplio de amenazas, asesinatos, capturas ilegales, acusaciones falsas entre otras denuncias hechas por la población civil. Sin embargo, estas acciones de presión directa a los habitantes de las veredas más distantes de la cabecera municipal no parecen haber transformado el comportamiento civil. El resultado fue contraproducente, pues estas formas de actuar asumidas por los militares, quienes se supone deben ser y dar el ejemplo en el cumplimiento de las normas y las leyes, se convirtieron más que en un agravio, en la vivencia de un sentido de injusticia que integró solidariamente a la comunidad en una relación de desconfianza con las fuerzas militares. El sentido de la acción construido desde los esquemas de percepción de los pobladores diferencia las acciones violentas y las elabora según el grupo que las produce.

No siempre la población civil ha sido blanco militar de los actores armados, sin embargo, ha sufrido las consecuencias indirectas de la guerra. En la subregión, el 95,8% de los casos denunciados entre los años 2001-2010, están relacionados a acciones dirigidas contra individuos o colectivos de la población civil (Ver Cuadro N°3). En este periodo y como resultado del enfrentamiento entre combatientes, se desencadenaron desplazamientos, homicidios, daño en bienes, lesiones personales, escudos humanos (11,9%), entre las cuales, se presentaron algunas acciones directas contra pobladores, producto de acciones indiscriminadas de bombardeos y ametrallamientos.

[104]

Cuadro N° 3.

Dirección de las acciones de la acción violenta, según objetivo del hecho violento. Subregión. Colombia 2001-2010.

Dirección según consecuencias	Objetivo del hecho violento			Total
	Combate	Personas del gobierno	Población civil	
Directa	11,9	100,0	95,6	78,7
Indirecta	88,1	-	2,8	83,0
Sin determinar	-	-	1,6	1,2
TOTAL N	84	9	320	413
	100 %	100%	100%	100%

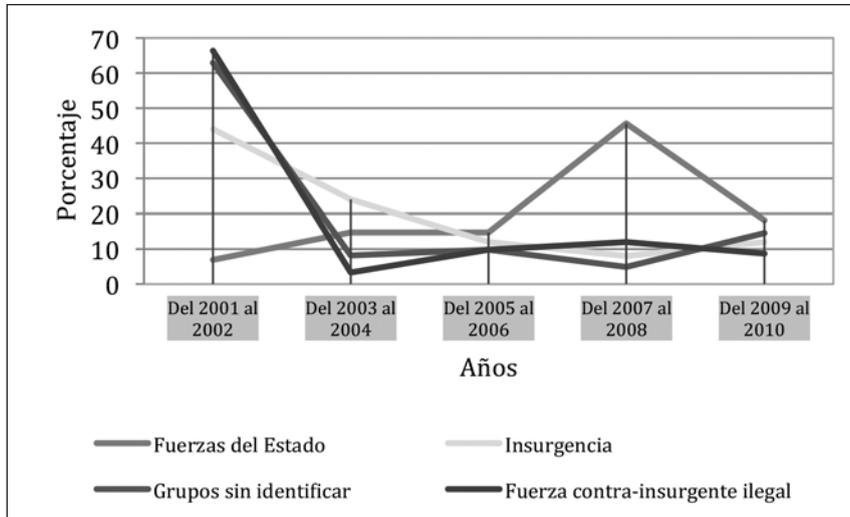
Fuente: Revista: Noche y Niebla-Cinep, triangulados con información primaria, periódicos. Cálculos propios.

Cuando las acciones violatorias del DIH y DD.HH se originan en combates entre las estructuras militares rivales, el 50% de las denuncias aseguran que la violencia fue provocada por la insurgencia. Al comparar las acciones de los actores armados que fueron responsabilizados por las denuncias de violencia contra la población, el 36.3% se le atribuye a las fuerzas gubernamentales, el 28.8% al paramilitarismo, en menor proporción se encuentra la guerrilla con el 15,6%. De los registros presentados en el Gráfico N°1 se observa que la

acción violenta como un correlato de la disputa territorial la inician los paramilitares en el año 2001, cuando también se registra el número más alto de denuncias por parte de la insurgencia. En ese momento las acciones de las fuerzas del Estado muestran los valores más bajos, solo después del año 2007 se registran acciones violentas contra la población.

Gráfico N°1.

Grupo responsable de la acción violatoria del DIH y DD.HH. Subregión. Colombia 2001-2010

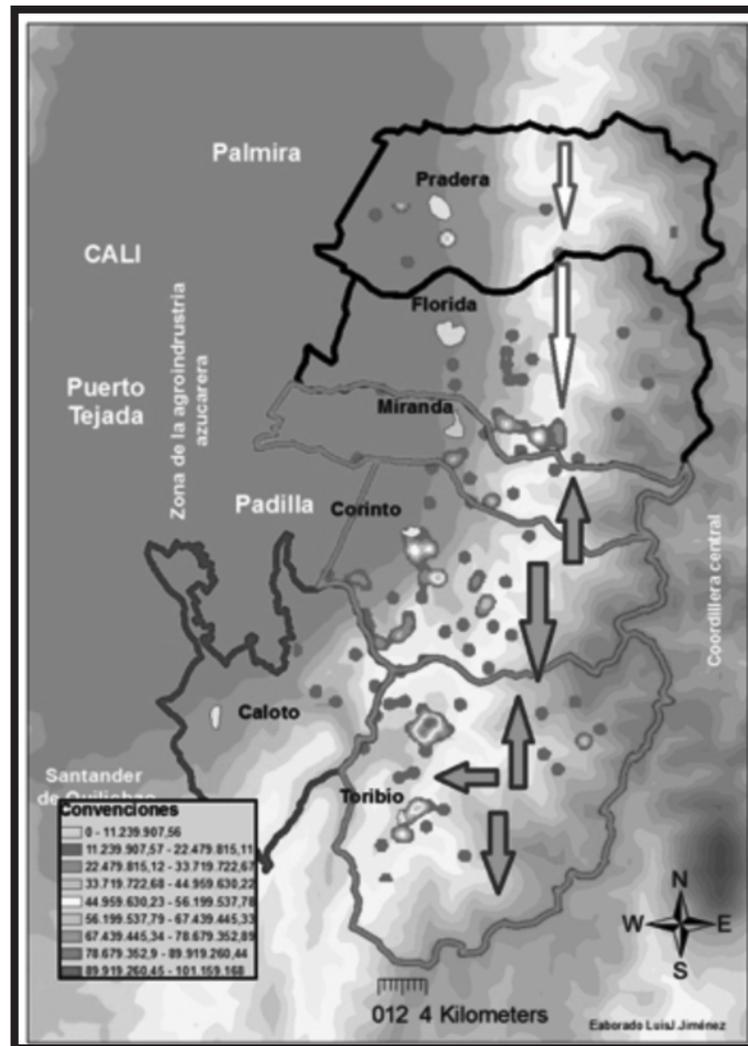


Fuente: Revista: Noche y Niebla-Cinep, triangulados con información primaria, periódicos. Cálculos propios.

De acuerdo a la teoría de Kalyvas con el incremento de la violencia hacia la población se produce una mayor colaboración, mejora el acceso a la información que permite a los grupos armados orientar de manera individualizada la acción violenta contra quienes colaboran con los rivales. Cuando el control se hace mayor, disminuye la violencia o ésta se mantiene bajo la forma personalizada orientada a la sanción de culpables. ¿Cuáles son los indicadores que permiten determinar un cambio en el control territorial?. En este punto debemos reconocer que una disminución en el volumen de acciones violentas contra la población civil es un buen indicador de cambio en el grado control. El lugar en donde se registraron los combates indicaría la presencia territorial de insurgentes en una en donde se esperarían estos ya no hicieran presencia por estar recuperada, en otras palabras, los insurgentes aún no han sido expulsados En el Mapa n°1 se ilustra la distribución espacial de los combates sostenidos con la insurgencia por parte de las fuerzas militares desde el año 2005 al 2010. En éste, se aprecia que en los municipios cuyo perímetro se encuentra en color rojo (Miranda, Corinto, Toribio), la guerrilla ha mantenido presencia sostenida desde hace más de cinco décadas (ver zona marcada por las flechas rojas en el mapa). Con el establecimiento de un batallón de alta montaña, en la zona cordillerana, en los límites fronterizos entre Miranda y Florida, se buscó interrumpir la movilidad de la guerrilla hacia el norte (ver lugar señalado por las flechas blancas en el mapa). Los combates en Pradera son muy pocos, y su gran mayoría se concentran en los municipios de Corinto y Toribio, principalmente en las zonas urbanas, excepto en el lugar de Florida en donde el mayor número de combates están situados en las cercanías del Batallón de Alta Montaña.

Mapa N°1.

Densidad de combates fuerza pública- insurgencia.
Espacios diferenciados según altura sobre el nivel del mar. Años 2005-2010 (método Kernel).



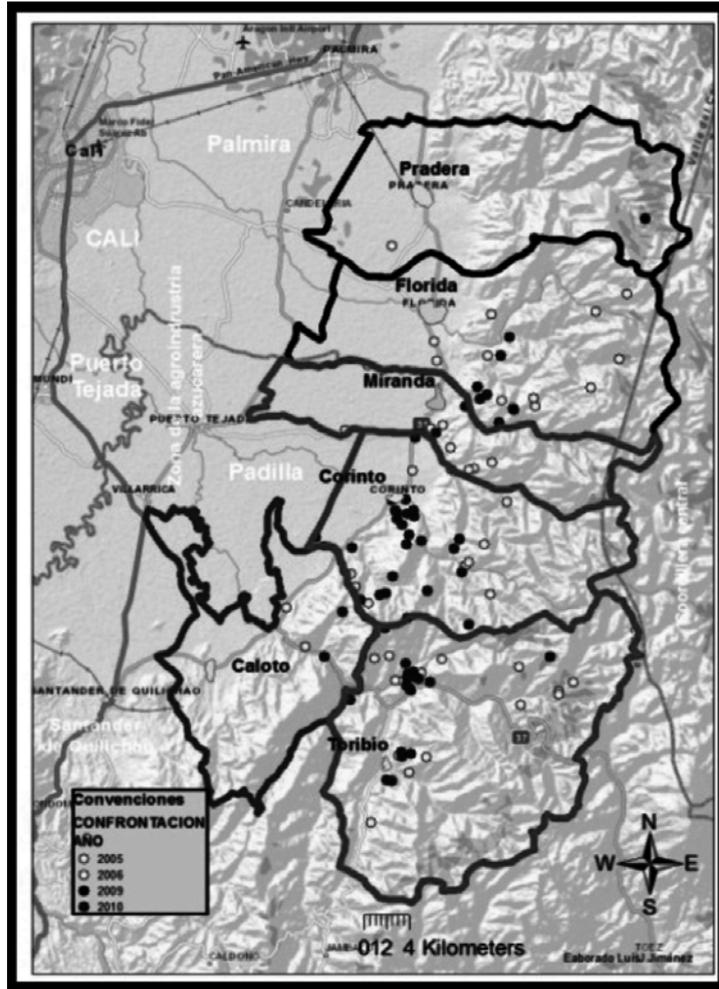
Fuente: Tercera brigada, triangulada con Boletines diarios del DAS, periódicos, fuentes primarias. Cálculos propios.

En el Mapa n°2 se aprecia la distribución espacial de los combates en la subregión según año de ocurrencia. Al comparar la distribución espacial de los combates registrados en la subregión estudiada durante los dos primeros años y los dos últimos de la PSD, se observa un cambio de acciones combate: al inicio se muestra mayor dispersión territorial de los combates, estos llegaron a realizarse incluso en zonas altas de la cordillera, ocupadas tradicionalmente por los insurgentes; al final del período se muestra más concentración de combates en las zonas urbanas y zonas circunvecinas (Corinto y Toribio) en donde se supone es mayor el control por parte de las fuerzas gubernamentales. Los registros espaciales de actividad militar no permiten determinar un repliegue de la insurgencia y menos considerar que ésta fuera derrotada o desterrada del territorio. La dinámica de la acción sugiere que los insurgentes llegan hasta los sitios más cercanos a las zonas urbanas, lugares en los que se tratan en combate, como ocurre entre el año 2009-2010. De acuerdo a los datos, los lugares en los cuales ocurrieron los combates y los cambios percibidos entre un período inicial y otro final, no indican la recuperación del control territorial.

[106]

Mapa N°2.

Distribución espacial de los combates entre Fuerza Pública- insurgencia.
Subregión. Comparativo años capas 2005-2007 con 2009 -2010.



Fuente: Tercera brigada, triangulada con Boletines diarios del DAS, periódicos, fuentes primarias. Cálculos propios

De igual forma, las denuncias por violaciones al DIH y al DH, según los reportes que reposan en la base de datos de la Revista Noche y Niebla del Cinep, y mediante triangulación con fuentes documentales y primarias, las fuerzas del estado registran (Cuadro N°4) un porcentajes más o menos similar entre los años 2003-2006 y entre 2009-2010; se aprecia que la responsabilidad atribuida a las fuerzas gubernamentales es menor en el período 2001-2002, cuando los Paramilitares están más activos. No obstante, el volumen de acciones violentas, indica que la expulsión de los insurgentes del territorio no ha logrado los resultados esperados en la PSD. Los datos sugieren que la dinámica del conflicto es intensa, sin embargo, el dominio sobre el territorio parece no haber sufrido transformaciones. Es una percepción que se confirma por los mismos pobladores, quienes aseguraron cambios en las formas de comportamiento de los combatientes, quienes ya no se movilizan confiados y seguros.

[107]

Cuadro N° 4.

Presunto responsable denunciado de ejercer violencia contra la población civil,
según años de ocurrencia. Subregión de estudio. Colombia 2001-2010.

Presunto responsable	Rangos años					Total
	Del 2001 al 2002	Del 2003 al 2004	Del 2005 al 2006	Del 2007 al 2008	Del 2009 al 2010	
Fuerza del Estado	6,2	45,9	44,7	74,6	47,7	36,3
Insurgencia	16,9	32,4	15,8	5,6	13,6	15,6
Grupos sin identificar	30,0	13,5	15,8	4,2	20,5	19,4
Fuerza contrainsurgente ilegal	46,9	8,1	23,7	15,5	18,2	28,8
Total	130	37	38	71	44	320
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de datos *Revista Noche y Niebla-Cinep*, triangulados con fuentes primarias, periódicos. Cálculos propios.

[108]

Una de las estrategias más complejas y efectivas ha sido la Red de Informantes o de Cooperantes, articulada a la estrategia de la PSD, merced de un plan de incentivos para alentar la colaboración de civiles y estimular la desertión de guerrilleros. Con ella, se buscaba el doble propósito de debilitar las estructuras militares y fortalecer la inteligencia militar para dislocar el control de la información de la insurgencia. El Plan es equivalente a la “práctica de la denuncia” sugerida por Kalyvas, pero bajo estas circunstancias estructuradas dentro de una las estrategias de la PSD para acceder a la información. Los denunciadores de la teoría de Kalyvas, son los informantes de la PSD. Esta práctica de la denuncia es uno de los mecanismos más efectivos de colaboración e la población civil, pues permite a los grupos armados el acceso a la información para orientar selectivamente la violencia sobre los civiles que colaboran o son leales a las fuerzas rivales. A diferencia de la PSD que forma un fondo de incentivos para motivar la colaboración de informantes, en Kalyvas esta práctica de la denuncia se asocia más a las escisiones locales endógenas entre pobladores, que en contextos violentos, se da la posibilidad de venganzas o resolver sus diferencias con otros pobladores.

Aunque la administración de este recurso ha servido para acertar golpes a las estructuras armadas de la guerrilla, no ha cumplido su propósito de debilitarla lo suficiente como para suprimir su control del territorio. La Red de Cooperantes, a diferencia de la “práctica de denuncia” señaladas por Kalyvas, no es una dimensión endógena intracomunitaria, es decir, la relación de costos – beneficios es diferente. Durante el año 2009, los pobladores de la zona estudiada, comenzaron a identificar que los militares comenzaron a llegar a interrogar algunos vecinos, acompañados por una persona vestida de militar, encapuchada y sin armas, señalando a los milicianos o colaboradores de la guerrilla. Con el tiempo esta actividad resulto inocua frente a las estructuras de milicianos que se mantenían indemnes, y aún más para los civiles que fueron capturados sin los suficientes medios de prueba jurídica. Durante el año 2010, varios testimonios coinciden en la narración sobre hechos que resultan reveladores del impacto que tuvo la PSD y la acción del Ejército en la población civil. Corresponde a dos hechos sucedidos en una operación conjunta de varias fuerzas gubernamentales para capturar en las veredas un supuesto manejador de las finanzas del sexto frente de las Farc. Días antes de esta operación se presenta un hecho de despliegue militar sin precedentes, que tiene mayor valor expresivo, por lo que representa la teatralidad en la puesta en escena,

que por la efectividad en el resultado. El hecho es descrito por un poblador así:

“... por aquí es normal que pasen helicópteros del Ejército (sic), pero nunca antes habían llegado tantas ni volando tan cerca a los techos de las casas. Uso fue de buenas a primeras, y uno tras otro pasaban tan cerca al techo de la casa. Llegaron sin aviso, subieron por el cañon, sin ruido hasta que llegaron aquí. Aterrizaron unos en el potrero, uno casi se estrella, cuando se enredó con un cable de la energía. Y nos dejaron sin energía un buen tiempo. Muchos soldados se bajaron preguntando por el inválido, buscaron como en casi todas las casas de la vereda. Algunos días después regresaron de la misma forma pero esta vez sí lograron ubicar en donde se encontraba. La persona que perseguían es inválido, natural de la vereda. Cuando llegaron había un joven, que es su amigo. Ellos son de la vereda, el joven es nuestro. Ellos al ver la situación se asustan y tratan de huir, pero fueron bombardeados desde el helicóptero. Caen con el carro en una alcantarilla, son capturados y retenidos, apartados de la comunidad. Al inválido lo hieren y tal como está lo cuelgan del helicóptero y se lo llevan, mientras el joven yace herido. Cuando la comunidad va por el joven lo encuentran medio desnudo, a punto de ponerle un uniforme camuflado que bajan del helicóptero. Una vecina, apoyada por la comunidad, se opone alegando que el muchacho no es guerrillero. En esas, se forma el alboroto para evitar que le pongan el uniforme. Algunos días más tarde el inválido estaba otra vez en su casa recuperándose de las heridas, después de haber salido como el manejador de las finanzas de la guerrilla”

Esta es una versión que coincide con la recabada por un noticiero en un canal de difusión nacional en el cual se afirma:

“Cuando el joven es herido no dejan pasar a la comunidad, y cuando finalmente logran llegar hasta él, está casi desnudo, le habían quitado su ropa, pues incluso le dispararon a quemarropa y no lo dejaban atender... Según los habitantes, sólo la presencia de la comunidad logró impedir que al herido lo vistieran de camuflado” (Noticias Uno, 2010)¹¹.

[109]

Del hecho narrado se pueden sacar varias conclusiones. El balance desde la perspectiva del poblador representa un mayor incremento de la desconfianza sobre la forma de proceder de las Fuerzas Militares. Los resultados negativos en operaciones semejantes, corresponden a un esquema general que se repite, con algunas variantes en el modelo que resultan excepcionales. Seguramente las fuentes de información utilizadas por la Fuerza Pública los lleva a hacer un despliegue militar extraordinario para capturar un inválido, como si éste fuese el “gran cabecilla guerrillero”. Son varios los interrogantes que llaman la atención: ¿cuál es la calidad de la información de inteligencia militar?; ¿cuál es el mensaje que se quiere comunicar con la magnitud de la operación?; ¿por qué el hecho es difundido ampliamente como una noticia nacional en los principales medios de difusión?; Logramos registrar los siguientes titulares de la noticias: “Capturado alias el “invalido”, del sexto frente de las Farc” (RCN, 2010); “Capturan a guerrillero de las Farc encargado de negocios del narcotráfico”; “Capturado guerrillero de las Farc, muy cercano a alias ‘Alfonso Cano’” (Caracolradio, 2010); “Capturado cabecilla del sexto frente de las Farc” (Fac, 2010); En el Cauca

¹¹ Los pobladores conocen de los canales directos, por su experiencia en una zona de conflicto, que pueden ser aprovechadas de las escisiones del poder, expresadas en las prácticas de dominación, las cuales capitalizadas a su favor en el momento de transar con los insurgentes. Del mismo modo, acuden al director de noticias uno, Daniel Coronell, quien en su momento fue uno de los mayores críticos del gobierno. Él fue contactado directamente por una de las personas de la vereda para contrarrestar la información por los demás medios, pero sobretodo, buscar reducir el riesgo a la vida de los civiles.

capturaron a presunto jefe de finanzas de las Farc. (El Tiempo, 2010). A la fuerza pública parece interesarle más la difusión de operativos exitosos en los medios nacionales, es decir, la “difusión de positivos”, aun cuando éstos no sean golpes efectivos a las Farc, soportados sobre pruebas jurídicas sólidas. La evaluación de los resultados de la PSD debería considerar los costos materiales de la pérdida de credibilidad de los habitantes de la localidad, al quedar desprestigiada con un despliegue ostentoso frente a sus pobres resultados para destruir la guerrilla. Desde esta perspectiva, el resultado negativo del operativo militar es contraproducente, por lo tanto, la percepción sobre los insurgentes es de mayor credibilidad toda vez que con menos logran más. En la línea de análisis propuesta, los recursos militares, ni la violencia son condiciones de mayor eficacia y éxito. Sin bien las condiciones de desigualdad pueden ser asimétricas, estas no son determinantes para lograr resultados más efectivos, el resultado puede no corresponder a la asimetría que plantean las condiciones iniciales o estructurales.

CONCLUSIÓN

Consideramos que partir de una simplificación teórica, validez *ex post* mediante una selección de casos, no es posible explicar el conflicto en el nororiente del Cauca. Si los presupuestos fundamentales de la teoría se cumplieran, con la inversión de los cuantiosos recursos militares invertidos en el proceso de recuperación territorial se esperarían mejores resultados de las acciones de la PSD. Desde la lógica abstracta de la elección racional resultarían entonces insuficientes los recursos militares utilizados para acabar con la insurgencia, o haría falta más violencia. No hay límite. La teoría de la lógica de la violencia constituye la realidad en la cual se valida a sí misma. Todo dependería de los recursos y la violencia. Y la manera de hacer más eficientes los recursos militares es mediante el uso de la violencia, pero no se reconoce en esta teoría propuesta por Kalyvas, más principios de regulación social que ivos que podrían hacer inviable el uso de la violencia.

La teoría de Kalyvas aborda mecanismos adicionales de control territorial frente a los cuáles hace referencia, pero no se desarrollan. Consideramos que con los mecanismos de protección, eliminación de la oposición, credibilidad en el éxito militar, monitoreo y vigilancia, la dotación de un soporte ideológico y discursivo, entre otros, se puede elaborar un desarrollo teórico más amplio y robusto, que no solo sea útil para abordar el control inicial sobre un determinado territorio a la luz de las acciones violentas, sino que incorpore desde el principio otras formas coercitivas, e incluso, que contemple formas incipientes o elaboradas de consolidación territorial.

La desigualdad entre los titulares del gobierno y los insurgentes es una condición que debe ser diferenciada según los recursos, la capacidad militar y los medios de persuasión y administrativos que favorecen más a los primeros que a los segundos. Sin embargo, la durabilidad del conflicto puede cambiar el orden de las diferencias, toda vez que una disputa inicial por el control del territorio puede dar lugar con el tiempo a formas más elaboradas, y funcionales de ocupación, con procedimientos más afines a la figura de gobierno, ya sea por la gestión propia o por la articulación y complementariedad de los insurgentes a los procedimientos a fines a los rivales. Lo anterior sugiere más el arreglo simétrico de una

[110]

forma de ocupación del territorio, funcional o complementaria con los procedimientos de la forma de dominio de los titulares del gobierno.

Hace falta en el diseño teórico de Kalyvas el desarrollo más sistemático del conjunto de los mecanismos restantes que sirven para alcanzar y consolidar el control territorial, entre los cuales la violencia es solo uno de ellos, el primero. Significa, entonces, que la violencia es una dimensión de un proceso de control más amplio, sólo que es el medio más efectivo en las fases iniciales de la conquista o confiscación del dominio sobre un territorio que ejerce otro contendor armado o una amenaza, y el recurso límite es la violencia. Conforme avanza el proceso, se mantiene la violencia como un instrumento útil, pero no es necesariamente el más importante ni el más efectivo cuando las circunstancias o condiciones de maduración de las relaciones demandan por protección, la unificación comunitaria alrededor de un solo referente de poder, por medio de la eliminación o expulsión de los opositores, la credibilidad generando creencias en el triunfo, un sistema de vigilancia efectivo, generación de beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

- ARJONA, Ana María., (2008), Grupos armados, comunidades y ordenes locales: interacciones complejas, en Fernán González (Editor). *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, Política y Territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Colombia, Edición Cinep-Odecofi, p, 105-167
- DARTON, Robert, (2003), El coloquio de los lectores, México, editorial Fondo de Cultura Económica, p, 269-284.
- ECHANDIA, Camilo, (1999), El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia.
- KALYVAS, Stathis N., (2004), La ontología de la “violencia política”. Acción e identidad en las guerras civiles, en, *Revista Análisis Político*. N° 52
- KALYVAS, Stathis N., (2007), Cómo me convertí en revisionista (sin saber lo que esto significaba): Usos y abusos de un concepto en el debate sobre la Guerra Civil Griega, en, *Alcores. Revista de Historia Contemporánea*, p, 125-142
- KALYVAS, Stathis N., (2010), *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid, Ediciones Akal S.A.
- GRAVE, Vera, (2000), *Razones de vida*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A..
- ESTRADA, Fernando, (2007), La información y el rumor en zonas de conflicto. Estrategias por el poder local en la confrontación armada en Colombia, en, *Análisis Político* n° 60, mayo-agosto, p, 52.
- FOUCAULT, Michel, (2013), *La inquietud por la verdad. Escritos sobre la sexualidad y el sujeto*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, p, 77-96.
- MAMPILLY, Zachariah C., (2011), *Rebel Rulers. Insurgent governance and civilian life during, U.S.A.*, Cornell University Press, p, 52-54.
- LIJPHART Arend, (1971), *Comparative Politics and the Comparative Method*, en *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), p, 682-693
- PRZEWORSKI, Adam & Teune, Henry, (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience.
- RAGIN, Charles C., (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Bogotá, Siglo del hombre editores, Universidad de los Andes.
- GUTIERREZ Sanín, Francisco, (2004), *Criminales y rebeldes: una discusión de la economía política del conflicto armado desde el caso colombiano*, en, *Estudios Políticos* No. 24. Medellín, enero-junio 2004.
- SARTORI, Giovanni, (1999), *Comparación y método comparado*, en, Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (comp.), *La Comparación en Ciencias Sociales*, Bologna, Alianza Editorial, p, 29-48
- SFIKAS, Thanasis & Mahera, Anna, (2011), *Does the Iliad need an Agamemnon Version? History, Politics and the Greek 1940s*, en www.historeinonline.org, accedido en enero de 2014, enlace: <http://www.historeinonline.org/index.php/historein/article/view/142>
- TILLY, Charles. (2005). *Confianza y Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.
- TILLY, Charles, (2006), *Guerra y construcción del estado como crimen organizado*, en, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5, UAM-AEDRI.

- TILLY, Charles, (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Editorial Alianza.
- MINISTERIO de Defensa Nacional, (2003), *Política de Seguridad y Defensa Democrática*, Bogotá, en, www.oas.org, accedido en junio de 2014, enlace: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- WEINSTEIN, Jereemy, (2009), *Inside Rebellion. The Politics of insurgent violence*. Stanford University Press, p,204-205
- Prensa / noticias páginas Web Caracolradio, (2010), *Capturado guerrillero de las Farc, muy cercano a alias Alfonso Cano*, en, www.caracol.com.co, accedido febrero de 2011, enlace: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/capturado-guerrillero-de-las-farc-muy-cercano-a-alias-alfonso-cano/20100130/nota/946449.aspx>
- El Tiempo, (2010), *En el Cauca capturaron a presunto jefe de finanzas de las Farc*, en, www.eltiempo.com, accedido en febrero de 2011, enlace: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7094171>
- Fac,(2010), *Capturado cabecilla del sexto frente de las Farc*, en, www.fac.mil.co, accedido en febrero de 2011, enlace: <https://www.fac.mil.co/?idcategoria=47402>
- Noticiasuno, (2010), *Indígena resultó herido en operativo militar*, en, www.noticiasunolaredindependiente.com, Accedido en febrero de 2011, enlace: <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/01/31/noticias/indgena-result-herido-en-operativo-militar/>
- RCN, (2010), *Capturan a guerrillero de las Farc encargado de negocios del narcotráfico*, en, <http://www.lafm.com.co>, accedido en febrero de 2011, enlace: <http://www.lafm.com.co/noticias/2010-01-31/capturan-guerrillero-de-las-farc-encargado-de-negocios-del-narcotr-fico>

PACIFICACIÓN Y VIOLENCIA. EJES PARA UNA COMPARACIÓN COLOMBIA - BRASIL

Silvia Monroy Álvarez*

RESUMEN

A partir de la noción de “pacificación” como vehículo de comparación de dinámicas en Colombia y Brasil, observo algunos mecanismos del Estado como productor de peligros que estimulan la informalidad y la ilegalidad. Comparo, concretamente, la “pacificación de Urabá”, en Colombia, y la “pacificación” por medio de las *Unidades de Policía Pacificadora (UPPs)* en Río de Janeiro. Algunos de los mecanismos a los que hago referencia en este artículo, que vislumbra una agenda de investigación para desarrollos futuros, son: la excepcionalidad como mecanismo que permite la activación del valor seguridad y su englobado, la inseguridad; la no diferenciación territorio/población vinculada a ciertas nociones de territorio y soberanía, y la privatización de la cara proveedora del Estado mediante prácticas de militarización.

Palabras claves: "pacificación", violencia, Urabá, Río de Janeiro, Unidades de Policía Pacificadora (UPPs).

PACIFICATION AND VIOLENCE. AXES FOR A COMPARISON BETWEEN COLOMBIA AND BRAZIL

SUMMARY

Based on the notion of “peace” as a means to compare the dynamics in Colombia and Brazil, I observe some mechanisms of the State as a producer of dangers that encourage informality and illegality. I compare, specifically, the “pacification of Urabá” in Colombia, and the “pacification” by the Pacifying Police Units (UPPs) in Rio de Janeiro. Some of the mechanisms referred in this article, which envisions a research agenda for future developments, are: the exceptionalness as a mechanism that allows the activation of the value of security and its encompassed, insecurity; the territory/population non-differentiation related to certain notions of territory and sovereignty, and the privatization of the providing aspect of the State through practices of militarization.

Fecha de recepción: 10/01/2014

Fecha de aprobación: 22/04/2014

* Investigadora colaboradora del Departamento de Antropología, Universidade de Brasília (UnB). Becaria PDJ (Postdoctorado Júnior), CNPq, Brasil. Email: silviamonroy@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Evité, por varios años, comparar las dinámicas de la violencia de Colombia y Brasil. Me incliné por el trabajo artesanal de comprender algunos efectos, a largo plazo, del sometimiento a la violencia a partir de mi experiencia de campo en Urabá, entre 2009 y 2010 (Monroy, 2013)¹. Llegué al punto de comprender que la violencia configura una matriz de relaciones sociales o, en términos de Tambiah (1996), una “orientación hacia el mundo”. Algunos de los efectos que analicé se condensan en nociones de tiempo y espacio experimentadas en la cotidianidad, pero que fijan las directrices de la vida social y los mecanismos de su reproducción de forma amplia. Estos asuntos, no obstante, suelen ser descuidados por el énfasis en la cronología del horror y por la exaltación del testimonio atroz y de los eventos considerados violentos según las perspectivas de diferentes disciplinas académicas.

Al cambiar de óptica, mirando desde Brasil, varias posibilidades de comparación surgieron. Sin embargo, algunas ideas, propias del sentido común académico, también emergieron para advertirme de los posibles callejones sin salida, a saber: (i) la comparación, por la vía del tráfico de drogas, sin distinciones históricas o una visión de los procesos diferenciales entre Brasil y Colombia; (ii) la comparación con base en presupuestos correspondientes a las etiquetas violencia urbana o violencia política; (iii) la violencia como asunto de comparación restringido al ámbito de la seguridad pública. O, incluso, (iv) el conocido *background* sociológico que contrapone el hecho de que Brasil pasó por una larga dictadura militar (1964-1985) al hecho de que Colombia es una de las democracias más antiguas y largas de América Latina, a pesar de estar históricamente en jaque por el denominado “conflicto armado interno”.

[114]

No obstante, elementos más específicos de esos estereotipos están presentes en la comparación que estoy por proponer. Para ello, escogí la noción de “pacificación” como vehículo de comparación. Esta elección me ha permitido observar algunos mecanismos del Estado como productor de peligros, siendo que esos dispositivos en torno del valor seguridad, por ejemplo, estimulan la informalidad y la ilegalidad. El término “pacificación” como hilo conductor analítico también puede brindar una salida a la encrucijada de pensar al Estado como fuerte o débil, pues queda al descubierto su presencia diferencial y sus dispositivos situacionales de reproducción, en muchos casos ilegales e informales. Mediante esos dispositivos, el Estado enfatiza estratégicamente en alguna de sus facetas: represiva y militarista o, por otro lado, proveedora e institucionalista.

Compararé, concretamente, la “pacificación de Urabá”, en Colombia, y la “pacificación” por medio de las *Unidades de Policía Pacificadora (UPPs)* en Río de Janeiro.

¹ Aunque las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y del Ejército Popular de Liberación (EPL) habían entrado en Urabá en 1966 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1969 (García 1996), el conflicto se tornó brutal a partir de finales de la década de 1970, cuando la estrategia se centró en los sindicatos, infiltrados por las guerrillas. Murieron miles de trabajadores y operarios bananeros acusados de pertenecer o colaborar con el sindicato o el grupo armado opuesto. Ejército y policía combatieron sus acciones, pero la conflagración fue inminente en medio del terror anticomunista aún vivo, al cual se le sumó el exterminio local y nacional del partido político de izquierda Unión Patriótica (UP). Simultáneamente, en la década de 1980, los “carteles” del narcotráfico crearon ejércitos privados que, junto con iniciativas contrainsurgentes de comerciantes, hacendados, ganaderos, políticos y militares, desembocaron en las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a mediados de la década de 1990. De esta manera, los asesinatos selectivos y las masacres fueron el reflejo de un nuevo giro en el conflicto colombiano, con la incursión de grupos paramilitares confederados.

Defino la “pacificación de Urabá” como una marca temporal, a mediados de la década de 1990, en que los grupos paramilitares consagraron su estrategia de aniquilación de las guerrillas (FARC y ELN, principalmente)², y sus “bases sociales”, por medio del exterminio y desplazamiento de núcleos de población civil en colaboración y con financiamiento de las fuerzas armadas, políticos y élites regionales, hacendados, narcotraficantes, empresarios y empresas multinacionales con inversiones en la región principalmente por cuenta de la agroindustria bananera.

Sin embargo, la “pacificación de Urabá” no es un programa o una política de seguridad pública de carácter oficial, sino una serie de convenios y acuerdos “ilegales”, respaldados por el propio Estado en aquel periodo: el Estado en su faceta militarista. Por este motivo, el comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional fue calificado como “el pacificador de Urabá”. Una década después, al ser condenado a 25 años de prisión por vínculos con grupos paramilitares y por el asesinato de habitantes de Urabá en el marco de una operación militar conjunta con las *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) (El Tiempo, 2012), ese apelativo perdió su matiz heroico. Esa connotación fue válida durante la consolidación de las AUC como organización paramilitar confederada responsable por la mayor parte de las 2.500 masacres cometidas a lo largo y ancho del país en las últimas tres décadas (Semana 2008a).

En las décadas de 1980 y 1990, las tasas de homicidio en Río de Janeiro aumentaron hasta llegar a valores cercanos a 80 víctimas por cada 100.000 habitantes. El comercio de drogas al por menor se estructuró a partir del control territorial de barrios conocidos como *favelas*³. La encarnizada lucha por el territorio entre diversas “facciones criminales”, y entre ellas y la policía, redundó en el aumento del número de víctimas e introdujo el uso de armas de alto poder destructivo. La intervención del Estado se tradujo en un modelo militarizado que incluyó invasiones periódicas de los territorios “controlados” por bandas y facciones sin que se lograra la desarticulación de tales estructuras criminales ni se contrarrestara el dominio del territorio por parte de dichos grupos (Cano *et al.*, 2012). Esto implicó, además, una estigmatización de las *favelas* y sus pobladores. Las UPPs son la más reciente estrategia de seguridad (y control policial) que busca enfrentar los efectos de este fenómeno.

En el caso de Río de Janeiro, “pacificación” es un término que se está tornando tan polisémico como “*favela*” o “*comunidade*”. Son categorías que definen encuadramientos de los habitantes de Río en complejas transiciones, posicionamientos, barreras y desplazamientos

[115]

² El acuerdo de paz con la guerrillas del Ejército Popular de Liberación (EPL) fue firmado en 1991. A partir de este proceso surgió el movimiento político Esperanza, Paz y Libertad. La tregua posterior a la desmovilización del EPL no fue duradera. A finales de 1991 y comienzos de 1992, surgieron los Comandos Populares, en respuesta a la incursión violenta de una disidencia del EPL nacida en 1991. Los Comandos concentraron sus acciones en asesinatos selectivos, principalmente en el Eje Bananero, en el periodo 1993-1995, siendo los militantes políticos de la UP y del Partido Comunista sus principales objetivos. Estos grupos se habrían unido a los grupos paramilitares hacia 1995. Después de la ruptura de este acuerdo, la disidencia del EPL se habría aliado también con los grupos paramilitares hacia 1996 (Ramírez, 1997).

³ Según el Instituto Pereira Passos (IPP), responsable por la planeación urbana del gobierno municipal, existen 599 *favelas* en Río de Janeiro, albergando 954 comunidades. El Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), que define *favela* como comunidad irregular y fuera del patrón de habitación, identifica 763 en Río, cifra que corresponde a casi 1 millón 4 mil habitantes, o sea el 22% de la población de la ciudad, siendo que la población total, calculada en el Censo de 2010, es de 6 millones 3 mil personas (Banco Mundial, 2012).

ideológicos y de identidad.⁴ En la actualidad, no sólo se escucha hablar acerca de “*favelas* pacificadas”, sino que los propios investigadores usan expresiones como “estadísticas pacificadas”, que se refieren a registros dobles y ambiguos de hechos y eventos, como en el caso del aumento en los índices de desaparición posterior a la instalación de las UPPs (Cerqueira, 2011)⁵. A propósito, hasta octubre de 2013 esas unidades de policía sumaban 34 en diferentes sectores de la capital del Estado de Río de Janeiro, y está previsto que asciendan a 40 en 2014 (Coronel PM Paulo Frederico Borges Caldas, comunicación personal, septiembre de 2013)⁶. Contaban, en 2013, con 8.600 policías, que podrían llegar a 12 mil efectivos en 2014. Aunque el eje de este análisis sean algunas implicaciones del término “pacificación”, a lo largo de este artículo voy a hablar acerca de las UPPs y, fundamentalmente, de algunas dinámicas relacionadas con su creación, implementación y normatividad casi inexistente.

Los ejes de la comparación establecida a partir de los dos casos mencionados, que son resultados parciales de una investigación en curso, son:

1. La excepcionalidad como uno de los mecanismos del Estado para la creación de peligros y para la activación del valor seguridad, inseparable de su contraparte, la inseguridad. Varias de estas prácticas, enmarcadas en cuadros de excepcionalidad como el estado de sitio o el “estado de conmoción interior”, en el caso de Urabá, y de no-reglamentación de las UPPs e indefinición oficial del término “pacificación”, en Río de Janeiro, no obedecen a paradigmas de resolución y administración de conflictos. En ambos casos, “pacificación” exalta la ausencia de conflicto, o mejor, la extirpación del mismo a través de intervenciones militaristas. También se refiere a mecanismos tutelares, de arriba hacia abajo, que buscan anular la producción de memoria y de autonomía.
2. El territorio se configura como elemento central vinculado a la “pacificación”, lo que permite no sólo la reproducción de la soberanía en términos de seguridad y venta de servicios, sino también el uso de esta noción en los términos ortodoxos de “conquista” y “reconquista” del territorio. De estas dos cuestiones se desprende un aspecto central para el análisis: la no diferenciación territorio-población.

[116]

⁴ No pretendo profundizar en este asunto; sin embargo, es importante apuntar que la categoría *favela* tiende a ser relacionada con asentamientos caracterizados por una ausencia total o parcial de orden público, que no están urbanizados según los criterios del Estado, que se distinguen por la carencia de servicios públicos regularizados y cuyos habitantes carecen de los derechos sancionados por el mismo Estado. La localización en áreas empinadas, conocidas como “morros” también le confiere patrones arquitectónicos específicos que no son observables en áreas planas y, por ello, *favela* es asociada a la categoría “morro”. Lo que es claro que las *favelas* no son los únicos espacios de ocupación informal en Río y no todas las áreas definidas como *favela* son compuestas por lugares de habitación informales. En algunos casos ni siquiera detentan los índices más altos de pobreza. Existen dinámicas de estigmatización más profundas relacionadas con sus orígenes (de barrios obreros de invasión), sus trayectorias particulares durante la dictadura y la redemocratización, su proximidad a áreas ricas y turísticas, entre otros aspectos. La *favela* también es considerada, en otros casos, como médula de la cultura popular carioca. De hecho, en proyectos más recientes, vinculados a los procesos de “pacificación”, se explota ese carácter a nivel turístico y en pro de la consolidación de Río de Janeiro como logomarca.

⁵ Cerqueira (2011) resalta que aunque los homicidios hayan caído de 7.099, en 2006, a 5.064, en 2009, hubo un aumento en las causas externas “indeterminadas” así: 10 muertes por cada 100 mil habitantes, en 2006, que contrastan con las 22 muertes por cada 100 mil habitantes en 2009.

⁶ Seminario “Segurança Pública e Direitos Humanos: UPP e Juventude”. Evento organizado por el Tribunal de Justicia del Estado de Río de Janeiro. Lugar: EMERJ (Escuela de la Magistratura del Estado de Río de Janeiro), Auditorio Carlos Amorim. 27/09/2013.

3. La faceta institucional del Estado, en los procesos denominados “pacificación”, involucra la privatización de las caras proveedora y militar del Estado (creación de franquicias de proveedores privados de seguridad, por ejemplo) y la falta de estímulo, tanto a la autonomía como a la capacidad de agencia de movimientos y sujetos previamente estigmatizados, considerados “marginales” y, en otros casos, “enemigos”.

I. PRIMER EJE DE COMPARACIÓN

Río de Janeiro

La existencia legal de las UPPs se fundamenta en algunos Decretos del gobernador Sérgio Cabral (41.650 de 2009, 41.653 de 2009, 42.787 de 2011 y 44.177 de 2013) y en *Portarías* y Notas de la PMERJ (*Portaría* 0037 de 2010, Nota 0202 de 2009 y Nota 0042 de 2009). El primero de los Decretos data de 21 de enero de 2009, cuatro meses después de la invasión o, según la nomenclatura adoptada posteriormente (a través del Decreto 42.787 de 2011), “intervención táctica” del Morro de Santa Marta, en noviembre de 2008.

En todo caso, hasta el día de hoy la “doctrina de pacificación” (Cano *et. al.* 2012; Banco Mundial, 2012), denominación propuesta por algunos especialistas en seguridad pública, y uno de los pilares para la instalación de las UPPs, no ha sido formalizada. El modelo policial implantado, y aquel previsto para los años venideros, tampoco han sido regularizados. Es decir, no existe un documento o modelo con directrices y conceptos centrales.

A la fecha no existe un documento oficial con la definición de lo que es “pacificación”, y tampoco existe un documento sobre las UPPs como modelo policial o de vigilancia y seguridad⁷. Interpreto, por tanto, la no regularización y la indefinición conceptual como un instrumento vinculado a la excepcionalidad. La excepcionalidad que, a su vez, es clave para entender la supuesta ruptura de la relación entre el “poder público” y la Policía Militar, en el caso de Río de Janeiro, puesto que, en la esfera civil de la Seguridad Pública, se considera la “pacificación” como una fase del modelo policial que busca reformar la propia Policía Militar (Henriques y Ramos, 2011; Banco Mundial, 2012; João Trajano, comunicación personal, septiembre de 2013; ver nota vi).

La no formalización de la propuesta como modelo policial es una cara de la moneda de la excepcionalidad, pero también el propósito de convertirla en una política pública entra en el terreno de la disputa de competencias y de la propia ambigüedad como escenario situacional de la reproducción del Estado. En un evento organizado por el Tribunal de Justicia de Río de Janeiro que presencié, en septiembre de 2013, el Comandante de la Coordinación de la UPP, Coronel Borges, habló de la “soledad” de la policía en el proceso

⁷ En septiembre de 2013, cuando hice una visita de campo a Rio, se escuchaban rumores acerca de la prisa, por parte de la Coordinación del Comando de la UPP por terminar, antes de finales de 2013, un documento con el modelo de lo que, de hecho, ya había sido ejecutado, a pesar de varias polémicas, reprimidas por el éxito en términos del fin de los tiroteos en las áreas “pacificadas”, de la movilidad de los habitantes y de la disminución de los autos de resistencia, es decir, de las muertes ocasionadas por la policía. No obstante, se vislumbran nuevos giros, en vista de la desaparición de Amarildo de Souza con 10 policías detenidos en el segundo semestre de 2013 con este caso; la violación y asesinato de una niña de 9 años a pocos metros de la sede del comando de la UPP y el asesinato de un efectivo de la UPP durante el patrullaje de una “zona pacificada”. Todos estos eventos sucedieron, relacionados, en la comunidad de Rocinha.

y del “distanciamiento en relación al poder público”. Por otro lado, en el largometraje “5x pacificação”⁸, José Mariano Beltrame, Secretario de Seguridad del Estado de Río de Janeiro, en un evento en una zona con UPP, en 2010, afirmó: “(...) la sociedad se alejó de la policía y la policía se alejó de la sociedad y eso no fue en vano (...)”.

Para esclarecer este tipo de dinámica, considerada de “distanciamiento” o “separación” entre instancias del Estado, es necesario regresar a la escasa normatividad. El término “pacificación” aparece en el primer Decreto de 2009. Según investigadores y gestores entrevistados, empezó a ser empleado posteriormente a la ocupación militar de Cidade de Deus (segunda UPP implantada, en febrero de 2009). En aquel Decreto, el término se asocia exclusivamente al “mantenimiento del orden público en comunidades carentes”. Por lo tanto, la “pacificación” es plasmada como un ejercicio de una “tropa especializada y adaptada para la ejecución de acciones especiales”, es decir, la intervención del Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) se legitima en primera instancia. Esto corresponde a una estrategia de guerra en pro de una paz impuesta, en un contexto en que la ideología de la “guerra contra el crimen”⁹ estaba viva, a pesar de que desde el comienzo de este tipo de intervención se manifestara la imposibilidad de acabar con el tráfico de drogas en la ciudad, declaraciones provenientes, principalmente, de la Secretaría de Seguridad.

En el Decreto 42.787 de 2011, el término “pacificación” pierde centralidad para los objetivos de las UPPs, entre los cuales se cuenta la “consolidación del control estatal”. En este decreto, emitido dos años después del anterior, cuando ya habían sido instaladas trece UPPs, se definen las etapas del proceso: intervención táctica, estabilización, implantación de la UPP, evaluación y monitoreo. De resto, la estandarización de los procedimientos, la planeación y la implantación de nuevas UPPs se consideran funciones de la Secretaría de Seguridad, aunque el Comando de la Coordinación de la UPP, creado en 2010, es ratificado, por su parte, como subordinado al Comando General de la PM en lo concerniente a intervenciones tácticas, principalmente. Esto evidencia la fractura identificada¹⁰, y también la posibilidad de activar a la policía militar como enemigo público dentro del propio Estado, cuando las fallas políticas en el Ejecutivo, o en la faceta institucionalista del Estado, se

[118]

⁸ “5X Pacificação” (2012). Dirección: Cadu Barcellos, Luciano Vidigal, Rodrigo Felha, Wagner Novais. Distribución: RioFilme/H2O Films.

⁹ Al ponerlo en estos términos, busco alejarme de la consideración, para el caso de Río de Janeiro, de la guerra usada como metáfora, o mejor, del argumento de que el orden público se construye en torno de la metáfora de la guerra desde los años 1980 (Pereira 2012, Machado 2010). Buena parte de la cotidianidad en Río de Janeiro se vive como guerra. Por ello la vigencia de las facciones y de los encuadramientos sociales a partir de la certeza de la existencia de bandos enemigos. De hecho, las *favelas* han sido consideradas zonas de guerra urbana (Koonings y Veenstra, 2007).

¹⁰ Evidencias de una fractura de este tipo se remiten a diferentes momentos, posteriores al regreso a la democracia, después de la dictadura que abarcó el periodo 1964-1985. En el primer mandato de Leonel Brizola (1983-1987), el gobernador cerró la Secretaría de Seguridad para escapar, aún en plena dictadura, de la obligatoriedad de que esos cargos fuesen ocupados por militares. De este modo, surgieron dos secretarías: de Policía Civil y de Policía Militar. Como no existía un Comando General, pero sí secretarías estatales, no podría haber una intervención de un ministro del Ejército. Posteriormente, durante la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la Policía Militar pasó a figurar como una fuerza auxiliar y de reserva del Ejército, o sea, su principal función era la realización de las actividades de vigilancia ostensiva para la preservación del orden público. En 1995, cuando Marcello Alencar asumió la gobernación del estado de Río de Janeiro, hubo un nuevo revolcón, pues la Policía Militar dejó de tener el estatus de Secretaría de Estado para subordinarse a la Secretaría de Seguridad Pública, que pasó a ser dirigida por un antiguo general del Ejército. Este nombró al Coronel Dorasil Castillo como comandante de la PM quien, a su vez, reactivó el “premio a la valentía” por acciones de los policías en contra de “peligrosos delincuentes” (Mendoza 2011).

tornan conspicuas¹¹. (Es necesario aclarar que no me estoy ocupando de las percepciones de la población en el presente artículo).

El Decreto 44.177 de 2013 continúa advirtiendo, del mismo modo que los decretos precedentes, la necesidad de estructuras y procedimientos estandarizados para las UPPs, puesto que las demandas “han sobrepasado la previsión del proyecto de “pacificación””. No obstante, esa función de sistematización es transferida del órgano que coordina las UPPs hacia el Instituto de Seguridad Pública (ISP). Es decir, en 2013, la ley exalta la importancia de un Programa de Policía Pacificadora (PPP), proyecto que a la fecha no ha sido definido oficialmente ni reglamentado. En el decreto aún en vigencia, por consiguiente, la “pacificación” está asociada a: 1. acciones especiales (léase, acciones militares) que justifican la creación de una UPP en determinado sitio, y 2. el “retorno de la paz y la tranquilidad a la población, para un ejercicio de la plena ciudadanía que garantice el desarrollo económico”. Se evidencia aquí la faceta militarista, que parece justificarse por sí misma, y la faceta proveedora del Estado, promovida mediante la articulación de los valores paz, mercado e integración.

Urabá

Ahora veremos lo que sucede en Urabá en lo que respecta a la excepcionalidad. En la década de 1990 se registraron 96 masacres – asesinatos colectivos con más de 4 víctimas. Lo que equivale a una masacre cada 20 días en los momentos más críticos, como entre 1995 y 1997, en la época de la denominada “pacificación de Urabá”, es decir, de la consolidación de los grupos paramilitares en colaboración con la Brigada XVII del Ejército Nacional. Los signos del exterminio – en palabras de Suárez (2007) – también pueden leerse en los 2.950 asesinatos perpetrados, entre 1995 y 1997, en una región con aproximadamente 500 mil habitantes en aquel entonces.

En junio de 1996, el gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez, declaró a Urabá “Zona Especial de Orden Público”. Esto en plena vigencia de un estado de excepción: el “estado de conmoción interior”¹². La medida adoptada por el gobernador se suma al historial de excepción del Ejecutivo, con el respaldo constitucional, pero que se ha instrumentalizado una presencia militar estatal en la región. Urabá ya contó con alcaldes militares en varios momentos de las décadas de 1960 y 1970 (Uribe, 1992; García 1996); pasó por una Jefatura Militar¹³ de dos años a partir de 1988, año en el que se expidieron documentos de identidad especiales para sus habitantes. La Jefatura Militar, irónicamente, fue adoptada después del

[119]

¹¹ Bajo los criterios de la Secretaría de Seguridad, el objetivo de las UPPs se caracteriza de la siguiente manera (en el Decreto 44.177 de 2013): “Comunidades pobres, con baja institucionalidad, alto grado de informalidad e instalación oportunista de grupos criminales ostensiblemente armados”. Así, se abre en la legislación una ventana para la arremetida proveedora del Estado, que es el tercer eje de comparación que propongo. Resumiendo, el decreto ratifica el perfil de la zonas objetivo, lejos de las disposiciones militares o de las fuerzas especiales, el BOPE en este caso, que fueron las bases del proyecto de “pacificación” en las primeras ocupaciones o en la primera fase de la ocupación (“intervención táctica”).

¹² La “conmoción interior” es definida en el artículo 213 de la Constitución de Colombia.

¹³ La Jefatura Militar contó con cuatro jefes militares durante este periodo. La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 678, que creaba esa modalidad de gobierno, con base en el principio de medidas excepcionales para circunstancias excepcionales, después de varias masacres ocurridas en los primeros meses de 1988. El juicio de civiles por parte de militares fue un asunto resuelto mediante la creación de jurisdicciones especiales de “jueces de orden público”.

establecimiento de la elección democrática de alcaldes, que cerró un ciclo en lo referente a las estrategias de militarización por parte del Estado central, pero con el objetivo “oficial” de “reestablecer el clima de “pacificación” en pleno proceso de paz con la guerrilla del Ejército Popular de Liberación (EPL)”.

Entre 1970 y 1991, Colombia vivió 17 años en estado de excepción, y, entre 1949 y 1991, más de 20 años bajo “estado de sitio”, en los cuales la mayoría de las leyes de excepción fueron implementadas de forma definitiva por el Legislativo (García-Villegas y Uprimny, 2005; Pérez y Benninghoff, 2005; García-Villegas 2008). Con la Constitución de 1991 se restringieron las posibilidades de excepcionalidad en el orden público y las atribuciones judiciales de los militares para juzgar civiles. El Estado, no obstante, continuó creando peligros mediante el “estado de conmoción interior”, decretado en seis ocasiones desde entonces, con varias prorrogaciones como en el periodo de la “pacificación de Urabá”¹⁴. De esta manera, podría decirse que como un efecto indirecto de las restricciones de la Constitución de 1991¹⁵, la guerra ilegal por medio de ejércitos paramilitares se convirtió en la principal estrategia en contra de las guerrillas, apoyada por amplios sectores del Estado y de la sociedad, de las llamadas élites regionales, incluyendo también empresas multinacionales como Chiquita Brands¹⁶.

En resumen, la versión militarista del Estado experimentada en regiones de Colombia como Urabá deja los conflictos sociales en manos de colectivos armados como una forma de impedir procesos democráticos autónomos (Ver, por ejemplo, GMH-CNRR, 2010). Los conflictos sociales tienden, por lo tanto, a una limitación de su expresión política, cuando tal expresión no es segada por la vía de la fuerza. Por esta razón, existe una tendencia a vivir los conflictos como “guerras” que el Estado resuelve mediante la instauración de prácticas alrededor de llamados a la desarticulación (Pécaut, 2012) y nociones de crisis y peligro, puesto que, entre mayor es la concentración de poderes en el Ejecutivo, mayor se torna la limitación de Derechos de los ciudadanos por la actuación deficitaria de la Justicia (García-Villegas y Uprimny 2005). En el caso de las UPPs en Rio de Janeiro, la “pacificación” es una forma de construir una política de seguridad pública “sobre la marcha”, aumentando el grado de incertidumbre y contribuyendo a la consolidación del Estado como productor de peligros, cuya existencia se fundamenta en la idea de una sociedad en riesgo.

II. SEGUNDO EJE DE COMPARACIÓN

Río de Janeiro

En el análisis de las normas y decretos existentes, el término “territorio” simplemente no aparece. Sin embargo, es central en las declaraciones provenientes de la Secretaría de

¹⁴ En el Decreto 1900 de 1995 (02/11) se instaura el estado de “conmoción interior” en todo el territorio nacional. Fue prorrogado por noventa días mediante los Decretos 208 de 29 de enero de 1996 y 0777 de 29 de abril de 1996.

¹⁵ Según García-Villegas y Uprimny (2005), la Constitución de 1991 limita los estados de excepción a situaciones graves y excepcionales restringiendo, así, los poderes de excepción como es el caso de la aplicación de justicia militar a civiles, vigente hasta 1987.

¹⁶ Según testimonios de paramilitares, multinacionales como Chiquita Brands pagaban a los grupos paramilitares tres centavos de dólar por cada caja de banana exportada (Semana 2008b). Chiquita Brands fue procesada en los Estados Unidos, pagando una multa de 25 millones de dólares (El Tiempo 2010). En 2010, esta multinacional estaba desarrollando un proceso de reparación (pago de indemnizaciones) a las víctimas en Urabá.

Seguridad, de policías de diversos rangos de las UPPs, de gestores e investigadores involucrados en el proceso y en el acompañamiento de las poblaciones con UPPs y es, ciertamente, uno de los términos empleados en los medios.

Se habla de la “recuperación de territorio” y del “fin de las confrontaciones armadas” como los objetivos y, simultáneamente, consecuencias de la “pacificación”. No obstante, es necesario considerar que, según la versión de los comandantes de las UPPs entrevistados¹⁷ y de los consultores y gestores vinculados a la UPP Social y a la Secretaría de Seguridad, la instalación de este tipo de unidades obedeció a un plan estratégico viabilizado por la existencia de un Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), la famosa tropa de élite de películas con impacto internacional. Sin embargo, los criterios nunca fueron especificados por *ser confidenciales*. El Comando de la Coordinación de la UPP, según declaraciones del Coronel Borges (ver nota vi), insiste en que su instalación forma parte de un plan estratégico “en lugares que eran cuarteles generales del tráfico”.

En algunas charlas informales se cuestiona la existencia de un plan militar que imparta regularmente, según los índices de criminalidad, la orden de ocupación armada y subsecuente implantación de UPPs. Se evidencia, de nuevo, la ruptura entre la Secretaría de Seguridad y la UPP Militar, formulada en la sección anterior. De esta fractura se desprenden consecuencias importantes, como la activación independiente de las facetas militarista e institucionalista del Estado, al igual que la activación de la noción de territorio¹⁸ para seguir determinando sociabilidades bajo la oposición enemigo-aliado, base ontológica oculta del concepto de soberanía.

Para algunos especialistas, la clave de la llamada “pacificación” está en la relación entre el tráfico de drogas en Río de Janeiro y la criminalidad; para otros, la estrategia comenzó en las “*favelas*” de la zona sur o área noble de la ciudad, y abarca el circuito de los eventos deportivos mundiales, siguiendo la lógica de ocupación de “*favelas*” pequeñas y contiguas (Jacqueline Muniz, comunicación personal, septiembre de 2013)¹⁹.

Por otro lado, a partir del diálogo con varios investigadores, la propia instalación de las UPPs podría caracterizarse como “un conjunto de prácticas en busca de un programa” (Luiz Machado da Silva, comunicación personal, agosto de 2013), aunque determinadas

¹⁷ Entre agosto y septiembre de 2013 fueron realizadas dos visitas de campo a Río de Janeiro en el marco del proyecto “Delineamientos para una antropografía da violência na Colômbia e no Brasil”, financiado con una beca PDJ (Posdoctorado Júnior) del CNPq (Brasil).

¹⁸ Barbosa (2012), por ejemplo, propone que la producción de un territorio seguro y la coproducción de seguridad son trazos diferenciales de las UPPs frente a propuestas precedentes de policía comunitaria. El autor habla de un modelo hileomórfico que permite la producción de territorialidad y de orden (normatización de comportamientos) a partir de la idea de que la vida es materia bruta susceptible a intervenciones técnicas.

¹⁹ Dejando de lado la confidencialidad de los criterios que guiaron la orden de ocupación y el secreto que los mantiene, existen también varios “mitos de origen”, que no aparecen en las memorias institucionales. Se menciona, por ejemplo, que, en 2006, hubo una reunión secreta de la alta cúpula del gobierno estatal con el sector de inteligencia y líderes influyentes del sector privado (Banco Mundial, 2012:22). Algunos autores (Fleury et al. 2013, Ost y Fleury 2013) observan que la “pacificación” fue una ocupación de las *favelas* respaldada por los grupos empresariales (orientados por think tanks) en su formulación, financiamiento y ejecución. Con acciones prioritarias frente al problema de la seguridad pública se pretendía una retoma definitiva del territorio, seguida por la instalación de vigilancia preventiva permanente.

por el peso ideológico y mediático del término “pacificación”. Este peso está relacionado, a su vez, con la idea de la recuperación del territorio. Por esta razón, dos de las primeras tres UPPs instaladas (Santa Marta, Cidade de *Deus* y *Batan*) obedecieron a intervenciones por eventos ostensibles del poder de facciones del tráfico; en el caso de Santa Marta, la transformación de una guardería en cuartel general por parte de un grupo de traficantes (Mendoza, 2011). En mayo de 2008, en Batan, una pareja de periodistas del periódico “O Día” fue secuestrada y torturada. La casa en donde ocurrió la tortura, antigua sede de la policía, es actualmente la sede de la UPP (Esperança, 2013).

Estos son casos emblemáticos del poder territorial del *enemigo-tráfico* y, por esto, la “pacificación” responde también al estereotipo de la “*favela*” como forma de vida amenazante y peligrosa, siempre perturbadora del supuesto orden de la cotidianidad y cuna del tráfico de drogas. El estigma del peligro de este enemigo, porque existen otros enemigos dependiendo del posicionamiento de los actores²⁰, se transfiere a los habitantes de la “*favela*”, de aquel territorio, denominados “*favelados*”, puesto que ellos difícilmente logran huir de otros estigmas como el de “*bandido*” o el de “*marginal*”. He ahí un aspecto central que quiero resaltar: en la insistencia de la reconquista del territorio y de la recuperación del orden mediante intervenciones militares y policiales, la diferenciación entre territorio y población es anulada. El peligro radica, justamente, en la fusión de los dos elementos (territorio y población), pues, por esta vía, se legitima la intervención armada, se refuerza la frontera con otros territorios y, por lo tanto, se fortalecen las fronteras con otro tipo de población. Por esto, la vigencia incontestable de encuadramientos colectivos y subjetivos a partir de las oposiciones *morro/asfalto*, *favela/barrio* y así por el estilo²¹.

[122]

Urabá

Urabá es un caso emblemático de la fusión colonización-conquista o de la inversión del orden de los dos procesos, en los que la tierra es colonizada y conquistada para convertirse en territorio. Aquel que se apropia de la tierra, controla el territorio, es su “dueño”, es decir, es el propietario de todo aquello que en él existe, incluyendo personas, animales, objetos y, evidentemente, la tierra.

Urabá no es tierra de nadie, como se dice frecuentemente en vista de su carácter de frontera abierta con conexión internacional para el tráfico de mercancías legales e ilegales, y también por el hecho de ser una región de colonización reciente con la instalación de la

²⁰ De las 34 UPPs que funcionan actualmente, sólo una está localizada en zonas con dominio de las milicias: Batan o Jardim Batan en la zona oeste de Rio de Janeiro. Esto confirma que existe una idea de rescate del territorio en sectores controlados por el tráfico y las denominadas facciones criminales – principalmente Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA) y Terceiro Comando (TC)-, consideradas el enemigo de la PM. Barrios de la zona oeste, norte y de la Baixada Fluminense se vislumbran en el plano discursivo, y retórico, como posibles receptores de las UPPs, aunque las áreas bajo dominio del enemigo-tráfico - mi categoría- se consideran “pacificadas”.

²¹ Sostengo mi observación de la no separación territorio/población como uno de los cimientos de la “pacificación”. Sin embargo, es necesario destacar que Pereira (2013) resalta que las UPPs son “espacios de excepción”, es decir, elementos de un nuevo régimen territorial que combina ilegalidad/legalidad, prácticas legítimas e ilegítimas y normas y procedimientos legales o ilegales. Algunas partes de los ejes de mi propuesta identifican este asunto, pero mi idea es que todos ellos son mecanismos propios de una reproducción situacional del Estado, que abarca una serie de contradicciones que también lo estructuran.

agroindustria a partir de la década de 1960. Históricamente, Urabá siempre ha sido territorio de alguien, de los dueños de la tierra y del grupo armado que los defiende, ejerciendo el control. Es por ello que los líderes a favor de los procesos de restitución de tierras, como constaté en el trabajo de campo realizado entre 2009 y 2010, afirman que, en Urabá, la tierra es el único motivo por el cual nadie pelea. La lucha por la tierra es inviable porque la lucha por el territorio se sobrepone a todas las demandas y reivindicaciones.

El territorio, por su parte, para ser considerado como tal debe de ser pacificado. La “pacificación”, pensada – en este caso – como la reconquista basada en el principio de exterminio, que se ejecuta en nombre del dueño de la tierra, incluye al propio Estado. Esta es una constante en la historia de Urabá. Ya en el caso de la “pacificación de Urabá” analizado aquí, se reproduce la vinculación tierra-enemigo. Sobre la base de este vínculo, la tierra se concibe como un bien escaso. Por esta razón, un militar de alto rango, durante el trabajo de campo, afirmó que, para tener tierra, es necesario expulsar al vecino a cualquier costo. La asociación vecino-enemigo se torna, así, aún más plausible y, por consiguiente, el Estado y sus representantes no pueden actuar como intermediarios en un régimen ideológico para-estatal, bajo el cual las tierras ya fueron convertidas en territorio.

El Estado, no obstante, fue usado como pretexto de la reconquista del territorio por parte de una organización armada ilegal de orden nacional. Los paramilitares y las AUC, en particular, después de la “pacificación de Urabá”, emplearon la justificación de estar retornando la tierra al Estado. Los comandantes de las AUC que operaron en Urabá a mediados de los años noventa, actualmente extraditados a Estados Unidos o en prisión, consideran que su actuación fue definida por un consenso “social” para el uso legítimo de la fuerza que supuestamente define al Estado, pero que él mismo les delegó. Ese conocimiento del territorio “pacificado” proporciona, precisamente, el poder sobre la población que, a su vez, es posible de tornarse beneficiaria o víctima, dependiendo de las disposiciones y de la disposición de “sus” dueños en la negociación con el Estado. Este conocimiento fue uno de los aspectos primordiales en las propuestas de negociación de los paramilitares al gobierno, incluyendo la oferta de convertirse en los guardianes de la “seguridad”. La seguridad fue ofrecida como contraprestación, en pleno proceso de desmovilización a partir de 2002 bajo la égide de la Ley de Justicia y Paz, en un intento por llegar a ser socio o cómplice “oficial” del Estado.

[123]

III. TERCER EJE DE COMPARACIÓN

Río de Janeiro

Una de las preguntas que hice a investigadores y gestores en Río de Janeiro, entre agosto y septiembre de 2013, es si consideraban posible que surgieran nuevas categorías para los habitantes de zonas con presencia de UPP. La mayoría de las respuestas hizo énfasis en el peso del adjetivo *pacificado*: “*comunidade pacificada*” o “*favela pacificada*”, dependiendo de los complejos posicionamientos identitarios. No obstante, algunos informes y diagnósticos mencionan la existencia de categorías como “*ex-favelas*” (Cano *et al.*, 2012; Banco Mundial, 2012; Ost y Fleury, 2013), sobre todo en el caso de zonas con UPPs “pequeñas” y que se convirtieron en “*favelas-modelo*”, como Santa Marta o Vidigal. El uso de la expresión “*ex-favelas*”

posiblemente tiene que ver también con el entusiasmo inicial de las UPPs acerca del fin de los tiroteos, asunto exaltado por los medios. Otros investigadores analizan que, con la implantación de las UPPs, se tuvo la intención de transformar los “*favelados*” en consumidores de servicios (Carvalho, 2012).

La “pacificación”, comprendida como el final de la confrontación armada entre bandos enemigos, es, por lo tanto, la llave para la expansión de servicios públicos y para una regularización incipiente, como meta de la integración de estos territorios a la ciudad. Pero, sobre todo, es vista como una posibilidad sin precedentes para la expansión de la iniciativa privada. El “*caveirão*” (carro blindado empleado por el BOPE) precediendo la llegada de Sky (empresa de televisión satelital por suscripción) es una imagen bastante común; incluso dejó de ser broma. En algunos informes diagnósticos, como el encargado por el Banco Mundial (2012), consta que las UPPs, específicamente, “promueven el desarrollo posterior a la reconquista del territorio”.

No entraré en detalles sobre las fluctuaciones de los precios del mercado inmobiliario en zonas con UPPs, ni voy hablar acerca del auge de la ampliación de mercados de empresas privadas, especialmente en las “áreas pacificadas” de la zona sur de la ciudad (ver Ost y Fleury, 2013). Busco, en este eje, atraer la atención hacia la relación de la UPP Social con el dilema de la llamada “policía de proximidad”.

[124]

Creada en 2010 para mediar y articular las peticiones de las comunidades en cuanto a infraestructura y servicios públicos, principalmente, es decir, para actuar como mediador entre diversos organismos gubernamentales ejecutando acciones sociales en paralelo a las acciones policiales (Henriques y Ramos, 2011), la UPP Social se convirtió rápidamente en un programa marginal²². Todas las personas entrevistadas que trabajaron o trabajan como gestores de la UPP Social afirman que el programa no contribuyó al asociativismo y señalan un aislamiento paulatino. Los alcances del trabajo de gestión están mucho más relacionados con el tipo de vínculo que pueda establecerse con el comandante de cada UPP en particular. Algunos comandantes, con formación en Derechos Humanos y con un perfil más “académico” o más influenciado por el Derecho y las Ciencias Sociales, buscan una articulación con las comunidades a partir de (i) foros, (ii) de incipientes centros de conciliación, (iii) de otros espacios de diálogo fuera del área del comando (visitas domiciliarias, por ejemplo), (iv) o mediante el estímulo a programas sociales propios (UPP Mirim), (v) actividades de capacitación y ocio (clases de artes marciales, escuelas de fútbol, bailes de quinceañeras, bailes *funk* normatizados). Pero también existen comandantes que asumen una posición autoritaria frente a las comunidades, buscando reglamentar informalmente e, incluso, por cuenta propia aspectos centrales de la vida de estos barrios, como el mototaxi y los bailes *funk*, dos casos emblemáticos (Cano *et al.*, 2012; Siqueira *et al.*, 2012; Rezende y Ansari, 2012).

²² En enero de 2011, el programa fue transferido al municipio, asignado al Instituto Pereira Passos e instituido como UPP Social Carioca. Es importante traer a colación que el municipio se encarga de ofrecer los siguientes servicios públicos: atención básica de salud, educación primaria, asistencia social, limpieza y conservación, vivienda y urbanismo. El gobierno del estado de Rio de Janeiro debe proveer seguridad pública, educación secundaria y servicio de acueducto. Energía, gas y comunicaciones son provistas por empresas privadas. Además, según sondeos de 2010, existían en aquel entonces 132 programas desarrollados en *favelas* de la capital por iniciativas gubernamentales, la mayoría sin articulación entre si, lo que parece ser uno de los desafíos para la propia UPP Social (Henriques y Ramos 2011; Fleury 2013a).

Teniendo en cuenta que, para fines del presente análisis, existen dos líneas dentro de las jefaturas de las UPPs (de la UPP militar), se podría afirmar que una “línea dura” ve a la UPP Social como creada para aislar los gestores en la mediación con diferentes organismos públicos para, a partir de ello, neutralizar cualquier iniciativa autónoma de las comunidades. Esta mediación en UPPs bajo comando de “línea dura” se lleva a cabo ocasionalmente a través de foros de las UPPs, reuniones dirigidas por el Comandante a las que se “invita” a algunos representantes de la comunidad – previamente escogidos -, y representantes de otros órganos e instituciones del estado o del municipio. En estos encuentros, el Comandante actúa como síndico o administrador o, en situaciones marcadas por acciones autoritarias y abuso de poder, puede actuar como el “nuevo dueño del morro” (Cano *et al.*, 2012; Pereira, 2013; Rodríguez y Siqueira, 2013; Machado 2010²³), categoría empleada para referirse a las cabezas de las facciones delincuenciales y grupos de traficantes de drogas. En otras palabras, podría decirse que la concentración de las decisiones en la figura del comandante de la UPP puede contribuir a la reproducción de mecanismos de gobierno y justicia paralelos.

Comandantes de lo que estoy denotando como “línea blanda” argumentan que el problema de la UPP Social es el número y la “soledad” de los gestores en campo, siendo éste el mismo reclamo de los soldados recién graduados que tienen la función de patrullar el terreno en zonas con UPP. Esta “soledad” está relacionada con la fractura con el poder público que mencioné anteriormente (en el primer eje), y con la propia estructura *experimental, no regulada, espontánea y cambiante de las UPPs*.

En suma, la “pacificación” por la vía de las UPPs y la creación de la UPP Social obedecen a un proyecto que pretende una desvinculación parcial de la provisión de fuerza, al poner las dos UPPs como partes del mismo proceso. Es una comprensión de mecanismos de represión e ideales de protección social en respuesta al presupuesto de la “ciudad partida”, dividida por el crimen. Si, en el primer eje, intenté mostrar como la excepcionalidad permite la separación de las facetas militarista e institucionalista del Estado, aquí se podría hablar de una aparente fusión promovida como “institucionalización de lo social” mediante agentes de policía “especiales” que oscilan entre (i) el “policía de verdad”, que “captura y mata bandido”, y (ii) el policía UPP como un funcionario con perfil de conciliador, de mediador e incluso de servidor comunitario. En gran medida, por esa oscilación y ambigüedad en el perfil, la llamada UPP militar tiene (o tuvo) mayores chances de convertirse en una franquicia, más aún en el contexto de los grandes eventos mundiales (Copa Mundial de Fútbol y Juegos Olímpicos).

Desde el Decreto de 2011 se habla de la aplicación de la “filosofía de la proximidad” en áreas con UPP. Hubo una modificación: en lugar de hablarse de “vigilancia comunitaria”, con varios intentos de implementación en Rio desde el comienzo de la redemocratización²⁴, se usa hoy la expresión “policía de proximidad”. En el Decreto de 2013, la policía

²³ En palabras de Machado (2010), las UPPs se están extralimitando en su función de control y prevención al convertirse en organismos de “mediación política”.

²⁴ Se destacan, por ejemplo: la creación, en 1983, del Centro Integrado de Policiamiento Comunitário (CIPOC) con el uso metodológico de discusiones entre policías y representantes comunitarios para la vigilancia de sectores que no contaban con este servicio. Según Mendonça (2011), la discontinuidad del programa obedeció a la incapacidad de las organizaciones policiales para retomar el control del territorio”. En 1992, durante el segundo mandato de Brizola (1991-1995) con el Coronel Cerqueira a la

de proximidad se define fundamentalmente como preventiva en un intento de disociar las intervenciones militares, de recuperación de territorio, de las etapas posteriores en las que el perfil de los propios policías de las UPPs está en disputa²⁵.

Ciertamente, uno de los cimientos de la “policía de proximidad” es evitar la negociación de las formas de vigilancia y seguridad con los moradores. Se habla de un “giro” de los mecanismos policiales represivos y ostensivos hacia otros de carácter preventivo. Pero la vigilancia preventiva, en la visión de algunos comandantes de UPPs de la “línea blanda”, implica una interacción con la población a partir del acto de denuncia para, así, garantizar la continuidad de los efectos de la “pacificación” y la integración de aquellas poblaciones en circuitos económicos, públicos y privados. He ahí otro camino posible para la activación de peligros. La denuncia, como acto de proximidad, puede orientarse en esa dirección. Es decir, la denuncia es un acto que tiene fuerza; ella puede conducir a que las personas continúen reproduciendo autoimágenes a partir de las imágenes dominantes bajo la óptica enemigo/aliado, pero encubiertas por la exaltación del valor seguridad y su expresión mediática: la paz.

Urabá

Urabá ha sido considerada un ejemplo de privatización de lo público, descartando la precedencia de la idea de la ausencia estatal crónica (Uribe, 1992). Se habla, incluso, de una “territorialización privada” como el proyecto político-militar que los paramilitares llevaron a su máxima expresión después de los fracasos colectivistas de las guerrillas y de los sindicatos en los años ochenta (Ramírez, 1997). La precedencia de la noción de territorio, a mi modo de ver, está en la base de esta cuestión.

Uso ahora como viñeta la historia de Raúl Hasbún²⁶ para revelar aspectos que ilustran implicaciones de la reconquista del territorio en el sentido de una privatización de la cara proveedora del Estado mediante la negociación de la prerrogativa del uso exclusivo de la fuerza, como ocurrió durante la “pacificación” de Urabá”.

cabeza de la Secretaría de Estado de Policía Militar, surgieron, simultáneamente, el Batalhão de Operações Especiais (BOPE), el Grupamento de Aplicação Prática Escolar (GAPE) y el Batalhão Escola de Polícia Comunitária (Mendoza 2011, Cano et. al. 2012). El Mutirão pela Paz surgió en 1999; caracterizado por la presencia continua de la policía para la atención de demandas populares, este programa precedió a la instalación del BOPE en un sector de la ciudad conocido como “Pereirão”. Estas medidas intentaron frenar la letalidad de la acción policial, que fue exacerbada durante el periodo de Marcello Alencar (1995-1999), cuando el Decreto 21.753 de noviembre de 1995 creó un premio por mérito especial para aquellos policías militares que hubiera demostrado “especial valentía” (el aumento del salario era de hasta 150%) (Mendoza 2011). La medida contribuyó para el aumento en los “autos de resistência” en aquel periodo. Entre enero y marzo de 1995, 3.2 personas fueron asesinadas por la PM, y entre junio de 1995 y febrero de 1996, el número ascendió a 20.55 personas (Banco Mundial 2012). En 2000 se creó el Grupamento de Polícia em Áreas Especiais (GPAE) previendo la combinación de acciones preventivas, supuestamente articuladas con la comunidad, y “medidas eventuales de represión calificada” (Mendoza 2011; Rodrigues e Siqueira 2012). El GPAE permaneció vigente y continuó expandiéndose hasta 2007, cuando en el periodo Cabral (2007-2011) se procuró una integración con las acciones tácticas del BOPE.

²⁵ Según João Trajano (comunicación personal, septiembre de 2013 en el evento sobre UPP y Juventud del EMERJ), de la “lógica de la guerra contra el crimen” sobreviven en las UPPs figuras como el supervisor, quien hace mediación entre el Comando de la PM y la cabeza de la UPP. Los supervisores, generalmente con rango de sargento, cuentan con formación en vigilancia operacional. En otras palabras, los supervisores son policías “con vicios de la calle”. Se confirma aquí una nueva oposición a ser analizada: vigilancia operacional vs. vigilancia de proximidad.

²⁶ Parte de la información analizada aquí fue recuperada de las transcripciones de las “versiones libres” de Raúl Hasbún en el contexto del proceso de Justicia y Paz.

Hasbún fue el representante legal de la “Convivir Papagayo”, una cooperativa privada de seguridad que surgió en Urabá, en 1994. Nació el mismo año de la promulgación del polémico decreto nacional que autorizaba el uso conspicuo de armas y equipos de comunicación por parte de cooperativas privadas para “prevenir o detener perturbaciones graves de la seguridad”²⁷. “Papagayo” fue la Convivir más reconocida en Urabá, y funcionó hasta 2007 driblando varios obstáculos jurídicos²⁸. Antes de esto, Hasbún era dueño de 4 mil hectáreas de tierra en Urabá. En los años ochenta, acosado por los cobros extorsivos de las guerrillas, puso en venta una de sus propiedades. No hubo comprador, porque se consideraba que Urabá era territorio guerrillero, “zona roja”. Su tierra estaba perdiendo valor, motivo que lo condujo a aliarse con los fundadores de las AUC. A partir de 1996, un grupo de 40 hombres armados quedó bajo sus órdenes. Y, en menos de cinco años, ya era dueño de su propio grupo armado, Bloque Arlex Hurtado.

Las Convivir, aliadas del Ejército y de los grupos paramilitares, no obstante, buscaban mucho más que la recuperación de las tierras para el Estado. Así se logró el control del territorio. El propio Hasbún ha afirmado que, por intermediación de las Convivir, llegaron a pagar, en Urabá, la gasolina de los vehículos del Ejército Nacional, de la Policía y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Prestaban carros y equipos de comunicación para las operaciones militares ejecutadas en nombre del Estado, pero encomendadas por los socios del acuerdo ilegal que promovió la “pacificación de Urabá”.

A comienzos de la década de 2000, según lo revelado por Hasbún, estas cooperativas presentaban rendimientos millonarios, teniendo en cuenta los pagos de las empresas exportadoras de banano, entre otras cosas. Los propietarios de ganado pagaban 10 mil pesos mensualmente por hectárea protegida. Los comerciantes de los pueblos, o del casco urbano de los municipios de Urabá, hacían lo mismo. Los narcotraficantes también debían pagar el impuesto por gramos, que consistía en 50 dólares por cada kilo de cocaína que se embarcara en los puertos de Urabá²⁹. La “pacificación de Urabá” fue, por consiguiente, la pieza de propaganda que permitió la proliferación de un esquema de exterminio, presunta contrainsurgencia y servicio de seguridad al mejor postor en otros lugares del país. Paulatinamente, se convirtió en una atroz franquicia.

[127]

²⁷ Este tipo de cooperativa de seguridad surgió a partir del Decreto 356 de 11 de febrero de 1994, en el cual consta que las cooperativas nacían en beneficio de organizaciones públicas o privadas con el objetivo de “prevenir o defender perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos de vigilancia y seguridad privada, blindaje y transporte con este mismo fin”.

²⁸ En 1997, por ejemplo, se prohibió el uso de determinadas armas. Esto como un recurso para cubrir los escándalos y abusos en Urabá. A pesar de las denuncias de diversas organizaciones de Derechos Humanos, en 1999, surgió la Asociación Papagayo, que adquirió su licencia de funcionamiento y englobó varias cooperativas de seguridad menores. En mayo de 2001, la licencia fue revocada; no obstante, la asociación apeló la decisión y, en junio, fue autorizada para continuar sus actividades por dos años. La licencia fue ampliada en 2003 bajo otra denominación: Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad. En 2007, la prórroga de la licencia de funcionamiento fue negada y, en noviembre de 2007, esta decisión fue ratificada (El Tiempo, 2008). Sin embargo, desde 2008, Coopvidarién CTA y Team Savant Security de Colombia Ltda. solicitaron autorización para instalar empresas de vigilancia en Urabá, siendo que 19 de los 21 socios de Coopvidarién habían sido socios de Convivir Papagayo (El Tiempo 2010).

²⁹ Según Hasbún, las empresas bananeras financiaron los grupos paramilitares, por intermediación de las Convivir, entre 1997 y 2003 (Semana 2008b). En otras versiones, se constata que aproximadamente 15 Convivir fueron creadas con apoyo de las empresas bananeras entre 1994 y 1997. La financiación, basada en acuerdos y no en extorsiones, comenzó a mediados de la década de 1990 y se prolongó hasta 2007, es decir, en pleno proceso de desmovilización de las AUC. La Fiscalía resalta que 4.695 millones de pesos fueron entregados por empresas bananeras a grupos paramilitares (Verdad Abierta, 2008, 2009). El desvío de dinero de la Convivir Papagayo para las AUC se estima en 1.7 millones de dólares (El Tiempo, 2010).

A manera de conclusión programática, en los tres ejes analizados señalo los mecanismos que permiten hablar del Estado como productor de peligros, lo que confirma su reproducción situacional y diferenciada. Esta idea, foco de investigación de un proyecto en curso mediante el concepto de “pacificación”, busca cuestionar el argumento difundido de la “ausencia del Estado³⁰” como explicación de la frontera legal/ilegal, y como la causa de brotes de violencia o de tendencias estructurales de exclusión.

La excepcionalidad puede ser considerada como un estado con márgenes más amplias para la elección del *homo sacer*³¹, vidas sacrificables y sacrificadas con el beneplácito del aparato estatal (Agamben, 2002). El foco en la fusión territorio/población puede permitir avances analíticos respecto a procesos sobre territorialización y violencia, entre otros aspectos. Por último, las fusiones y separaciones situacionales en las facetas constitutivas del Estado implican dispositivos que permiten problematizar los desvanecimientos de las fronteras legal/ilegal y público/privado, e incluso, sumergirse en las formas híbridas de institucionalidad y en los mecanismos de articulación de justicias paralelas con aparatos de justicia nacionales – y transnacionales-, sin tener que estudiarlos creando campos altamente especializados. Estos son los caminos de investigación que propongo, contemplando una comparación ajustada entre dinámicas de los países.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN Giorgio, (2002), *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua I*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BANCO Mundial, (2012), *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs*. Consultado en: 6/08/2013. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037_20130315120855/Rendered/INDEX/760110ESW0P12300Rio0de0Janeiro02013.txt
- BARBOSA Antonio Rafael, (2012), “Considerações introdutórias sobre territorialidade na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro”, en *Revista Brasileira de Segurança Pública* (São Paulo), Vol. 6, No. 2 (agosto-septiembre), pp. 256-265.
- CANO Ignácio et. al., (2012), “Os donos do morro”: *Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP's) no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro y Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- CARVALHO de Araujo Silva Marcella, (2012), “Rio em forma olímpica: a construção social da pacificação na cidade do Rio de Janeiro”, en M. Misse e A. Werneck (orgs.), *Conflitos de (grande) interesse. Estudos sobre crimes, violências e outras disputas conflituosas*, Río de Janeiro, Garamond Universitaria, pp. 115-127.
- CERQUEIRA Daniel, (2011), *Mortes não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro*, Río de Janeiro, IPEA.
- ESPERANÇA Vinicius, (2013). “Aviso: não dê dinheiro ao falso profeta. Ligue para a UPP: Religião e segurança pública no Jardim Batam”, en *Comunicações do ISER* No. 67, Año 31 (*Unidades de Polícia Pacificadora. Debates e Reflexões*), pp. 89-105.
- FLEURY Sônia, (2013), “Do welfare ao warfare state”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, febrero, pp. 8-9.
- , Julio Borges, Frederico Bertholini y Sabrina Guerghe, (2013a). “Río: marca registrada da participação pacificada”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, febrero, p. 12.
- El Tiempo, (2012), (Bogotá), “General (r.) Del Río se unió y protegió a las AUC en el Urabá”, 24 de agosto. Consultado en: 10 de enero de 2014. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12160442.html

³⁰ Autores como Machado da Silva (2013) y Pereira (2012) también son críticos de esa idea, en cuanto al caso de Rio de Janeiro. El primer autor señala que existe una presencia más fuerte en las áreas consideradas fuera de orden, sin que haya cuestionamiento o amenaza a la soberanía del Estado; Pereira, a su vez, afirma que la presencia del Estado en zonas con UPP se caracteriza por la prestación de servicios de baja calidad, clientelismo e ineficiencia de las instituciones estatales, brutalidad policial e irrespeto a los derechos civiles de sus habitantes.

³¹ El *homo sacer* se asocia a la figura de una persona condenada por la justicia de la comunidad romana, que podría ser asesinada sin que al ejecutor le fuesen imputados cargos por homicidio. Una vida sacra, pero sacrificable, no a los Dioses, sino por parte de los hombres.

- (2010), (Bogotá), “En el Urabá Antioqueño y en Bogotá Convivir de caso Chiquita Brands querían reencaucharse”, Sección “Información General”, 20 de marzo, p. 1-16.
- (2008), (Bogotá), “Convivir de enlace bananero-‘paras’ querría reencaucharse”, Sección “Nación”, 13 de mayo, p. 1-3.
- GARCÍA Clara Inés, (1996), *Urabá: región, actores y conflicto 1960-1990*, Bogotá, CEREC/INER (Universidad de Antioquia).
- GARCÍA Villegas Mauricio, (2008), “Un país de estados de excepción”, 11 de octubre. Consultado en: 25 de abril de 2012. <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>
- y Rodrigo Uprimny, (2005), *El control judicial de los estados de excepción en Colombia*, Bogotá, De Justicia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- GRUPO de Memoria Histórica-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (GMH-CNRR), (2010), *Silenciar la democracia. Las masacres de Remedios y Segovia 1982-1997*, Bogotá, Ediciones Semana, Taurus, Pensamiento.
- HENRIQUES Ricardo y Silvia Ramos, (2011), “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”, en F. Giambiagi e A. Urani (Eds.), *Río. A hora da virada*, Río de Janeiro, Elsevier.
- KOONINGS Kees y Sjoerd Veenstra, (2007), “Exclusión social, actores armados y violencia urbana en Río de Janeiro”, en Foro Internacional, Vol. XLVII, No. 3, julio-septiembre, pp. 616-636.
- MACHADO da Silva Luiz, (2013), “O controle do crime violento no Río de Janeiro”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, febrero, p. 10.
- 2010. “As várias faces das UPP’s”, en *Ciência Hoje*, Vol. 46, No. 276, pp. 34-39.
- MENDOÇA Ludmila, (2011), *O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Río de Janeiro (1983-2012)*. Texto inédito elaborado en el marco del proyecto “Policiamento Comunitário: uma análise sócio-histórica dos projetos desse gênero pela Polícia Militar do Estado do Río de Janeiro no período democrático (1983-2011)”. Proyecto financiado por CNPq (Brasil).
- MONROY Silvia, (2013), *El presente permanente. Por una antropografía de la violencia a partir del caso de Urabá, Colombia*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- OST Sabrina y Sonia Fleury, (2013), “O mercado sob o morro. A cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta”, en *Revista Dados*, Vol. 56, No. 3, pp. 635-671.
- PÉCAUT Daniel (2012), *Orden y violencia. Colombia 1930-1953*, Medellín, Fondo Editorial Universidad Eafit.
- PEREIRA Leite Márcia, (2013), “Território e ocupação: afinal, de que regime se trata?”, en *Le Monde Diplomatique Brasil*, febrero, p. 13.
- (2012), “Da ‘metáfora da guerra’ ao projeto de ‘pacificação’: favelas e políticas de segurança pública no Río de Janeiro”, en *Revista Brasileira de Segurança Pública (São Paulo)*, Vol. 6, No. 2 (agosto/septiembre), pp. 374-389.
- PÉREZ Niño Helena y Federico Benninghoff, (2005), “La caverna constitucional: el estado de sitio y los resortes del poder 1886-1982”, en: *Cuando la excepción es la regla. Colombia: estados de excepción y régimen político*, Bogotá, Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, pp. 75-148.
- RAMÍREZ Tobón William, (1997), *Urabá: los inciertos confines de una crisis*, Bogotá, Planeta.
- REZENDE Noelle Coelho y Moniza R. Ansari, (2012), “O mototáxi no Chapeu Mangueira e na Bibilônia: um olhar sobre os impactos das ações de pacificação”, en *Comunicações do ISER No. 67, Ano 31 (Unidades de Polícia Pacificadora. Debates e Reflexões)*, pp. 106-117.
- RODRÍGUEZ André y Raíza Siqueira, (2012), “As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Río de Janeiro”, en *Comunicações do ISER No. 67, Ano 31 (Unidades de Polícia Pacificadora. Debates e Reflexões)*, pp. 9-52.
- Semana, (2008a), “Cifras”. Especial “El año de la verdad”, 8 de septiembre, p. 20.
- (2008b), “Las confesiones de Hasbún”, 4 de octubre. Consultado en: 1/11/2011. <http://www.semana.com/proceso-de-paz/confesiones-hasbun/116205-3.aspx>.
- SIQUEIRA Raíza, Bárbara Gomes, Michel Carvalho, Tássia Mendoça, Andrés Rodrigues y Tamara Lajtman, (2012), “O funk está ‘pacificado?’”, en *Comunicações do ISER No. 67, Ano 31 (Unidades de Polícia Pacificadora. Debates e Reflexões)*, pp. 80-88.
- SUÁREZ Andrés Fernando, (2007), *Identidades políticas y exterminio recíproco: masacres y guerra en Urabá 1991-2001*. Medellín: La Carreta, IEPRI (Universidad Nacional de Colombia).
- TAMBIAH Stanley J., (1996), *Levelling Crowds. Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*, Berkeley, University of California Press.
- URIBE Hincapié María Teresa, (1992), *¿Urabá: región o territorio?: un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*, Medellín, Universidad de Antioquia, Corpourabá.
- Verdadabierta.com, (2011), “‘La tierra fue un botín de guerra’: Raúl Hasbún”, 31 de enero. Consultado en: 21/10/2011. <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/2984-la-tierra-fue-botin-de-guerra-raul-hasbun>
- (2009), “Raul Hasbún a juicio por contribuciones de bananeras”, 3 de diciembre de 2008. Consultado en: 24/11/2013. <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/81-audiencias/599-raul-hasbun-a-juicio-por-contribuciones-de-bananeras>.

INCENTIVOS PERVERSOS Y OPORTUNISMO ESTRATÉGICO: DINÁMICAS CRIMINALES DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ

Juliana Coronado Neira*

RESUMEN

El presente artículo realiza un análisis de la primera política pública que pretendió generar un marco normativo en materia de Justicia Transicional en el país: la ley 975 de 2005. Su propósito es analizar el comportamiento de actores principalmente influenciados por la misma (desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC), bajo las restricciones e incentivos creados por la ley. Se sugiere que dado este marco, se generaron incentivos perversos que terminaron llevando a nuevas dinámicas criminales basadas en el oportunismo estratégico, con consecuencias sociales desfavorables e incluso contrarias al propósito mismo de la ley, alejando a la sociedad colombiana de la posibilidad de un adecuado desarrollo de un proceso de Justicia Transicional.

Palabras Clave: Justicia Transicional, diseño institucional, incentivos perversos, oportunismo estratégico, dinámicas criminales.

[130]

PERVERSE INCENTIVES AND STRATEGIC OPPORTUNISM: DYNAMIC PROCESS OF CRIMINAL JUSTICE AND PEACE

SUMMARY

This article analyzes the first public policy that sought to create a regulatory framework for Transitional Justice in the country: Law 975 of 2005. Its purpose is to analyze the behavior of actors mainly influenced by it (demobilized AUC), under the restrictions and incentives created by the law. It is suggested that given this context, perverse incentives that ended up leading to new dynamics criminals based on the strategic opportunism, with adverse social consequences and even contrary to the very purpose of the law, Colombian society away from the possibility of a proper development were generated a process of Transitional Justice.

Keywords: Transitional Justice, Institutional Design, perverse incentives, strategic opportunism, criminal dynamics.

Fecha de recepción: 29/07/2014

Fecha de aprobación: 04/11/2014

*Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Email: j.coronado@javeriana.edu.co.

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano es el tercer conflicto más antiguo del mundo¹ (Pizarro, 2009), tras más de 50 años de duración diversas iniciativas se han llevado a cabo tanto por parte del Estado como de la sociedad civil para dar solución a este. En el año 2005, durante el gobierno del ex-presidente Álvaro Uribe Vélez se decide aprobar una iniciativa que por primera vez en la historia del país enmarca un proceso de Justicia Transicional². Tras ocho años de su entrada en vigencia, este sigue siendo un tema de discusión nacional, no sólo por la cuestión de su efectividad, sino además, porque con el cambio de gobierno y los cambios en las dinámicas del conflicto, las opciones de solución negociada se han puesto de nuevo en la agenda.

La explicación de lo ocurrido en el marco de la Ley 975 de 2005 parece no ser un panorama muy claro, por lo que es pertinente entender este proceso de Justicia Transicional iniciando desde su propio diseño³. La importancia del diseño institucional radica en la estructura de incentivos y restricciones que este genera, la cual restringe y guía la acción de los receptores directos del diseño (Abitbol, 2005). Sin embargo, la percepción de estos incentivos por parte de los actores, parecería variar según el cambio de contexto y el paso del tiempo.

Se parte del principio de la importancia del diseño institucional en el desarrollo y por tanto el éxito o fracaso de una decisión gubernamental. Se sugiere además, que generar una transición de la guerra a la paz, no es un proceso automático en el cual el diseño de un sistema de incentivos y restricciones lleve de manera directa a los actores a dejar atrás modelos mentales de resolución de problemas en forma violenta. Los diseños institucionales no solamente deben tener un fuerte sistema de ataduras e incentivos, sino que deben generar igualmente mecanismos que permitan que este sistema permanezca estable ante el paso del tiempo y el cambio de contextos, permitiendo de esta manera, la reducción de la incertidumbre propia del tránsito y la estabilidad de la percepción positiva (costo no sea mayor al beneficio) de los actores hacia el diseño.

El presente artículo realiza un análisis de la primera política pública que pretendió generar un marco normativo en materia de Justicia Transicional en el país: la ley 975 de 2005 o también llamada ley de Justicia y Paz. Su propósito es analizar el comportamiento

[131]

¹ Los dos primeros lugares los ocupan: la confrontación entre India-Pakistán por el control de la región musulmana de Cachemira y el enfrentamiento Israelí-Palestino (Pizarro, 2009).

² No existe en Colombia tradición de articular procesos de paz con aplicación de justicia: en el acuerdo de La Uribe firmado con las FARC en 1984 se habla de perdón y olvido. En el acuerdo con el M-19 de 1990 sólo se habla de indulto. Durante las conversaciones con las FARC y el ELN en la administración Pastrana el tema de la justicia no fue abordado (Oficina del Alto Comisionado de Paz, 2006).

³ Con respecto al debate nacional en torno a si esta es efectivamente una Ley de Justicia Transicional o no, vale la pena destacar que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha hecho relación al tema; afirmando que se trata de una ley comprendida en el horizonte de la Justicia Transicional, por tanto de esta afirmación parte el presente trabajo (Aponte, 2009). Además, es importante resaltar que este trabajo hará referencia únicamente al proceso transicional colombiano generado por la llamada Ley de Justicia y Paz. Es decir, no se desconoce que existen otras medidas como el caso de la Ley 1448 de 2011 que hacen parte de este proceso sin embargo, el presente documento no las aborda.

de actores principalmente influenciados por la misma (desmovilizados de las AUC⁴), bajo las restricciones e incentivos (reglas de juego) creados por la ley. Se sugiere que dado este marco, se generaron incentivos perversos que terminaron llevando a nuevas dinámicas criminales basadas en el oportunismo estratégico, con consecuencias sociales desfavorables e incluso contrarias al propósito mismo de la ley, alejando a la sociedad colombiana de la posibilidad de un adecuado desarrollo de un proceso de Justicia Transicional⁵.

El trabajo pretende demostrar una relación causal entre dos variables: la variable independiente será el diseño institucional aplicado en la ley y la variable dependiente hará referencia al comportamiento en actores directamente afectados por la misma. Esta relación será abordada mediante el uso de herramientas de economía política como la Teoría de Elección Racional-TER y la Teoría de Juegos-TJ, las cuales permitirán realizar modelación sobre las dinámicas criminales que surgen del proceso. La modelación será soportada en la revisión de cifras y prensa a lo largo del proceso.

Las fuentes utilizadas son: cifras manejadas por entidades oficiales como la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR, Acción Social para la Presidencia de la República y Fiscalía General de la Nación-FGN⁶. A manera de complemento, se decide hacer uso de material de prensa apelando principalmente a una fuente especializada en el tema del paramilitarismo y conflicto armado en Colombia: VerdadAbierta, un proyecto de investigación periodística de la Fundación Ideas para la Paz-FIP y la Revista Semana.

[132] Por último, es claro que este trabajo parte del principio del individualismo metodológico, según el cual toda explicación social válida debe enunciarse de modo que se refiera únicamente a los seres humanos como personas: sus deseos, creencias, emociones y sus relaciones entre unos y otros son parte fundamental del análisis (Elster, 1997).

El trabajo se presenta, en cinco principales secciones acordes al objetivo de la ley: en la primera, se hará una contextualización general de la misma y de su diseño institucional. Las tres siguientes secciones harán referencia a los comportamientos de los actores para las principales variables de la Justicia Transicional; *verdad, justicia y reparación* durante el proceso. La última sección, esbozará la situación de la *reintegración*⁷ como dilema social. Por último, se plantean algunas conclusiones que pretenden sintetizar los argumentos presentados a lo largo del documento.

⁴ Si bien, los desmovilizados de las AUC no son los únicos receptores del diseño, pues dentro de este marco se han desmovilizado igualmente miembros de grupos guerrilleros, por cuestión porcentual y de objetivo principal de la ley, se toman en el presente trabajo solo grupos paramilitares.

⁵ Se resalta nuevamente que el presente análisis se basa única y exclusivamente en la ley 975 de 2005, no se contemplan por tanto, modificaciones realizadas a esta durante el proceso, como el caso de la ley 1592 de 2012 la cual modifica todo el marco de incentivos y restricciones previamente establecido.

⁶ El proceso de recolección de cifras ha permitido evidenciar la dificultad de consecución y las grandes diferencias que existen entre las diversas fuentes. Se manejan en el presente trabajo cifras oficiales, no obstante se deja abierto un espacio a la duda, señalando en ocasiones grandes dificultades de las mismas.

⁷ Se toma esta variable, partiendo de la premisa de que es pilar para la garantía de no repetición.

LEY 975 DE 2005: UNA LEY EN EL HORIZONTE DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

A partir del año 2002, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez adelantó un proceso de negociación con los grupos de autodefensa; promoviendo diálogos con los dirigentes y acordando la desmovilización de la totalidad de sus miembros, para lo cual impulsó la formulación de un marco jurídico que resolviera la situación de los miembros de dichos grupos (Fundación Social, 2006).

Para el momento de elaboración del marco jurídico, estaba vigente la ley 782 de 2002, ley que prescribía el perdón gubernamental para los delincuentes vinculados con algún grupo armado al margen de la ley que no estuvieran comprometidos con la comisión de crímenes atroces. Se requería entonces, un marco jurídico complementario para quienes habían cometido esta clase de delitos. El reto consistía en lograr un marco que respetara los estándares internacionales y a la vez convenciera a los miembros de las autodefensas de desmovilizarse (Fundación Social, 2006, p.12).

La ley, que se conoce comúnmente como Ley de Justicia y Paz, fue tramitada durante más de dos años en el Congreso de la República y fue el resultado de debates y negociaciones políticas, que se dieron también fuera del seno del mismo, dentro de las cuales participaron representantes del gobierno, de la sociedad civil y de agencias internacionales (Fundación Social, 2006, p.13).

Es importante destacar que la Ley 975 de 2005 es la institución formal que da paso al proceso de Justicia Transicional colombiano y por tanto; al marco general de las reglas de juego, no obstante a raíz de esta se crean otras instituciones formales que buscan desarrollar el mismo y que generan dentro de este nuevas dinámicas.

[133]

El capítulo VII de la ley titulado “Instituciones para la ejecución de la presente ley” destaca cinco artículos en los que hace referencia a algunas instituciones dentro de las que se encuentran: Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de Justicia y Paz, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Defensoría pública, Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz y las Organizaciones sociales de asistencia a las víctimas (Ley 975 de 2005).

Además de estas instituciones, vale la pena aclarar acá, que la ley contempla otras igualmente importantes como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, el Fondo para la Reparación de las Víctimas y la Red de Solidaridad Social (Ley 975 de 2005).

Siguiendo el propósito del trabajo se ha realizado una matriz (a partir del texto legislativo) en la cual se destacan las instituciones que responden de manera directa a las cuatro variables tratadas (verdad, justicia, reparación y reintegración) indicando su composición, función e incentivos generados para los actores clave.

A partir de esto, se ha podido afirmar que los incentivos y restricciones que se encontraron, evidencian lo que se ha catalogado en el presente artículo como *incentivos perversos*: un

incentivo destacablemente fuerte como es el caso del *principio de alternatividad* (desmovilización) y su directo complemento notablemente débil (variable de reintegración). Incentivos que además, convergen con restricciones igualmente débiles para las variables restantes, generando un resultado perverso para el proceso de Justicia Transicional.

El principio de *alternatividad penal* es sin lugar a dudas el incentivo más fuerte del proceso de Justicia Transicional colombiano y al serlo, genera una reacción evidente en el comportamiento de los actores: las estadísticas de desmovilización son cifras altas, se logra dismantelar al menos en principio la estructura paramilitar del país. No obstante, la desmovilización es tan sólo uno de los factores determinantes para la consecución de un proceso de Justicia Transicional.

En cuanto a *verdad*, a pesar de que todos los sujetos acogidos al proceso, se ven obligados a rendir versión libre y deberían por tanto; “*manifestar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos...*”, en caso de descubrirse a lo largo del mismo que se omitió la verdad o parte de esta, la sanción solo tiene lugar si se comprueba que la omisión fue intencional, lo cual, deja una puerta abierta para una verdad a medias: a pesar de que el número de versiones libres puede llegar a ser satisfactorio, hay que destacar que estas atribuyen resultados positivos en cuanto a verdad histórica, pero existen grandes falencias en verdad judicial.

[134]

Para el caso de *justicia*, una de las variables más dramáticas del proceso, nuevamente se hace visible el carácter permanente de la pena de alternatividad, si bien se espera una colaboración efectiva, la única exigencia parece ser la contribución con trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que se permanezca privado de la libertad.

Ahora bien, al mirar *reparación*, se ve una variable bastante débil; esta se inicia sólo en la medida en que alguien la solicite, además de esto, es necesario que se consigan las suficientes pruebas para la comprobación del delito y, sólo para el momento de alcanzar la libertad a prueba (no la alternatividad) se hace necesario haber entregado bienes al Fondo de Reparación (en caso de tenerlos). La reparación parece quedar relegada a una voluntariedad o un carácter opcional de la misma⁸.

Por último, en torno a la reintegración, tan sólo al final de la ley se dicta: “El gobierno *procurará* generar proyectos productivos y dar asistencia psicológica a los desmovilizados”.

El marco de incentivos y restricciones del diseño institucional del proceso termino generando: verdad a medias, un nivel muy bajo de reparaciones, pocos condenados, muchos desmovilizados y escasos reintegrados. Es decir, un proceso que no cumple con su objetivo, junto a una organización criminal desmontada en un contexto de permanencia del conflicto que termina entonces por ser, como se evidencia más adelante una organización transformada pero igualmente inmersa en dinámicas de violencia.

⁸ Si bien, posteriormente se amplía la concepción de reparación y se crean mecanismos de reparación administrativa, esta inicia de manera meramente judicial.

Tabla 1.
Instituciones: incentivos y restricciones

Variable	Institución	Composición	Función	Incentivos y restricciones
Verdad	Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz	Esta unidad tendrá el apoyo permanente de la policía judicial, con dedicación exclusiva. Dentro de su planta se encontrarán; investigadores de criminalística, asistentes judiciales, asistentes de fiscal, entre otros (Ley 975 de 2005, p.20).	Esta unidad es la responsable de adelantar las diligencias que por razón de su competencia, le corresponden a la Fiscalía General de la Nación, en los procedimientos establecidos en la ley (Ley 975 de 2005, p. 20) ⁹ . La protección de las víctimas y los testigos es competencia de esta unidad (Ley 975 de 2005).	Los miembros del grupo armado organizado que someta el Gobierno Nacional a consideración de la Fiscalía y que se acojan a la ley, rendirán versión libre ante el fiscal delegado asignado. En presencia de su defensor manifestarán las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos, igualmente indicarán bienes y la fecha de su ingreso al grupo, información que pasará a disposición de la Unidad Nacional de Fiscales de Justicia y Paz para comprobar la veracidad de la información suministrada (Ley 975 de 2005). Si para el momento en que se acogen a la ley, se adelantaban investigaciones o acusaciones en su contra, el acusado puede aceptar los cargos y acceder a los beneficios de la ley (Ley 975 de 2005). Si al acusado se le llegare a imputar delitos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos con posterioridad a la sentencia, no habrá perjuicio del otorgamiento de la pena alternativa siempre y cuando colabore eficazmente en el esclarecimiento o acepte haber participado y su omisión no haya sido intencional, probablemente se ampliará la pena alternativa (Ley 975 de 2005).
Justicia	Tribunales Superiores de Distrito Judicial en Materia de Justicia Y Paz	Estos son designados por el Consejo Superior de la Judicatura.	Los Tribunales Superiores de Distrito son competentes para adelantar la etapa de juzgamiento de los procesos de los que trata la ley, vigilar el cumplimiento de las penas y las obligaciones impuestas a los condenados.	Es preciso recordar que la Ley 975 de 2005 se rige por el principio de alternatividad, el cual es un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, remplazándola por una <i>pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización</i> (Ley 975 de 2005, p. 2). En ningún caso, la pena alternativa podrá ser superior a la prevista en la presente ley, así como tampoco podrán aplicarse beneficios adicionales o rebajas complementarias (Ley 975 de 2005).

⁹ La Fiscalía General se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia. La investigación de oficio se realiza por iniciativa propia del Estado y la investigación por denuncia cuando existe un tercero que es víctima de un delito e instaura la denuncia ante alguna de las autoridades competentes (Comisaría, Inspección de Policía o Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía, URI) (Fiscalía General de la Nación, 2012).

Variable	Institución	Composición	Función	Incentivos y restricciones
			Corresponde a la Secretaria del respectivo tribunal organizar, sistematizar y conservar los archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas de que trata la Ley. También deberán garantizar el acceso público a los registros de casos, y contar con una Oficina de Comunicaciones para divulgar la verdad de lo acontecido (Ley 975 de 2005, p. 19).	<p>El Tribunal determinará la pena que corresponda por los delitos cometidos, se le impondrá una pena alternativa que consiste en privación de la libertad por un período mínimo de cinco años y no superior a ocho años, tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos.</p> <p><i>Para tener derecho a la pena alternativa se requerirá que el beneficiario se comprometa a contribuir con su resocialización a través de trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezca privado de la libertad (Ley 975 de 2005).</i></p> <p>Cumplida la pena alternativa, se le concederá la libertad a prueba por un término igual a la mitad de la pena alternativa impuesta, cumplido esto, se declara extinguida la pena principal (Ley 975 de 2005).</p>
Reparación	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)	Está integrada por el Vicepresidente de la República o su delegado, el Procurador General, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda, Defensor del Pueblo, dos Representantes de Víctimas, el Director de la Red de Solidaridad Social, y cinco integrantes designados por el Presidente de la República ¹⁰ (Ley 975 de 2005, p. 27).	Es la encargada de recomendar al gobierno la implementación de un programa institucional de reparación colectiva (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2012).	<p>Una vez que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial declare la legalidad de la aceptación de cargos y de la solicitud de la víctima, el fiscal del caso o del Ministerio Público abrirá el incidente de reparación integral y se convoca a audiencia pública (Ley 975 de 2005).</p> <p>En la audiencia pública se concreta la forma de reparación que se pretende y se indican las pruebas para fundamentar dichas pretensiones¹¹, en caso de admitida la pretensión, se invitará a los intervinientes a conciliar, de lo contrario la sala falla (Ley 975 de 2005).</p> <p>Por último, se especifica que no se podrá negar la concesión de la pena alternativa en el evento de que la víctima no ejerza su derecho en el incidente de reparación integral. (Ley 975 de 2005, p. 15). Sólo para tener derecho a gozar del beneficio de la libertad a prueba, el condenado deberá haber realizado de manera satisfactoria los actos de reparación que se le hayan impuesto.</p>

[136]

¹⁰ Son varias las ocasiones en las cuales se ha hecho referencia a que justamente por la composición de esta organización es que esta no ha podido actuar de manera independiente a favor de los intereses de las víctimas pues responde a intereses del gobierno (Casas y Herrera, 2008).

¹¹ La reparación se llevará a cabo en caso de comprobar el delito, independientemente de si se comprueba el culpable (Ley 975 de 2005, p.24).

Variable	Institución	Composición	Función	Incentivos y restricciones
Reconciliación	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr)		El artículo 51 de la ley hace referencia a las funciones de esta comisión dentro de las cuales se encuentran: garantizar la participación de las víctimas, <i>hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación, presentar informes públicos, hacer evaluación</i> , entre otras (Ley 975 de 2005, p.p 27-28).	<p>Partimos del principio de que para una efectiva reincorporación o reintegración y posterior reconciliación, es necesaria una previa desmovilización por lo que resulta pertinente mirar que dice la ley al respecto: los artículos 10 y 11 hablan de la desmovilización colectiva e individual respectivamente.</p> <p>En primer lugar, en cuanto al aspecto colectivo, la ley afirma que se acogerán aquellos que no puedan ser beneficiarios de los mecanismos establecidos en la Ley 782 de 2002, siempre que se encuentren en el listado que el gobierno dé a la Fiscalía, que el grupo este desmovilizado y desmantelado, que hayan puesto los menores a disposición del ICBF, no haberse organizado para el tráfico de estupefacientes y haber liberado las personas secuestradas (Ley 975 de 2005).</p> <p>En cuanto a los requisitos de la desmovilización individual, debe haber dado información o colaborar con el desmantelamiento del grupo al que pertenecía, haber cesado toda actividad ilícita, entregar bienes, suscribir un compromiso y que su actividad no haya tenido como finalidad el tráfico de estupefacientes o enriquecimiento ilícito (Ley 975 de 2005).</p> <p>Por último, la única mención que se hace con respecto a la reintegración es en el artículo 66 en el cual se afirma que el gobierno procurará la vinculación de los desmovilizados a proyectos productivos o a programas de capacitación o educación que les facilite acceder a empleos productivos. Simultáneamente procurará el ingreso a programas de asistencia psicológica (Ley 975 de 2005, p. 32).</p>

[137]

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Vale la pena recordar, que “*La Justicia Transicional, tiene como principio básico sacrificar un poco de justicia otorgando penas alternativas para alcanzar un objetivo mayor como lo es la democracia o la paz*” (Casas, 2008). Sin embargo, a ocho años de haber expedido la llamada Ley de Justicia y Paz en el país, pareciera que su aplicación no ha conducido a la materialización de ninguna de las dos variables indicadas en su nombre, incluso en ocasiones ha sido indirectamente aceptado su fracaso por parte de algunos legisladores e instituciones que han optado por generar nuevas iniciativas o proponer reformas al respecto¹².

¹² Es constante, ver en los medios de comunicación titulares como: “Santos estudia presentar nueva ley para futuras desmovilizaciones” (El Espectador, 2011). “Reforma a Justicia y Paz: comienza el debate” (El Nuevo siglo, 2011). “Fiscalía propone realizar una reforma a la Ley de Justicia y Paz” (Caracol Radio, 2011) entre otros.

Para comprender las dinámicas criminales que tuvieron lugar bajo el marco previamente explicitado y por tanto, la influencia del diseño institucional en el comportamiento de los actores clave, se mirará detenidamente el comportamiento de estos actores para cada una de las variables, apoyándose en herramientas de la economía política para la modelación.

VERDAD

La sociedad y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada (Ley 975 de 2005).

Sin embargo, bajo el marco de versiones libres que genera la Ley de Justicia y Paz, los desmovilizados asociados al proceso pueden optar por: confesar plenamente la verdad (Estrategia A)¹³ o confesar parcialmente la verdad (Estrategia B).

Ante estos posibles cursos de acción, los escenarios que saldrían a flote serían X: Perder la credibilidad de las víctimas o, Y: No perder la credibilidad de las víctimas¹⁴.

$$UEA = (1 \times 0.2) + (2 \times 0.8)$$

$$UEA = 1.8$$

$$UEB = (3 \times 0.8) + (4 \times 0.2)$$

$$UEB = 3.2$$

Antes de las extradiciones, el curso de acción con mayor utilidad para los desmovilizados era **contar la verdad de manera parcial**¹⁵, lo cual se vio efectivamente reflejado; la mayoría de desmovilizados del proceso de Justicia y Paz han contado una “verdad a medias”, por lo cual han perdido la credibilidad de algunas de las víctimas¹⁶.

Sin embargo, con la puesta en marcha de las extradiciones, tanto los cursos de acción como los posibles resultados o escenarios varían, afectando notoriamente el proceso de Justicia Transicional

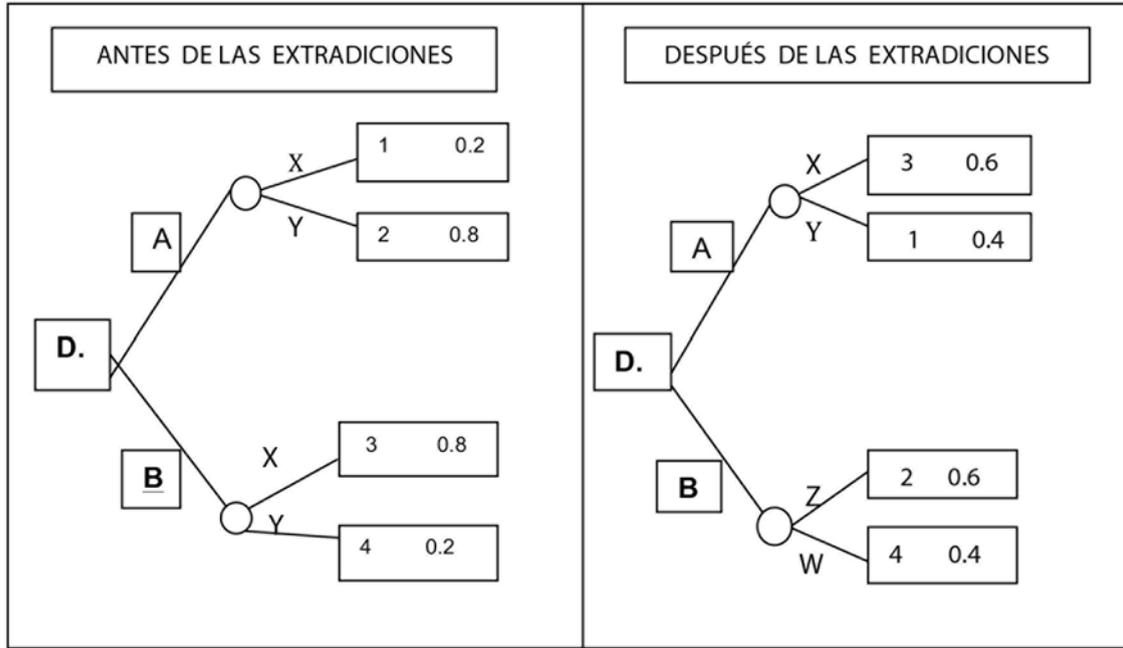
¹³ Se entiende acá confesar plenamente como: la acción de confesar la totalidad de los hechos cometidos, el lugar, la fecha, las personas involucradas y los motivos del acto.

¹⁴ No se contemplan, posibles escenarios que impliquen la permanencia en el proceso, puesto que como se evidenció; esto no dependía del curso de acción que tomarán los desmovilizados, la permanencia era un hecho independiente.

¹⁵ Recordemos que los victimarios buscaban hacer la paz al menor costo posible; contar la verdad a medias les permite mantenerse en el proceso sin obtener grandes costos. Además, a pesar de que es mucho más probable que esto lleve a una pérdida de credibilidad en las víctimas esto en primer lugar; no es de gran importancia para ellos y en segundo lugar; no será total puesto que las víctimas cuyos delitos si confiesen los verán comprometidos con el proceso.

¹⁶ Son varias las víctimas que afirman que ellos no están contando la verdad y en ocasiones esto ha ocasionado baja participación por parte de esta población en el proceso. Se han presentado dificultades como la atribución de crímenes a paramilitares muertos o se ha igualmente afirmado no recordar con exactitud los hechos.

Figura 1. Una mirada paramétrica a las decisiones de victimarios para verdad



Fuente: Elaboración propia, 2012¹⁷.

D. = Desmovilizado. **UE.** = Utilidad esperada

Los posibles cursos de acción tras la extradición serían **Estrategia A:** Seguir confesando o, **Estrategia B:** Parar de confesar. De igual manera, los posibles escenarios podrían sintetizarse así: **X** = Sociedad y víctimas los miren “con buenos ojos”, **Y** = Compañeros de las AUC los miren “con malos ojos”, **Z** = Sociedad y víctimas miren “con malos ojos”, **W** = Compañeros de las AUC los miren “con buenos ojos”¹⁸

$$\begin{aligned}
 UEA &= (3 \times 0.6) + (1 \times 0.4) & UEB &= (2 \times 0.6) + (4 \times 0.4) \\
 UEA &= 2.2 & \underline{UEB} &= \underline{2.8}
 \end{aligned}$$

Para los actores extraditados, contar la verdad ya no es una opción que les genere más beneficios que costos. En primer lugar, el beneficio de la pena de alternatividad no parece tener mucha relevancia si estos son condenados de 20 a 25 años en los Estados Unidos, es más, ni siquiera tienen certeza de seguir teniendo derecho a esta. Por otro lado, seguir confesando ha causado en ocasiones el asesinato de familiares en Colombia y el desprestigio ante sus hombres “al seguir cumpliendo ante la traición”.

¹⁷ La Teoría de Elección Racional (TER) usa como herramienta de modelación los árboles de decisión, en los cuales establece para decisiones paramétricas (individuales) los posibles cursos de acción con sus respectivos escenarios (consecuencias del curso de acción). A partir de esto, la herramienta pondera a través de la asignación de utilidades y probabilidades, el curso de acción con la mayor utilidad esperada o más benéfica para el actor. Las utilidades se asignan según los intereses del actor y las probabilidades tras un análisis del contexto.

¹⁸ Se asume que ya sea por lealtad a sus jefes extraditados, sentimiento de rabia por la traición o miedo por su seguridad, los victimarios van a preferir sobre todas las cosas que sus compañeros de las AUC los miren “con buenos ojos”.

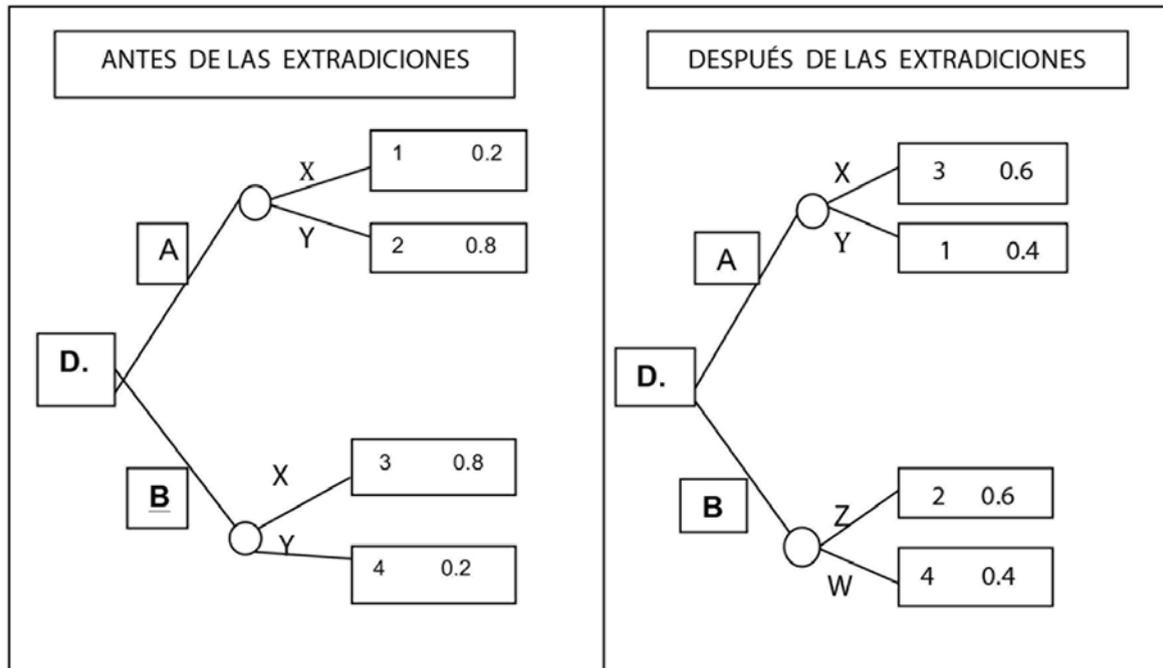
A partir de las extradiciones, las versiones libres disminuyeron notablemente, causando en las víctimas un gran malestar e incluso, solicitudes al entonces presidente Álvaro Uribe Vélez de buscar una solución.

JUSTICIA

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones (Ley 975 de 2005, p.2).

En el año 2005, los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley podían optar por desmovilizarse (**Estrategia A**) o no hacerlo (**Estrategia B**), enfrentándose a escenarios como: **X** = Ser juzgados con la pena de Alternatividad, **Y** = No ser juzgados por la Corte Penal Internacional-CPI, **Z** = No ser juzgados con la pena de Alternatividad, **W** = Ser juzgados por la C.P.I.

Figura 2
Decisiones de victimarios para justicia



Fuente: Elaboración propia, 2012.

M.G.A.O.M.L Miembros de grupos armados organizados al margen de la ley¹⁹.

$$UEA = (4 \times 0.5) + (3 \times 0.5)$$

$$UEA = 3.5$$

$$UEB = (2 \times 0.5) + (1 \times 0.5)$$

$$UEB = 1.5$$

¹⁹ La Ley entiende por grupo armado al margen de la ley; el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones (Ley 975 de 2005, p.1).

[140]

Antes de las extradiciones, desmovilizarse era claramente la opción con mayor utilidad, el incentivo de la pena alternativa era muy fuerte y además era una oportunidad clara antes de que la CPI entrara a regir en el país y los actores clave pudieran ser juzgados ante esta²⁰.

Después de las extradiciones, una vez más los posibles cursos de acción y resultados cambian de manera drástica: Las estrategias son (*para los jefes extraditados*):

A: Continuar en el proceso o **B:** No continuar en el proceso. Con posibles escenarios como: **X** = Reducción de la pena, **Z** = La pena siga igual, **Y** = Aumento de la pena (Pena en U.S.A junto a pena de J y P).

$$\begin{array}{ll} \text{UAE} = (5 \times 0.5) + (1 \times 0.2) + (3 \times 0.3) & \text{UEB} = (2 \times 0.8) + (4 \times 0.2) \\ \underline{\text{UAE} = 3.6} & \text{UEB} = 2.4 \end{array}$$

Si bien, algunos jefes extraditados han decidido salirse del proceso, la mayoría de estos han decidido no renunciar a él. A pesar, que en ocasiones no rindan testimonio o este no sea en beneficio directo de las víctimas (testimonios de nexos con el gobierno). Incluso, se conoce una carta escrita por algunos de los jefes extraditados al gobierno actual para pedir retomar el proceso y negociar sus condenas.

Continuar en el proceso, e intentar jugarse su última carta pidiendo al gobierno actual nuevos acuerdos, es evidentemente el curso de acción que más utilidad trae a los victimarios, pues solamente de esta manera tendrán alguna posibilidad de reducir sus condenas. Es por esto que a pesar de las dificultades, el proceso persiste.

[141]

A continuación, se presentarán además, dos árboles de decisión adicionales para el contexto pos-extradición. El primero hará referencia a la situación de los paramilitares rasos que se encuentran bajo prisión. El segundo, esbozará la situación de aquellos que no se encuentran (o se encontraban para la época) bajo prisión²¹.

Las estrategias o posibles cursos de acción son iguales para las dos situaciones: **A:** Continuar en el proceso o **B:** No continuar en el proceso.

SITUACIÓN A. PARAMILITARES RASOS EN PRISIÓN

X= Pena Alternatividad

Y= Justicia Ordinaria²²

$$\text{UEA} = (3 \times 0.7) + (1 \times 0.3)$$

$$\underline{\text{UEA} = 2.4}$$

$$\text{UEB} = (2 \times 1)$$

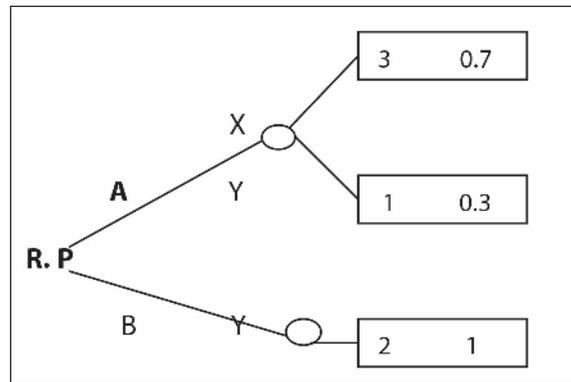
$$\text{UEB} = 2$$

²⁰ Es pertinente destacar, el papel que juega el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional: Colombia aprobó el Estatuto mediante la Ley 742 de 2002, sin embargo precisó que la Corte no tendría competencia para conocer de crímenes de guerra por un lapso de siete años (Coalición por la Corte Penal Internacional, 2012). La aplicación de la CPI, juega entonces como un nuevo incentivo para que los actores armados busquen la paz de manera negociada con el gobierno antes que puedan ser juzgados por esta.

²¹ Los paramilitares rasos que no se encuentran en prisión hacen referencia a aquellos que se encuentran reclusos en recintos adaptados como prisiones pero que no cumplen con las condiciones de seguridad necesarias. Es decir, recintos en los cuales estos podrían huir en caso de proponérselo.

²² La posibilidad de que los juzgue la justicia ordinaria aun continuando en el proceso, se sugiere debido al demostrado incumplimiento de promesas por parte de los actores.

Figura 3.
Decisiones de victimarios para justicia. Situación A.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Continuar en el proceso es para los paramilitares rasos que se encuentran en prisión la mejor opción. No obstante, es pertinente recordar acá que muchos de estos fueron asesinados o amenazados por llevar a cabo este curso de acción.

SITUACIÓN B. PARAMILITARES RASOS QUE NO ESTÁN EN PRISIÓN

Para esta situación, a pesar de que los cursos de acción se mantienen, los posibles escenarios varían así: **X**= Volver a las armas, **Y**= Ir cárcel, **Z**= Reinsertarse a la vida civil.

[142]

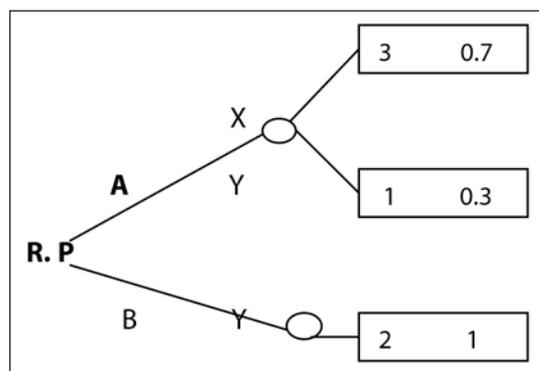
$$UEA = (1 \times 0.7) + (3 \times 0.3)$$

$$UEA = 1.6$$

$$UEB = (4 \times 0.7) + (2 \times 0.3)$$

$$UEB = 3.4$$

Figura 4.
Decisiones de victimarios para justicia. Situación B.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Partiendo del incumplimiento de promesas por parte del gobierno, continuar en el proceso no es un escenario que traiga mucha utilidad, al menos no de manera segura por lo cual, los victimarios en esta situación han preferido regresar a las armas, escenario que conocen muy bien, es decir, su incertidumbre no es alta.

En el proceso de Justicia Transicional colombiano, las motivaciones y preferencias han jugado un papel importante en el comportamiento de los actores clave. Es importante

resaltar la evidencia del cambio que se da en la dimensión intrapersonal con el paso del tiempo y el cambio de contextos, llevando incluso como se muestra en los árboles de decisión, a poner cursos de acción perjudiciales para el proceso transicional a liderar la utilidad de estos actores racionales.

REPARACIÓN

Uno de los aspectos más controversiales para cualquier proceso de Justicia Transicional, es decidir la modalidad de reparación de las víctimas: restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción o garantías de no repetición. De acuerdo a esto es posible tener, siguiendo a Casas y Herrera (2008) reparaciones amplias o reparaciones restringidas²³ (Recordando que el marco de la ley establece reparaciones integrales).

Se presenta a continuación, la modelación del juego de las reparaciones propuesta por estos mismos autores pues concuerda con el proceso de Justicia Transicional colombiano, para lo cual se inicia especificando lo que se entiende por reparación.

El marco de la ley define la reparación como; “Las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas” (Ley 975 de 2005, p. 3). *Restitución* entendida como acciones que busquen regresar a la víctima a la situación anterior de la comisión del delito. La *indemnización* consiste en compensar los perjuicios causados. La *rehabilitación* por su parte, en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos. La *satisfacción*, busca restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido. Por último, las *garantías de no repetición* comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley (Ley 974 de 2005, p.3).

Se plantea que en el juego²⁴ de las reparaciones del proceso transicional colombiano han intervenido solamente dos jugadores: Estado y victimarios (Gobierno de Álvaro Uribe-AUC), se asume entonces, que el Estado y los victimarios son dos actores distintos capaces de tomar decisiones autónomas y cuya negociación inicia el proceso de transición (Casas y Herrera, 2008).

Se asume también, que el “Estado” juega primero, seguido por los “victimarios”, pues el actor legal es quien toma la iniciativa. Las estrategias que tienen disponibles cada uno de los actores son las mismas: comprometer recursos (tiempo, dinero, reputación) para llevar a cabo reparaciones “amplias” (**Estrategia A**) o comprometer recursos para llevar a cabo reparaciones restringidas (**Estrategia B**) (Casas y Herrera, 2008, p. 214).

²³ Se da por sentado que las víctimas de los actos atroces deben recibir algún tipo de reparación por los daños sufridos. Cuando se plantea la idea de reparaciones amplias o restringidas se busca incorporar en estos conceptos qué tan incluyentes, qué tan generosas y qué tan abiertas resultan ser las reparaciones (Casas y Herrera, 2008 p.p 213-215).

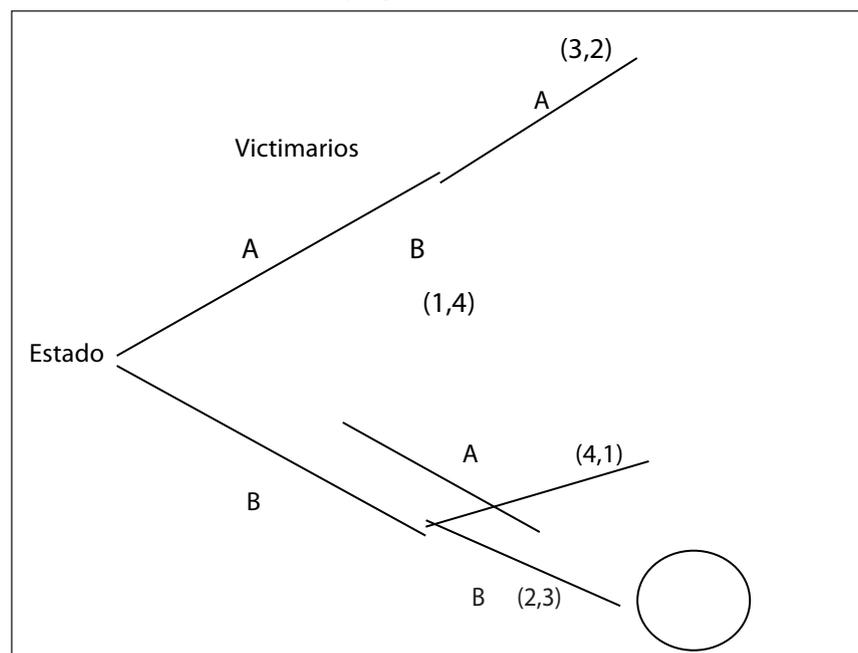
²⁴ La Teoría de Juegos es una herramienta de la economía política que permite modelar decisiones e interacciones entre actores. Estas pueden ser secuenciales (árbol de juego: caso reparaciones), donde un actor juega o decide primero, o simultáneas (matriz de juego: caso reintegración). Se asignan utilidades para cada actor frente a las combinaciones de cursos de acción, posteriormente se procede a solucionar el juego por backward induction o hallando estrategias dominantes o mixtas según el caso.

El *Estado* se enfrenta, a restricciones políticas (presiones) por parte de actores (tanto nacionales como internacionales) con intereses propios y capacidad de veto para asegurar un nivel mínimo de justicia, verdad y reparación para las víctimas²⁵, además, tiene restricciones fiscales que le dificultan llevar a cabo un proceso integral en un contexto de recursos escasos con una agenda política que prioriza la atención sobre otros problemas; seguridad democrática, confianza inversionista, entre otros (Casas y Herrera, 2008, p. 215).

Los *Victimarios* por su parte, desean obtener la paz al menor costo posible; sin justicia y reparación para las víctimas o con niveles muy bajos de la misma. Poseen entonces, un interés claro para que las reparaciones sean lo menos costosas posibles, lo contrario constituye un incentivo negativo para cesar sus acciones violentas (Casas y Herrera, 2008, p. 215).

De acuerdo a esto, se presenta el árbol de juego con sus respectivos pagos para cada actor. Este tiene como resultado que ambos jugadores escogen por alternativa a seguir la de comprometer recursos para llevar a cabo reparaciones restringidas (contrariando los preceptos de la ley) (Casas y Herrera, 2008).

Figura 5.
Árbol de juego de las reparaciones



Fuente: Casas y Herrera, 2008.

La formulación normativa de las reparaciones, no parece concordar entonces con los intereses de los distintos actores involucrados; la idea de que las reparaciones deben ser incluyentes, generosas y abiertas se ve erosionada frente a los intereses e incentivos de los actores (Casas y Herrera, 2008). La ley 975 de 2005 no logra generar incentivos ni restricciones suficientemente fuertes para cambiar la lógica del juego.

²⁵ Un buen ejemplo de esto, es la presión de la comunidad internacional que se encontraba pendiente del proceso y que hizo que el proyecto de ley que antecedió a la Ley 975 de 2005 (Proyecto de Alternatividad Penal) fuera modificado para que se ajustara a estándares internacionales mínimos (Aponte, 2009).

REINTEGRACIÓN

Finalmente, Casas y Guzmán (2010) nos muestran como la reintegración, también hace parte de un problema de interacción estratégica, en el cual los principales jugadores son la *sociedad* y los *desmovilizados*. Este juego toma la clásica versión del dilema del prisionero; presentándose así de manera simultánea y caracterizándose por una visión cortoplacista de los actores, en la cual la maximización de beneficios personales es el principio rector.

En primer lugar, es importante decir que la reintegración va de la mano con el concepto de desmovilización, estos a su vez constituyen pasos que implican dejar atrás las formas de acción e interacción propias de la guerra. En particular, supone aprender nuevas formas de resolución de problemas, por medio de mecanismos no violentos. No obstante, más allá de esto, es un proceso de transformación simultánea tanto de los victimarios como de los contextos sociales; es la reintegración de la sociedad como un todo (Casas y Guzmán, 2010).

La reintegración es presentada así, como una situación de interdependencia que implica tanto cooperación, como consenso por parte de los desmovilizados y de la sociedad para aprender a vivir con aquellos que han sido vistos como enemigos (Casas y Guzmán, 2010). Esto no es una situación fácil, tanto los desmovilizados como la sociedad, tienen razones para no confiar en el otro: la sociedad, tiene que aceptar los beneficios legales y económicos que tienen que ser dados a los desmovilizados, y comenzar a tomar parte en un proceso de reparación y reconciliación a través de transacciones con un enfoque de Justicia Transicional. Por el otro lado, los desmovilizados tienen que asumir los costos de regresar a un contexto predecible y enfrentar un nuevo escenario institucional, esto implica que tiene que emprender un proceso de aprendizaje que les permita aprender nuevas formas de ganarse la vida y de relacionarse en comunidad (Casas y Guzmán, 2010).

Para el caso colombiano, la variable de reintegración ha mostrado dificultades, es bien sabido y fue nombrado anteriormente que cierta parte de los miembros desmovilizados han retornado a las armas.

[145]

Figura 6.
Matriz de juego de la reintegración

	SOCIEDAD	
	COOPERAR ²⁶	NO COOPERAR ²⁷
DESMOVLIZAD	(3,3)	(1,4)
	(4,1)	(2,2)

Fuente: Casas y Guzmán, 2010.

²⁶ Cooperar implica, aceptar el establecimiento de relaciones basadas en confianza entre los desmovilizados y la sociedad a través de la interacción no violenta para legitimar instituciones formales. La cooperación requiere una visión de largo plazo por parte de los agentes para alcanzar el beneficio colectivo (Casas y Guzmán, 2010, p. 39).

²⁷ No cooperar implica establecer relaciones basadas en incertidumbre en contextos donde las relaciones de violencia son características de conflictos armados que prevalecen. La no cooperación implica de igual manera que los actores tienen una visión cortoplacista y buscan la maximización de su inmediato beneficio (Casas y Guzmán, 2010, p. 40).

En este proceso, los dos actores encuentran su mejor opción en no cooperar (2,2), de esta manera, se produce un resultado sub-óptimo en el cual la sociedad continua viviendo en un contexto de violencia y los desmovilizados reciclan sus prácticas violentas como forma de resolución de problemas (Casas y Guzmán, 2010).

Los incentivos y restricciones planteados son débiles para atar los intereses de los victimarios en favor de la reconciliación. Adicionalmente, el diseño tampoco ha centrado a la sociedad como un actor necesariamente activo en el proceso.

CONCLUSIÓN

La importancia de la estructura de incentivos y restricciones que se crea en un diseño institucional radica en la actuación que se guía para llevar a cabo el objetivo del mismo (Abitbol, 2005). El diseño institucional es la principal herramienta del Estado para atar a sus ciudadanos y al mismo tiempo es a través de este que el mismo actor realiza un reparto terminante de valores por medio de las conductas que promueve en la sociedad.

En el caso colombiano el diseño institucional del proceso de Justicia Transicional, debía guiar a los actores dentro del mismo llevándolo a cabo de una manera integral y permitiendo así su éxito. Sin embargo, se argumentó en el trabajo que generar una transición de la guerra a la paz, no es un proceso automático en el cual el diseño de un sistema de incentivos y restricciones, lleve de manera directa a los actores clave a dejar atrás modelos mentales de resolución de problemas en forma violenta. Los diseños institucionales generados no solamente deben tener un fuerte sistema de incentivos y restricciones, sino que deben generar igualmente mecanismos que permitan que este sistema permanezca estable ante el paso del tiempo y el cambio de contextos, permitiendo de esta manera, la reducción de la incertidumbre propia del tránsito y la estabilidad de la percepción positiva (costo no sea mayor al beneficio) de los actores hacia el diseño.

El caso colombiano tiene dos particularidades que hacen aún más complicado este tránsito: En primer lugar, el aspecto catalogado por Rodrigo Uprimny (2006) como “Justicia transicional sin transición” y en segundo lugar, las características propias del conflicto armado colombiano.

La ausencia clara de una efectiva transición permite para el caso de transitos de guerra a la paz, convivir con el escenario de la violencia; esta opción por lo tanto continúa estando dentro del repertorio de alternativas para los victimarios y teniendo en cuenta que, es un escenario ya conocido (bajo nivel de incertidumbre); cualquier desequilibrio en el proceso podría poner esta alternativa nuevamente a liderar la utilidad, como efectivamente sucedió en el caso colombiano.

Por otro lado, el régimen político colombiano se ha caracterizado por tener una combinación de una estabilidad institucional y democrática con la presencia de una violencia endémica (García, 2009). Lo cual, para el juego de la Justicia Transicional trae graves consecuencias: el Estado colombiano no es un Estado en disputa o cooptado por un actor

[146]

armado, es un Estado que funciona y que por lo tanto a pesar de los problemas que pueda presentar no se encuentra en el mismo nivel del actor armado, lo que conlleva la falta de arbitraje para el actor estatal.

El diseño institucional del proceso de Justicia Transicional colombiano no logró superar ninguna de las dificultades anteriormente mencionadas, estas se encuentran además fuertemente ligadas entre sí; la falta de arbitraje sobre el actor estatal y por tanto el incumplimiento de promesas que este llevo a cabo, fue un factor determinante sobre la preferencia de victimarios por volver a la violencia. El sistema de incentivos y restricciones generado para el caso colombiano no solo no logró mantener el equilibrio necesario con el paso del tiempo para guiar cuidadosamente la acción de los actores clave sino que además, permitió un cambio de contexto a través del incumplimiento de promesas que terminó por aumentar altamente la incertidumbre.

Sin embargo, no podemos afirmar por esto que todo cambio de contexto desvía a los actores de los objetivos del diseño, lo que podemos afirmar por el contrario, es que el cambio de contextos genera una modificación de la interpretación o percepción por parte de los actores sobre el diseño. Las extradiciones fueron un contexto voluntariamente generado²⁸ que afectó la continuación del desarrollo de un proceso de Justicia Transicional en Colombia.

Si bien, la ley trajo algunos avances especialmente en materia de verdad y puso a las víctimas en la agenda, dejó espacios que permitían el desvío de los actores por camino distintos a los de un proceso transicional integral, desvío incrementado de manera radical con el contexto de las extradiciones. Las variables críticas del proceso han sido de manera evidente la justicia y la reintegración.

[147]

Los avances en materia de verdad histórica han sido quizás la cara de mostrar del proceso²⁹, han permitido la creación de informes de memoria histórica, han ayudado a la configuración de una historia común y sin duda, a la visibilización de las víctimas. En términos de justicia, las pocas condenas que tiene el proceso a ocho años de su implementación, muestra grandes dificultades. La reparación por su parte, ha presentado de igual manera percances, principalmente en término de restitución y garantías de no repetición.

Por último, la reintegración es evidentemente un fracaso, el importante número de actores armados que han vuelto a las armas es innegable. Las dificultades que traerán para un futuro proceso de paz estos residuos de paramilitares que ya jugaron el juego y aprendieron de este, serán muy altas³⁰.

²⁸ Los magistrados se habían pronunciado al respecto, afirmando que el sujeto extraditable tenía que cumplir de manera previa los compromisos adquiridos con la ley, puesto que por encima del tratado de narcotráfico prevalecían los derechos de las víctimas. Ante el pronunciamiento, el ejecutivo realizó un decreto para excluir al desmovilizado de la ley (exclusión por reincidencia) y de esta manera, una semana después extraditó 13 exjefes paramilitares a los Estados Unidos (Aponte, 2009).

²⁹ Sin embargo, la verdad judicial es una de las fuertes críticas; la ausencia de versiones de crímenes de género ha sido resaltado por Baltasar Garzón y María Emma Wills.

³⁰ La dificultad que se ha presentado al intentar caracterizar y categorizar a las llamadas BACRIM, son una muestra de esto. Si bien, los paramilitares jugaban en la doble guerra del Estado colombiano; apoyando en el ala contrainsurgente y desafiando en el ala del narcotráfico, BACRIM parece ser una organización compleja que ya no se identifica con el Estado sino por el contrario, presenta sentimiento de rencor y venganza contra él.

El diseño institucional para el proceso de Justicia Transicional implementado en el país generó incentivos débiles que con el transcurso del mismo se convirtieron en perversos. Estos incentivos fueron aprovechados constantemente por el oportunismo estratégico de los actores clave los cuales, iniciaron un proceso bastante precario y posteriormente, ante la incertidumbre generada por el cambio de contextos se desviaron del diseño imposibilitando su adecuado desarrollo

BIBLIOGRAFIA

- ABITBOL, P. (2005), *El concepto de diseño institucional [tesis de maestría]*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Filosofía.
- ABITBOL, P. y Botero, F. (2005, julio-diciembre), “Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente”, en *Colombia Internacional*, núm. 62, pp. 132-145.
- APONTE, A. (2009), “Colombia: un caso sui generis en el marco de la justicia de transición”, en: Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coords.), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 199.
- CASAS, A. y Guzmán, J. (2010), *¿The Eternal Yesterday? The Colombian Reintegration Process as Social Dilemma*, Bogotá, Reach Group on Human Behavior and Political Science. Pontificia Universidad Javeriana.
- CASAS, A. y Herrera, G. (2008, enero-junio), “El juego político de las reparaciones: Un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional”, en *Papel Político*, vol. 13, núm. 1, pp. 197-233.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2005, 18 de agosto), “Ley 975 del 18 de agosto de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, en *Diario Oficial*, núm. 520, Bogotá.
- ELSTER, J. (1997), *Economics: Análisis de la interacción entre Racionalidad, Emoción, Preferencias y Normas Sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*. Editorial Gedisa
- Fundación Social (2006), “Trámite de la ley de Justicia y Paz. Elementos para el control ciudadano al ejercicio del control público”, [en línea] disponible en: http://www.derechoshumanospaz.org/pdf/publicacion_1.pdf
- PIZARRO, E. (2009), “Reparar el bote en alta mar”, en Pizarro, E. y Valencia, L., *Ley de justicia y paz*, Grupo editorial Norma, Semana.
- UPRINMY, R. (coord.), (2006), *¿Justicia Transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*, Bogotá, DeJusticia.

[148]

LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ¿LA CONSTITUCIÓN DE UN IMAGINARIO SIMBÓLICO DE JUSTICIA POR PARTE DE LA CORTE?*

Luisa Fernanda García Lozano**

RESUMEN

El presente artículo pretende responder a la pregunta ¿Son los autos de seguimiento de la Corte Constitucional en el caso de Curvaradó y Jiguamiandó un imaginario simbólico?, para contestar a la pregunta el estudio se delimitó temporalmente hasta el año 2010, y se utilizó la metodología de Gilbert Durand y la sistematización de los autos. De esta forma, se comprobó como las sentencias que declaran estado de cosas inconstitucionales constituyen un símbolo social y la ineficacia de dichos autos les convierten en simbólicos, carentes de aplicabilidad para que estas comunidades retornen a sus tierras y superen la crisis humanitaria.

Palabras claves: Imaginario simbólico, corte constitucional, autos de seguimiento

THE AUTOS DE SEGUIMIENTO OF THE CONSTITUTIONAL COURT. "DOES THE ESTABLISHMENT OF AN IMAGINARY SYMBOLIC OF JUSTICE BY THE COURT"

[149]

SUMMARY

This article aims to answer the question: ¿Are the “Autos de seguimiento” of Constitutional Court in the case of “Curvarado” and “Jiguamiando” a symbolic imagery?, To answer the question the study was temporally limited until 2010, and it used the methodology of Gilbert Durand and systematization of the “autos”. In this way, it was shown that judgments declaring unconstitutional state of affairs are a social symbol and their ineffectiveness become symbolic, devoid of applicability for these communities to return to their land and overcome humanitarian crisis.

Keys words: Symbolic imaginary, Constitutional, Courts, Autos de seguimiento”.

Fecha de recepción: 30/07/2013

Fecha de aprobación: 8/05/2014

* Este artículo es resultado de la investigación “Los efectos institucionales de los Autos de seguimiento de la Corte Constitucional: El caso de Curvaradó y Jiguamiandó”, adscrito a la línea de investigación “derecho y sociedad”, Universidad Santo Tomas.

** Abogada de la Universidad Santo Tomás de Colombia. Máster Oficial de la Universidad del País Vasco y de la Università degli Studi di Milano. Docente e investigadora de la Universidad Santo Tomas y la Universidad Militar Nueva Granada. Email: trevannian@gmail.com

INTRODUCCIÓN

A partir de 1991, la Corte Constitucional adoptó el papel de garante de derecho cambiando el paradigma jurídico. La complejidad de un país en conflicto y en permanente desarrollo económico, permitió que el rol de las instituciones cambiara, por lo que la Corte Constitucional asumió competencias que en otros contextos no hubieran sido posibles.

Dentro de la necesidad de consolidación institucional en un país democrático, la Corte asumió la responsabilidad de consolidar los referentes sociales, a través de la Rama Judicial y buscar la eficacia y la eficiencia del sistema jurídico (García Lozano, 2011), por tanto se realizaron modificaciones dentro de las acciones judiciales que permitiera materializar y garantizar los requerimientos sociales. La declaración de “cosas inconstitucionales” es un ejemplo de ello, puesto que esta figura produce dos efectos que nos son propios de la Rama Judicial: mantiene competencia a través del tiempo y ordena a las diferentes entidades del Estado. De esta forma se propende por que las instituciones del Estado actúen de forma expedita y se garantice protección a los grupos sociales que son víctimas de condiciones violatorias a la constitución.

Sin embargo, en la práctica dichas disposiciones producen diversos impactos en las instituciones y en su accionar, además de una diversidad de obligaciones que se disipan con cada uno de los autos de seguimiento, lo que produce que no sea tan claro el impacto de esta figura. Estos efectos han producido que la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales y sus autos se convierta en un imaginario simbólico, puesto se presenta como un arquetipo ideal ante la sociedad, en su afán de solucionar la complejidad de situaciones de varias comunidades que se sitúan en medio del conflicto, la violencia y la pobreza, pero en la práctica se tornan ineficaces.

Con miras a responder la pregunta que orienta el presente texto: ¿los autos de la corte constitucional se constituyen en un imaginario simbólico?, en principio es necesario determinar cuál es el impacto de los autos de seguimiento de las sentencias que han declarado estado de cosas inconstitucionales, por lo tanto se delimitó el estudio al caso del caso de Curvaradó y Jiguamiandó y en el espacio de 2004 a 2010. Lo anterior en virtud que, primero estas familias tienen dos condiciones especiales, a) son parte de comunidades afrocolombianas, lo que significa que sus tierras tienen un carácter colectivo y b) tienen una condición de vulnerabilidad que produce una especial protección del Estado. Y segundo, a la fecha de estudio se habían expido 3 autos de seguimiento 005 de 2009, el auto del 18 de mayo de 2010, 384 de 2010. Igualmente, la delimitación temporal se realizó dado que en el año de 2011 se expidió la ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 de 2011, lo que cambió el panorama y las acciones por parte de las instituciones que atienden este tipo de conflictos.

En el presente texto, se utilizan varias metodologías como son: la dogmática, análisis jurisprudencial y cuadros de sistematización cualitativa, además de utilizar los métodos utilizados por el antropólogo Gilbert Duran (La imaginación simbólica, 2007)(Las estructuras Antropológicas del imaginario, 2012), para establecer la relación entre instrumentos de la Corte Constitucional y los imaginarios simbólicos.

[150]

Así, en la primera parte se define el Estado de cosas inconstitucionales, se analiza la sentencia T025 de 2004, estableciendo estas como hacen parte de un arquetipo que puede constituir el imaginario simbólico, sus reflejos y representaciones, en la segunda parte se presenta un análisis de los resultados de la sistematización de los autos y su eficacia. Y finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

ARQUETIPO - DECLARACIÓN DE COSAS INCONSTITUCIONALES

La primera vez que se utilizó el concepto Estado de Cosas inconstitucionales fue en 1997, cuando la Corte en sentencia SU-559, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, al realizar un análisis del situado fiscal en materia educativa, estableció la necesidad de aclarar el “estado de cosas” que componían el problema, con el fin de hallar las razones estructurales que ocasionaba que un número suficiente de personas interpusieran una acción de tutela por una misma causa.

En aquella ocasión la Corte fundamentó la necesidad de aclarar el “estado de cosas” en razón de:

“(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos”. (Sentencia SU-559, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Además, fundamentó las decisiones de la sentencia con la obligación de hacer, esto en razón de: “En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el estado de cosas no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule”. (Sentencia SU-559, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Con el tiempo y a través de la doctrina constitucional, el concepto es mutó y se estableció la necesidad de transformar el nombre a “estados de cosas inconstitucionales”, esto último en razón de las violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos a un grupo poblacional específico que se ubican en un marco de inconstitucional y puede hacer exigible los derechos a través de la tutela.

[151]

Igualmente, la Corte fundamenta ontológicamente y jurídicamente la posibilidad de realizar este tipo de decisiones desde el preámbulo de la Constitución en donde se establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, este modelo de Estado produce que en la práctica las diferentes Ramas del Poder Público busquen su armonización desde una perspectiva recíproca en sus acciones. Además, cuando este principio se relaciona en conexión con el artículo 1 “que protegen los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos de las personas, como concreción amplia del principio de la dignidad humana y de la solidaridad”, el artículo segundo.

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Asimismo, con el artículo 13, “ El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, y “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”; el artículo 334: “...el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”; y el mandato del artículo 366 de la Carta, “que otorga la máxima prioridad al gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales” (Sentencia T -025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[152]

Del análisis anteriormente expuesto la Corte establece 2 tipos de deberes para el Estado: “Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos” (Sentencia T -025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Elementos que componen el estado de cosas institucionales:

1. se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales.

2. Cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.
3. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”.(Sentencia T -025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Por otro lado, dentro de las características más relevantes que cambio el paradigma de una acción judicial como es la tutela, son los efectos erga omnes de la misma, dado que, la tutela, en su sentido original busco mantener la filosofía de la administración de justicia, y mantener un efecto interpartes, empero, en razón de la identidad de los problemas jurídicos y la necesidad de intervenir en la problemática estructural del país, la Corte trasforma el efecto de sus decisiones y crea una figura como la que se está estudiando, cambiando así el paradigma de la armonización de los poderes públicos y la función social de la rama judicial.

Los fallos que hasta el 2004 se promulgaban, consistían en implementar las acciones que la Corte consideraba necesarias para superar los problemas institucionales estructurales, que se evidenciaban en el análisis exhaustivo que se realizaba en razón de las acciones presentadas.

[153]

SENTENCIA T -025 DE 2004 M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA – LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO, UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES

Dentro de las problemáticas más relevantes que han sido consecuencias del conflicto armado se encuentra el desplazamiento forzado, por tal motivo, la Corte Constitucional desde su creación ha tenido que conocer en múltiples ocasiones las dificultades institucionales por las que atraviesa dicha población.

Por lo cual, se ha establecido que la población tiene derecho a un trato preferente para solucionar sus problemáticas, dado que constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”.

Dentro de las funciones del Estado, se encuentra preservar las condiciones mínimas de orden público, sin embargo, en razón del conflicto interno se encuentra que existen múltiples dificultades para poder materializar dicha función en todos sus órganos y por ende a la población en general, en sentencia T-721 de 2003, la Corte expuso la función del Estado en relación a dicha problemática y su labor entorno a ella,

“esta Corporación ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”.

Varios son los derechos que son violados que se originan de dicha acción, empero, igualmente, son varios los derechos que se ponen en riesgo cuando no hay una atención efectiva por parte de las instituciones del Estado. Así, en razón de las graves condiciones de vulnerabilidad que se encuentra dicha población y de la ineficacia de las acciones que se han planteado para solucionar este problema, la Corte decidió denominar al desplazamiento como un problema estructural y en el 2004 confirmar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en la materia.

[154] En la sentencia estudio, se analizaron 108 expedientes de tutelas pertenecientes a 1050 núcleos familiares en condiciones de desplazamiento, el problema jurídico de la tutela principalmente se centraba en la falta de atención por parte de las autoridades competentes que prestan los servicios de ayuda humanitaria, como son: la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales, y los derechos que son violados en razón de los problemas estructurales de la institución.

Así, en razón de la magnitud de la problemática que se estaba siendo objeto de estudio, la Corte estableció y fundamentó por qué se evidencia una violación sistemática a la población en general y determina el carácter erga omnes del estudio:

“se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla”.

Igualmente, la Corte Constitucional ya había establecido el alcance de las medidas que las autoridades están obligadas a adoptar, y por lo cual adquiere mayor relevancia en relación a otro tipo de acciones gubernamentales, además de tornarse de carácter urgente, la sentencia T-268 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, estableció 3 principios, así: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la

población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho. En síntesis, “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el auto sostenimiento de los sujetos de desplazamiento.”

En este sentido, bajo las consideraciones realizadas por la Corte se fundamenta el estado de cosas inconstitucionales a la población desplazada, así:

Tabla 1.
Consideraciones realizadas por la Corte

Elementos	Situaciones
La gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada.	<ul style="list-style-type: none"> •Vida, integridad física, seguridad o libertad personales •Los principios que adquiere la población al ser considerada en situación de vulnerabilidad.
Cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales	<ul style="list-style-type: none"> •El elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas •Se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal •Existe una falta de coordinación de las entidades que atienden esta población.
La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.	<ul style="list-style-type: none"> •Haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas • La omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios

[155]

Las conclusiones de la Corte acerca de los documentos presentados por el gobierno para realizar un análisis sobre la gestión institucional hacia la población desplazada fue:

“Primero, los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Segundo, lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios”.

En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas:

1. No existe un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral de la política.
2. No se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros.
3. La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Esto se evidencia en que (a) aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas; (b) la Red de Solidaridad, que se supone tiene funciones de coordinación, pero no tiene instrumentos adecuados para ejercer una coordinación de manera efectiva respecto de las demás entidades integrantes del SNAIPD.
4. Se ha registrado la ausencia o grave insuficiencia de algunos elementos de la política considerados fundamentales por los que aportaron informes a este proceso. En este sentido, (a) no se establecen plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos, (b) no se señala el nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos, (c) no se prevé concretamente el equipo humano necesario para la implementación de las políticas, y (d), tampoco se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.
5. Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados: (a) No ha sido regulada la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas. No se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de la población desplazada. (b) La población desplazada no cuenta con información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación. (c) Existe un manejo desagregado y desordenado de la consecución y manejo de los recursos provenientes de la comunidad internacional. (d) Tampoco se observa un desarrollo integral y concreto de las políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución. (e) No ha habido un desarrollo integral de programas o proyectos encaminados a la preparación de funcionarios. Sobre todo a nivel territorial, los funcionarios públicos no se encuentran adecuadamente informados acerca de sus funciones y responsabilidades, de las características del fenómeno del desplazamiento, ni de los requerimientos de la población desplazada. Tampoco son entrenados para tratar con personas en condición de desplazamiento. (f) No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.

[156]

Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales. Lo anterior se evidencia en casi todos los componentes de la atención: (a) Los mecanismos de prevención, i.e. el sistema de Alertas Tempranas y el Decreto

2007 en relación con la congelación de los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento, no se han aplicado de manera integral, y no han logrado prevenir el fenómeno. (b) Los sistemas de información no incluyen la totalidad de ayudas recibidas por la población registrada, ni los bienes inmuebles abandonados en razón al desplazamiento. (c) La atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. (d) En cuanto a la educación de la población escolar desplazada, a la escasez de cupos en algunos lugares se suma la falta de programas que faciliten apoyo en cuanto a libros, materiales y elementos mínimos exigidos por los distintos planteles, lo cual estimula la deserción escolar. (e) Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios. (f) En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas.

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente:

1. En relación con los Sistema de Información: (a) subsiste el problema del subregistro, en particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude a la Red para solicitar su inscripción. (b) El Sistema Único de Registro no comprende la ayuda que no es entregada por la Red de Solidaridad Social, lo cual excluye del registro el seguimiento de la prestación de los servicios de educación, salud y de vivienda. (c) Los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos. (d) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados. (e) La información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual entraba la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica.

[157]

(ii) No existen sistemas de evaluación de la política. La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional establece que el Estado sufre de graves deficiencias para brindar la atención institucional que requiere la población desplazada.

Por tanto ordena:

1. Al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes

y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos.

2. Fija un plazo de dos meses al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada para definir el nivel de recursos que efectivamente se destinarán a cumplir las obligaciones asumidas por el Estado, sin que los derechos mínimos anteriormente mencionados puedan dejar de ser protegidos de manera oportuna y eficaz. En caso de que sea necesario redefinir prioridades y modificar algunos aspectos de la política estatal para cumplir esta orden, se concederá al mismo Consejo un plazo de un año para este efecto, durante el cual en todo caso se habrán de respetar los mínimos señalados.
3. Dar respuesta de fondo, completa y oportuna a las peticiones de ayuda que originaron la presente demanda, siguiendo los lineamientos señalados por la jurisprudencia de la Corte.

Sin embargo, la Corte por la situación en la que se encontraban las poblaciones en situación de desplazamiento, el tribunal decidió conservar la competencia en el caso, y por ende, durante los años siguientes, el fallo ha estado acompañado por un proceso de seguimiento periódico, público y participativo. (Rodríguez Garavito & Rodríguez franco, 2010, pág. 85)

[158]

La Corte Constitucional con miras a realizar el seguimiento a las acciones por parte del Estado creó dos mecanismos, entre los que se encuentran: las audiencias públicas y los autos de seguimiento.

Bajo la necesidad de delimitación del tema en la presente investigación solo serán estudiados los autos de seguimiento, que tienen como "fin de darles continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia, solicitar informes y acciones concretas, hacer seguimientos puntuales, e inclusive establecer indicadores de evaluación del grado de realización de los derechos de los desplazados". (Rodríguez Garavito & Rodríguez franco, 2010, pág. 85), sin embargo, y en virtud de las problemáticas que se presentaban al interior de las instituciones del Estado y el avance insatisfactorio demostrado por las instituciones ante la Corte, han habido 3 tipos de autos, de acuerdo al profesor Cesar Rodríguez: de juzgamiento, medición y construcción. "la Corte pasó de juzgar la política pública y dar lineamientos para fortalecer la política pública existente, a construir indicadores que permitan medir el progreso de los esfuerzos para superar el ECI y, finalmente, a reformular y contribuir al diseño de una nueva política, que incluye programas para grupos específicos". (2010, pág. 90) En el presente caso han utilizado los tres tipos de autos haciendo énfasis en el diseño de nuevas políticas públicas para grupos en condiciones de vulnerabilidad específicas.

EL CASO EN ESTUDIO: CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ

Las comunidades de Curvaradó y Juguamiandó, se encuentran ubicadas en el municipio de Carmen del Darién, en el departamento del Choco, al ser parte de comunidades

aforcolombianas “en el año 2000, el INCORA adjudicó 46.084 hectáreas al Consejo Comunitario de Curvaradó y 54.973 hectáreas al Consejo de Jiguamiandó como territorios colectivos” -(Memoria y dignidad avanzando procesos de verdad).

Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, las familias que conforman esta comunidad se han visto sometidas al fenómeno del desplazamiento, en razón de la presencia de los paramilitares. Muertes y homicidios sistemáticos, se presentaron en los “Operativos conocidos como «Operación Génesis» o «Diciembre Negro» dejaron un rastro de muertes, desapariciones, saqueos, quema de propiedades y miles de desplazados en su camino. Solamente en Curbaradó y Jiguamandó fueron desplazadas aproximadamente 3.000 personas afrodescendientes y mestizas (PIB, 2011, pág. 8 y 9).

Igualmente, en las audiencias públicas contra los paramilitares, se reconocieron este tipo de actuaciones: “el jefe paramilitar Vicente Castaño reconoció que “en Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos” (Comisión Colombiana de Juristas 2007). Algunos de estos cultivos de palma en Urabá fueron iniciados en 2001 tras las masacres, desapariciones y desplazamientos forzados masivos de las comunidades afrodescendientes que fueron despojadas del territorio en 1996 por las acciones de los grupos paramilitares. Desde entonces, han sido víctimas de por lo menos 114 asesinatos y desapariciones forzadas y 15 desplazamientos forzados (Comisión Colombiana de Juristas 2007)”. (Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, & Cavelier Adarve, 2009, pág. 125).

Por otro lado, en el territorio chocono el monocultivo de la palma aceitera ha sido parte del problema ya que 13 empresas palmeras, entre ellas Palmadó, Palmas de Curvaradó y la Extractora Bajirá, y la ganadera “La Tukeka” y la del Coronel Felipe Molano, se han apropiado de esas tierras y por medio de hostigamientos y violencia han desplazado a las comunidades (Comisión Interclesial de Justicia y Paz, 2009).

Las comunidades han estado bajo la violencia sistemática, desplazados de sus tierras en condiciones de vulnerabilidad y crisis humanitaria. Para la comunidad internacional la mayor preocupación consiste en la ineficacia de las acciones del Estado para atender la emergencia y realizar los procesos de restitución de tierras, puesto que los intereses económicos y políticos que enmarcan la situación producen que la complejidad del conflicto haya desbordado las acciones del Estado.

Las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó han sido destinatarias de una serie de medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las Resoluciones del 6 de marzo de 2003, 7 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006. Entre dichas medidas, se ha incluido el requerimiento al Estado colombiano para que adopte y mantenga mecanismos de protección de la vida e integridad personal de los miembros y de las familias de las comunidades referidas; asegure a los sujetos pertenecientes a ellas, la posibilidad de seguir viviendo en las zonas donde han tradicionalmente habitado, sin coacción o amenaza, y garantizar a las comunidades, sus miembros y familias que se hayan desplazado, condiciones de seguridad para retornar a sus hogares”.

SISTEMATIZACIÓN DE LOS AUTOS

Con el fin de organizar las decisiones de los autos, las instituciones responsables de ejecutar las acciones que se contemplan en ellos y establecer una organización de los mismos, se realizaron varios cuadros de sistematización que permitiera identificar categorías y patrones repetidos en los 5 autos de análisis.

Este primer cuadro pretende establecer si los hechos que conllevaron a que se decretara el estado de cosas inconstitucionales en la sentencia T-025 de 2004, a través del tiempo y en razón del seguimiento propuesto por la Corte, los autos, tuvo alguna transformación.

Tabla 2.
Autos y Estado de cosas inconstitucionales

Estado de cosas inconstitucionales	T025- de 2004	A-005 de 2009	Auto del 18 de mayo	Auto 384 de 2010
Reiterativa violación de derechos	<ul style="list-style-type: none">• Vulneración de derechos fundamentales	X	X	X
Factores estructurales	<ul style="list-style-type: none">• Falta de coordinación de administrativos• Incremento de tutelas para obtener los mínimos vitales.	X	X	X
omisión de las autoridades	<ul style="list-style-type: none">• Haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo• Omisión de los deberes institucionales	x	X	X
Falta de medidas legislativas y presupuestales	<ul style="list-style-type: none">• Falta de presupuesto y legislación	x	X	X

[160]

En este segundo cuadro se busca analizar quienes son las instituciones encargadas de ejecutar cada acción ordenada por la Corte en los Autos, por tal motivo se resaltaron con diferentes colores. Determinar si había un logro o modificación de las ordenes, quienes eran los responsables y si se contemplaba el diseño institucional, y finalmente establecer un avance en el auto 384 de 2010.

Tabla 3.
Autos y órdenes

Ordenes	Auto 005 de 2009	Auto del 18 de mayo	Auto 384 de 2010
Plan específico de atención	Acción social	Se ordena y contempla	
Plan de caracterización de los pueblos	Ministerio del Interior	Dejan abierta la responsabilidad e integran la Defensoría del pueblo	Se analizan los informes y se da plazo para cumplir con las acciones del Ministerio del Interior.
	Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural		
	Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial		
	INCODER		
	Departamento Nacional de Planeación		
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi		
	La Superintendente de Notariado y Registro		
	Acción Social		
	Asociación de Afrocolombianos Desplazados, AFRODES		
	el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República		
La Defensoría del Pueblo			
Plan de protección de territorios. Ruta étnica	Ministerio del Interior y de Justicia	Se ordena y contempla	
	INCODER		
	La Superintendencia de Notariado y Registro		
	La Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura		
	Igac		
	Acción social		
Estrategia inter-étnica	Acción social	Se ordena y contempla	
Veeduría		Defensoría del Pueblo	
		Contraloría	
Creación de política pública		Acción Social	
		Ministros del Interior y de Justicia	
		Agricultura y Desarrollo Rural	
		la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	

RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS DE LOS AUTOS

Para sistematizar los autos 005 de 2009, auto del 18 de mayo, Auto 384-2010 se realizaron cuadros de análisis, además de buscar los informes y sistematizarlos. Posterior a este ejercicio se estableció:

Por analogía el análisis de los autos se realizará bajo la estructura de las sentencias judiciales, dado que plantean una estructura similar y contienen básicamente los mismos elementos con el fin de hacer un seguimiento a los hechos y poder determinar las acciones. La motivación de los Autos es reiterativa, la crisis humanitaria que están viviendo las familias entorno al desplazamiento forzado, la ineficacia de las acciones institucionales en torno al tema y el incumplimiento de las ordenes realizadas por la Corte.

No obstante, a través de la lectura y sistematización de los autos en la motivación se encuentran inmersas órdenes que contienen directrices específicas para las instituciones que dependen del ejecutivo, aun cuando aparentemente se busca dar más claridad de este proceso y legitimarlo ante el sistema jurídico, la complejidad para comprender los autos se produce en la parte resolutive cuando al mandar obligan a una entidad en específico, pero no vinculan a las demás entidades que consideraron en la motivación, ni colocan un ente administrador- coordinador expreso, lo que en el discurso jurídico permite la exclusión de la responsabilidad al ser entidades del Estado. En una orden judicial el texto debe claro con el fin de poder cumplir con el designio del tribunal.

[162]

Posterior a la sistematización de los autos, se encontró que la primera orden concreta que se evidencia en los diferentes autos es la definición de políticas públicas con enfoque diferencial. Bajo las consideraciones de la Corte la principal falencia por parte del Estado es la carencia de una política pública con enfoque diferencial que contenga los elementos contextuales que han generado la crisis y no han permitido que las acciones que se han realizado por parte del Estado sean efectivas.

No obstante y de forma paradójica, la Corte paralelo a dicho mandato ha establecido directrices que son parte de la política pública lo que crea dos directrices, por parte del Estado para asumir el diseño de dicha responsabilidad. Este elemento es importante en el presente texto dado que las Políticas públicas se constituyen en uno de los ejes principales para el reconocimiento de la gobernabilidad e institucionalidad de un país, principalmente en situaciones de tal complejidad, así se observa que frente a los resultados concretos que se observaron por parte de cada entidad que entregó reportes de avances negativos frente a sus obligaciones, se abre el debate por la institucionalidad y la institucionalización de las órdenes, de las políticas hacia las dichas comunidades y del Estado mismo.

Por lo tanto, dentro de los principales paradigmas que se presentan en un país como Colombia consiste en que pese a que el régimen político e institucional en Colombia se ha mantenido a través del tiempo, se encuentra la dualidad en los procesos sociales, la poca efectividad de las acciones del Estado, el caos social que vive inmersa la población, así como las instituciones. Es decir, la creación de directrices básicas entorno a los temas críticos del país no ha tenido los resultados esperados aun, esto evidencia que “Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de cohesión externa, como problemas de

institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad” (Medellín Torres, 2004, pág. 20).

Comprender las acciones de las diversas instituciones frente a la población pasan por un análisis cultural y de la estructura social (Portes, 2006), que son reflejos de las dinámicas sociales, por tanto el presente a análisis desde la institucionalización permite explicar cómo “las organizaciones adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. El grado de institucionalización está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones estatales en sus estructuras, funciones y procedimientos (Huntington, 1991), es decir, la determinación de los procesos de dinámicas sociales y estatales.

Así cuando se analizan los elementos básicos para la elaboración de políticas públicas, como son: “(i). Los Objetivos, que corresponden a la determinación de los resultados que se pretenden alcanzar;(ii) Los Medios, que hacen referencia a las pautas y recursos con los que se pretenden alcanzar los resultados proyectados (recursos humanos, institucionales, financieros, legales, etc.); (iii) La Implementación, correspondiente a lo que efectivamente hacen o ejecutan las instancias de gobierno encargadas de las funciones públicas a nivel local, regional o nacional; y, El Seguimiento y Evaluación, correspondiente a las actividades que tiene por objeto verificar el alcance o no de los objetivos proyectados o pautados en la política” (Afrodes, 2010, pág. 11). Si se coteja con la sistematización elaborada de los autos la Corte Constitucional ha decidido sobre algunos de dichos pasos, lo que crea una contradicción para los procesos de elaboración de la política pública que deben tener su iniciativa en la rama ejecutiva como ente administrador del Estado, se ha ordenado por ejemplo: cómo se debe realizar en su parte sustancial y en algunos pasos en su estructura procedimental, auto 005 de 2009, ordenar a diversas instituciones su elaboración, SNAIPD, Ministerio del Interior, etc. Auto 005 de 2009, del 18 de mayo y Auto 384-2010, organizar las tareas para la atención de la población afrocolombiana en condición de desplazamiento, auto 005 de 2009, auto del 18 de mayo y auto 384 de 2010.

Igualmente, se hace evidente que existen entidades dentro de la organización gubernamental de la misma jerarquía, y los proceso de elaboración de política pública cuando se elabora entre diferentes entes “está sometida a un proceso permanente de selección, jerarquización y apropiación de las formas, relaciones y significados de gobierno” (Medellín Torres, 2004, pág. 27). Por lo tanto, los niveles de coordinación interinstitucional en dichos procesos deben ser constantes y con directrices específicas, más aun cuando por la diversidad de las funciones para poder atender la crisis de la población es difusa y la responsabilidad de ejecución en varias ocasiones se vuelve compleja al recaer la misma acción en diferentes instituciones del mismo nivel.

En este sentido, hasta el 2011 los autos se constituyen en un imaginario simbólico dado que en su reto por mandar política pública, “se concentra en su adjetivación como instrumento público, calificativo que pareciera ser una categoría nominal, donde el Gobierno delega una responsabilidad constitucional en agentes privados, pero la vinculación de

las comunidades aún está muy lejos de ser perceptible, y corresponde más a un ejercicio simbólico de legitimación donde se vende la idea de inclusión y empoderamiento, construcción horizontal y conjunta de las políticas entre las comunidades, el Gobierno y los grupos de interés, como esfuerzo colectivo para responder a demandas insatisfechas (Arroyave Alzate, 2011, pág. 111), tal como si fuera una política pública legítima y legalmente constituida.

Por otro lado es necesario evidenciar los problemas institucionales que evidencian los autos:

1. Problemas de contratación y presupuesto.
2. Ejecución de acciones de coordinación entre los entes territoriales locales, nacionales e interinstitucionales. A través de los informes desde la sentencia T- 025 de 2004 hasta el 2010 se encuentran evidencias para realizar las reuniones interinstitucionales.
3. Ineficacia de las labores institucionales. El conflicto armado en la zona es complejo. Las fuerzas militares no han retomado el control, el despojo de las tierras es constante, y la violencia contra líderes a pesar de la medida de protección es diaria.
4. Impartir órdenes a entidades específicas pero sin el conocimiento de la estructura interna para ordenar a las dependencias específicamente, por lo cual produce desorden institucional.
5. El diseño de los planes macro y rutas de reconocimiento de la población y sus contextos, atendiendo a la caracterización de la población Afrocolombiana, fue una orden explícita por parte de Corte Constitucional en 2009 pero por diversos motivos su creación y ejecución ha sido lenta y problemática, lo que produce que las demás ordenes no tengan posibilidad de ser ejecutadas.

[164]

CONCLUSIONES: EL IMAGINARIO SIMBÓLICO DE LOS AUTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CASO CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ

La problemática que se observa en las zonas de Curvaradó y Jiguamiandó es crítica y las respuestas que ha dado el Estado no han sido suficientes. Por más de 11 años la crisis y la violencia en la región es latente, no solo se evidencia las condiciones sociales sino la desestructuración institucional del país.

Por tal motivo, la declaración de Estado de cosas inconstitucionales se constituía en una garantía para promover las acciones del Estado, obligar a las diversas instituciones y atender la emergencia humanitaria. La primacía de la Corte Constitucional como principal veedor, además garante del proceso produjo que se convirtiera en una estructura ideal para atender el caso a la luz de las necesidades sociales, así se constituyó esta figura en un arquetipo, con un reflejo hacia la sociedad de seguimiento y control, además representó una garantía para la ciudadanía de cumplimiento.

Este símbolo se reforzó en relación de las prácticas que la Corte Constitucional en la década de 1990 había realizado con la acción de tutela y reivindicación de derecho a grupos históricamente excluidos (Fajardo Sanchez & Garcia Lozano, 2010). La Rama judicial a la fecha representaba la garantía de la democracia y un símbolo eficaz para la protección de derechos. El desplazamiento se constituía como una de las principales problemáticas del

país, trayendo efectos estructurales a las relaciones que componían el Estado, su agudización en la década de 1990 impuso un reto a la rama ejecutiva que hasta el 2004 no había podido cumplir.

De esta manera, se concluye que las acciones de la Corte Constitucional se constituían como un símbolo de posibilidades para la materialización de los derechos de la población desplazada. Empero, al realizar el seguimiento y de acuerdo a la sistematización se estableció que pese a las órdenes dadas por la Corte la situación, para 2010, de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó.

La construcción estructural del imaginario simbólico se constituye en la lectura de las órdenes, la contradicción de las órdenes, el desorden y ante todo la ineficacia de los mismos autos, reflejan su estructura imaginaria ante la sociedad. Por otro lado, el análisis de este símbolo contiene diversos elementos principalmente “culturales”, que impactan las instituciones e instrumentos que se consideran necesarios para abordar esta problemática. Las disputas institucionales del poder producen problemas de coordinación que representan un caos al momento de cumplir las órdenes más aún cuando dependen de varias instancias a la vez. La necesidad de crear una política pública con enfoque diferencial sin los elementos esenciales, la ruta y el censo, que se complementa con la política pública existente, la del desplazamiento, impide la organización de las acciones.

Asimismo, la Corte en sus autos emite las pautas sustanciales para la creación de la política pública que contradice sus funciones, pero que progresivamente obliga la creación de la misma lo que evidencia una posibilidad para la población. Empero, la falta de claridad para crear y ejecutar las funciones necesarias para atender la sociedad en general, así como la incoherencia de las mismas, tal como lo demostró la sentencia T025 de 2004, hacen que el Estado se constituya en un estado fracasado y la Corte Constitucional con sus acciones aunque loables sean parte de un imaginario simbólico.

[165]

BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTIA Internacional, (24 de Enero de 2013). Recuperado el 27 de febrero de 2013, de <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/003/2013/en/a9daa088-b9d4-4b7d-b0a1-6c0e265b5615/amr230032013es.pdf>
- AFRODES. (2010). *Guía para la participación y la incidencia - ABC de políticas públicas con enfoque diferencial para población afrocolombiana en situaciones de desplazamiento forzado o confinamiento*. Bogotá.D.C: Alta voz editores.
- ARROYAVE Alzate, S. (2011). Las políticas publicas en Colombia: Insuficiencias y desafíos. *Revista del departamento de ciencia política sede medellín* (1), 95-111.
- DURAN, G. (2007). *La imaginación simbólica*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- DURAN, G. (2012). *Las estructuras Antropológicas del imaginario*. México: FONDE de Cultura económica.
- COMISIÓN Intereclesial de Justicia y Paz. (noviembre de 25 de 2009). Curvaradó y Jiguamiandó : Y la palma y los palmeros, continúan ahí. Recuperado el 26 de febrero de 2013, de projet accompagnement solidarite Colombie: <http://www.pasc.ca/fr/node/2893>
- FAJARDO Sanchez, L. A., & Garcia Lozano, L. F. (2010). *Utopia y jurisprudencia Constitucional el enfoque progresista de la Corte Constitucional Colombiana*. Bogotá D.C: Universidad Santo Tomas.
- GARCIA Lozano, L.F (2011) La incidencia del concepto Estado de derecho y Estado Social de Derecho. *Prolegòmenos derechos y valores*
- GARCIA Villegas, M. (1993). *La eficacia simbolica del derecho*. Bogotá D.C: Ediciones Uniandes, facultad de derecho de la universidad de los Andes.
- JIMENEZ Ramirez, J. (2010). *Estado de cosas incostitucional un elemento decisional*. Bogotá, D.C: Universidad de los Andes, tesis de

maestría.

MEDELLÍN Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de baja institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal - Naciones Unidas.

PORTES, A. (2006). Instituciones y desarrollo una revisión conceptual. *Cuadernos de economía*, XXV (45), 13-52.

RODRIGUEZ Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y Cambio social Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogota D.C: Dejusticia.

RODRIGUEZ Garavito, C. (2010). *Mas allá del desplazamiento Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, D.C: Universidad de los Andes, Cijus, embajada de Suecia, Acnur.

RODRIGUEZ Garavito, C., Orduz Salinas, N., & Berrio, J. (2010). *El desplazamiento forzado de los afrocolombianos Evaluación del cumplimiento del gobierno colombiano del auto 005 de la Corte Constitucional*. Bogotá. D.C: Universidad de los Andes.

RODRIGUEZ, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y Cambio social Como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogota D.C: Dejusticia.

SENTENCIAS Y AUTOS

Sentencia Su-559, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Sentencia T -025 De 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Auto 005 De 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Auto Del 18 De Mayo. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Auto 384 de 2010, M.P. Manuel José Cepeda

DERECHO A FALTA DE DEMOCRACIA: LA JURIDIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

Mauricio García Villegas*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo mostrar la importancia política que, durante los últimos veinte años, ha adquirido la dimensión jurídica del poder político o, lo que es igual, el trámite jurídico de los problemas sociales y políticos y sugerir que ello es de tal magnitud que tiene implicaciones decisivas en la caracterización del régimen político colombiano y en particular de la explicación de lo que se ha venido llamando la paradoja colombiana.

Palabras clave: jurídico, Colombia, paradoja, régimen político.

RIGHT TO LACK OF DEMOCRACY: THE POLITICAL SYSTEM OF COLOMBIAN JUDICALIZATION

[167]

SUMMARY

This article aims to show the political importance over the last twenty years has acquired the legal dimension of political power or, equivalently, the legal process of social and political problems and suggest that this is of such magnitude that has implications decisive in the characterization of the Colombian political regime and in particular the explanation of what has been called the Colombian paradox.

Keywords: legal, Colombia, paradox, political regime.

Fecha de recepción: 22/09/2014

Fecha de aprobación: 25/10/2014

* Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -
Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

En 1987 Daniel Pécaut publicó su libro clásico *Orden y violencia en Colombia*; siete años después, en 1995, salió a la luz pública, *Entre la legitimidad y la violencia*, el libro de Marco Palacio y en 2006, el IEPRI publicó *Nuestra guerra sin nombre*. Hay algo común en los títulos de estos tres libros clásicos, publicados a lo largo de los últimos 25 años y es la dificultad para describir lo que aquí pasa. Esa dificultad tiene, ella sí, un nombre; se le conoce como la *paradoja colombiana* y consiste en la combinación de una extraordinaria estabilidad institucional y democrática, por un lado, con una violencia casi endémica, una notable debilidad de los movimientos sociales y una marcada desigualdad social.¹

Buena parte de la producción reciente sobre el régimen político colombiano ha hecho avances significativos en la explicación de esta paradoja.² Sin embargo, la mayoría de ellos suele tener un enfoque disciplinario con un fuerte énfasis en aspectos políticos o económicos, es decir, con un énfasis en la segunda parte de la paradoja y con limitaciones para ver las dimensiones institucionales y particularmente las dimensiones jurídicas a las que se refiere la primera parte de la paradoja.

Aquí no estoy en capacidad de proponer una explicación terminada sobre la paradoja colombiana.³ Mi propósito es más modesto y consiste en mostrar la importancia política que, durante los últimos veinte años ha adquirido la dimensión jurídica del poder político o, lo que es igual, el trámite jurídico de los problemas sociales y políticos y sugerir que ello es de tal magnitud que tiene implicaciones decisivas en la caracterización del régimen político colombiano y en particular de la explicación de lo que se ha venido llamando la paradoja colombiana.

[168]

Me referiré al fenómeno de la creciente importancia del derecho y de la justicia con el término de *juridización* de la política.⁴ Mi aporte en este ensayo consistirá, entonces, en poner de presente no sólo la relevancia que ha adquirido el tema de la *juridización* del poder en Colombia, sino también en mostrar cómo este fenómeno puede ser una respuesta a la precariedad del sistema político colombiano y en particular al relativo bloqueo de la movilización y la participación política. Así, intentaré defender la idea de que el déficit de legitimidad en Colombia, originado en la crisis de representación y de participación política, intenta ser compensado en el país con un cierto superávit (relativo pero importante) de *juridicidad*.

Este artículo empieza describiendo los rasgos estructurales del régimen político colombiano (I); luego, se refiere a los cambios que han ocurrido en la percepción política

¹ Al respecto ver, Hartlyn 1993, González et al 2003; Deas 1997; Leal Buitrago, Francisco 1995; Gutiérrez 2011, Bejarano y Pizarro 2004, Robinson, 2007, Rodríguez, 2012

² Al respecto ver (Bergquist 1988; Bergquist, Peñaranda, and Sanchez 1992; Bushnell 1996; Camacho Guizado 1997; Dávila Ladrón de Guevara 1999; Deas 1995; Ibáñez, 2009, García, 2014, González 1989, 1998, 2014; Leal Buitrago 1984; Melo 1992, 1998; Oquist 1978; Palacios 2003; Pécaut 1978; Rubio 1999; Safford and Palacios 2002; Thoumi 1995; Gutiérrez 2007; 2011; Romero 2003; Gutiérrez 2002, 2014; Leal and Davila 1990; Posada-Carbó 2006).

³ En otras partes he abordado estos temas: García Villegas, 2008, García Villegas et al 2011

⁴ El término “juridización” se toma de Jacques Commaille et al. (2010)

del derecho en los últimos años (II), continúa con una explicación de cuatro fenómenos de *juridización* de la política en Colombia: la independencia judicial, el constitucionalismo militante, la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos y la difusión de una cultura de la legalidad (III). El capítulo termina con unas breves reflexiones sobre la relevancia que tienen estos cambios en la comprensión del régimen político colombiano y más concretamente, de la llamada paradoja colombiana.

I. RASGOS ESTRUCTURALES

Parto de una visión clásica del poder, según la cual un régimen político ideal cumple con las siguientes tres condiciones: es legítimo, es legal y es eficaz (Bobbio, 1999). Un sistema político precario, por el contrario, es aquel que se acerca a una situación en la cual el poder es ilegítimo, inefectivo e ilegal. Casi todos los estados se encuentran en un punto intermedio entre esos dos extremos.⁵ Mucho de lo que se ha escrito sobre Colombia sólo se refiere a problemas relativos a las dos primeras dimensiones, es decir, a la incapacidad del Estado para regular los comportamientos sociales y en particular para controlar la violencia, y a la pobre legitimidad del sistema político. A continuación explico la importancia que en Colombia tienen estas dos dimensiones del poder.

A. La relativa ineficacia del Estado

Las dificultades del Estado colombiano – como la de muchos otros en América Latina - empiezan por su incapacidad para controlar el territorio nacional. Aún hoy en día, después de más de dos siglos de independencia, Colombia es un país con fronteras abiertas, por las cuales entran y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado.⁶ Eso sucede en el sur donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente por la Orinoquía y también en buena parte del occidente conformado por una selva impenetrable. Una de las razones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia está en estas fronteras no controladas. El caso más impresionante es el del Chocó, un departamento ocupado por una de las selvas más densas y lluviosas del mundo y atravesado por ríos caudalosos que dan al mar pacífico a lo largo de varios miles de kilómetros sin puertos ni vías de comunicación. Fuera de una pequeña franja en Cúcuta y otra en Ipiales, el resto de la frontera sur-oriental ha sido tierra de nadie, por la que circulan armas, cocaína y dinero ilegal a discreción. La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal según sus conveniencias.

El Estado colombiano no sólo no ha conseguido controlar todas sus fronteras y monopolizar el uso legítimo de la violencia – con lo cual no ha podido evitar la guerra civil - tampoco ha logrado aquello que Tilly denomina el *dominio directo* sobre los territorios y

⁵ No sólo eso, entre esos dos extremos puede haber 6 combinaciones posibles – Estados legítimos y eficaces pero ilegales, legítimos e ilegales pero efectivos, eficaces y legales pero ilegítimos, eficaces y legítimos pero ilegales, etc. – según cuenten con una o dos de las condiciones anotadas.

⁶ Al respecto puede verse la reciente publicación de Arco Iris sobre la frontera colombo-venezolana (2012) e igualmente, García y Espinosa 2014

las poblaciones, es decir no ha conseguido eliminar a los intermediarios o al menos evitar sus desbordamientos y su autonomía en las localidades en donde ejercen poder (Tilly 1990, p. 99).

La reciente entronización de las estructuras mafiosas y guerrilleras en las regiones y localidades del país es sólo el último capítulo de una larga historia de ausencia y debilidad institucional en estos territorios. Esa historia viene desde la Colonia, pero, por diferentes razones – entre ellas por el control que ejercía la iglesia en el campo – se hace más notoria y problemática después de la independencia. Una vez expulsados los españoles, el Estado intentó llegar a las regiones a través de los intermediarios locales, sobre todo curas, caciques políticos y gamonales. Ellos formaron toda la cadena clientelista que serviría de intermediación entre el Estado central y la población local. La falta de oportunidades económicas y el carácter cerrado de las jerarquías sociales convertían a la actividad política en uno de los pocos mecanismos que las clases medias tenían para ascender socialmente, o simplemente para escapar al ostracismo de la pobreza (González, 2014).

En Colombia subsisten amplias porciones del territorio en donde la institucionalidad es baja o inexistente. Esto no es una novedad: así ha sido la situación del país durante toda su historia. Sin embargo, esa precariedad institucional parece particularmente delicada en los momentos actuales cuando, por un lado, el modelo de desarrollo económico —y de los recursos económicos— se está trasladando de las laderas de las montañas hacia las zonas bajas y cálidas de la periferia, donde la institucionalidad es débil o inexistente, y cuando, además, el poder de la mafia para capturar las instituciones locales no solo no parece debilitarse —por lo menos el negocio del narcotráfico sigue intacto— sino que en muchas regiones se fortalece (Gutiérrez, 2010).

[170]

B. La relativa falta de legitimidad del poder político

Cuando se compara a Colombia con sus vecinos en el continente latinoamericano sorprende la debilidad histórica de la movilización política. En Colombia la movilización campesina nunca ha tenido la fuerza que ha adquirido en casi todos los demás países del continente.⁷ La movilización obrera no ha sido más exitosa. Según datos de la Escuela Nacional Sindical, Colombia tiene una tasa de sindicalización del 4,1%, la más baja de América Latina y el número de huelgas es notablemente reducido (<http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=ba--;1;-;-;&x=20166269>). La movilización de los educadores (Fecode) por su parte ha sido fuerte gremialmente pero no ha logrado impedir la existencia de un sistema de educación pública mediocre y arrinconado por la educación privada.

El hecho es que a los movimientos sociales no les han faltado razones para hacer valer sus reivindicaciones. Colombia es el país con mayor desigualdad social en América Latina después de Haití. El índice de Desarrollo Humano (IDH) en Colombia es 0.710, ocupando así el puesto 87 entre 187 países. En América Latina el IDH ha pasado del 0.582 en 1980 al 0.731 en la actualidad, lo cual indica que Colombia se sitúa por debajo de la media regional⁸.

⁷ Al respecto ver Bejarano (1983); Gilhodés (1988); Fajardo (1983); Archila (2003).

⁸ Sin embargo, según el DNP Entre 2002 y 2009, el número de pobres por ingreso autónomo en el país se redujo en 1,7 millones, y el número de no pobres aumentó en 5,4 millones.

Aquí no prosperaron los movimientos de masa que llevaron al poder en otros países del continente a líderes políticos que instauraron regímenes populistas. En Colombia nunca ha triunfado una verdadera alianza entre las élites políticas y los sectores populares. A diferencia de casi todos los demás países del continente, en Colombia la izquierda nunca ha tenido un momento protagónico desde los inicios del siglo XX. Personajes como Lázaro Cárdenas, en México, Getulio Vargas, en Brasil, Salvador Allende, en Chile, Paz Estensoro en Bolivia, para no hablar de contemporáneos como Chávez, Correa, Kirchner o Morales, nunca han existido en Colombia. Los pocos líderes con vínculos populares fuertes que han intentado surgir los han asesinado (como a Jorge Eliecer Gaitán, a Carlos Pizarro, a Pardo Leal y a Luis Carlos Galán) o han intentado gobernar desde el Partido Liberal, con la clase política tradicional y sin mayores resultados. Colombia es el único país, dice Hernando Gómez Buendía, en donde “la izquierda no ha pasado el umbral de la tercera parte de los votos en elecciones nacionales: el M-19 logró un 26% en la Constituyente del 91 y el candidato del Polo, Carlos Gaviria obtuvo un 22% en las presidenciales de 2006 (Gómez Buendía, 2012)⁹.”

La debilidad de la izquierda y la ausencia de populismo han dificultado enormemente el margen de maniobra de los gobernantes liberales que han querido adelantar reformas sociales, como por ejemplo la reforma agraria. Es el caso de presidentes como Alfonso López Pumarejo y Carlos Lleras Restrepo, quienes veían en las reformas sociales una oportunidad no sólo para disminuir la desigualdad sino también para fortalecer al Estado y a las instituciones democráticas y de esta manera terminar con el legado social y económico de la época colonial (Gutiérrez, 2007). Ambos presidentes sabían que el aumento de la capacidad institucional dependía de una alianza política no sólo con los sectores populares beneficiarios de buena parte de esas reformas, sino también con la burguesía y los intelectuales, de los cuales saldrían los tecnócratas que pondrían en marcha el nuevo Estado. Esta doble alianza – con el pueblo y con la clase alta pensante y liberal – se logró en otros países – como Brasil, Venezuela, Argentina o Perú – con la instauración de regímenes populistas. Pero eso nunca fue posible en Colombia¹⁰.

[171]

La falta de populismo trajo graves consecuencias. En primer lugar, incidió en la violencia. Según Marco Palacios, “la ausencia de populismo condujo en Colombia a la violencia política y social mientras que en la vecina Venezuela, el populismo facilitó la democracia pactada en 1958 y la realización de un conjunto de reformas sociales que ahorraron a los venezolanos la violencia política...”. En segundo lugar, impidió la creación de un estado más incluyente y la recepción de políticas públicas sociales que hubiesen tenido un efecto importante en la disminución de la desigualdad social, el aumento de la legitimidad institucional¹¹. En tercer lugar, la ausencia de populismo representó el bloqueo de los proyectos socialdemócratas engendrados en aquella parte más liberal y más pensante de la burguesía colombiana, que al igual que las clases populares se vio excluida – aunque no de la misma manera – de la dirección del Estado. (Galindo 2007).

⁹ Rodrigo Uprimny hace un esfuerzo por comparar “la dictatorial Bolivia con la civilista Colombia (1996)

¹⁰ Según Daniel Pécaut, en Colombia hubo tres obstáculos que impidieron la recepción de un proyecto político populista: la alta fragmentación social, originada, entre otras cosas, en el territorio, la división partidista y la gestión privatizada de la economía, todo ello en medio de una tradición localista y caciquista contraria a la emergencia de los caudillos nacionales. (Pécaut 2000).

¹¹ No obstante, Robinson (2007) sostiene que el clientelismo en Colombia ha sido una especie de equivalente funcional del populismo; amortigua las tensiones entre las élites y los ciudadanos a través de la distribución de recursos.

De esta manera, explica Francisco Gutiérrez, luego del Frente Nacional, sin sectores populares organizados, ni burguesía progresista, la alternativa modernizadora se fue vaciando de contenido social (Gutiérrez 2007, p.153), lo cual dio paso al predominio de los barones electorales de corte turbayista que durante muchos años mandaron – como reyezuelos – en los departamentos.

Sin partidos fuertes, sin amplio apoyo popular en las bases y con una burguesía temerosa frente al más mínimo retoque popular o populista del Estado, los liberales progresistas perdieron la batalla frente a las tendencias más conservadoras, menos pensantes, más pragmáticas y menos escrupulosas, desde la de Julio Cesar Turbay Ayala hasta la de Álvaro Uribe Vélez.

Pero la debilidad de la movilización política y de la izquierda colombianas se explica sobre todo por la existencia de las guerrillas y en particular de las FARC, quienes al defender la combinación de los medios de lucha (Gilberto Vieira, el célebre director del Partido Comunista decía lo siguiente: “Reivindicamos como justa la lucha armada y estamos también en la vía que llaman pacífica”) le dan un argumento poderoso a la derecha para sospechar de toda movilización popular, sindicato o partido de izquierda. Pero no solo a la derecha; los movimientos que lucen cercanos a la guerrilla, dice Jorge Orlando Melo, “terminan rechazados por todos, en especial por los pobres, que son los que más sufren las consecuencias de la violencia...” (El Tiempo, abril 16 de 2012). Adicionalmente, la combinación de urnas y armas es autodestructiva. “La izquierda, continua Melo, se divide entre los que ven con simpatía a la guerrilla y los que piensan que la violencia sólo sirve a la derecha. Los sindicatos cargan con el sambenito del apoyo guerrillero, como ocurrió en Urabá, donde las huelgas se podían ganar con un secuestro oportuno. Y los que promueven una línea democrática, que rechaza la violencia y organice al pueblo, se ven descalificados como entreguistas” (ídem)

[172]

La combinación de lo legal con lo ilegal, sumada a la práctica terrible del secuestro, la extorsión y las minas quiebra-patas le quitaron a los grupos subversivos el poco apoyo popular que tenían a principios de los años ochenta. Derrotar a las Farc es lo más parecido que hemos tenido a un proyecto nacional en la historia nacional, dice Hernando Gómez Buendía y yo agregaría que eso es cierto en un país que ha contado con muy pocos símbolos y proyectos de unidad nacional (Pécaut, 1978)

De otra parte, una de las características de la violencia colombiana es su relativa incapacidad para incorporar movimientos de masa que respalden sus empresas (Aguilera, 2012). Los involucrados en los grupos alzados en armas (campesinos, por lo general) han sido, casi siempre, movilizados por actores armados que los impulsan a la guerra, cuando no los chantajejan o los obligan a la lucha armada. Las guerrillas no han sido las únicas que han propiciado la movilización forzada y violenta en Colombia. En el siglo XX el país pasó por dos cruentas guerras civiles (la primera entre 1899 y 1902, conocida como la Guerra de los mil días y la segunda a mediados del siglo, entre 1948 y 1953, conocida como La Violencia) y terminó con dos movimientos armados que, aún hoy en día desafían su autoridad a lo largo del territorio.

A todo esto se suma el hecho de que las rutinas democráticas están acompañadas de un sustrato político débil. Cuando se compara a Colombia con sus vecinos en el continente

latinoamericano lo primero que sorprende es la combinación entre recurrencia de las elecciones y el abstencionismo. Según datos del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, calculados por Juan Gabriel Gómez (2012) la abstención en Colombia muestra niveles más altos que los promedios regionales. Así, si se observa el período 1983-2009 Colombia obtiene el peor promedio, después de Haití, Salvador y México.

Los dos rasgos estructurales que han sido descritos, es decir, la incapacidad del Estado para controlar la violencia (ineficacia) y la degradación clientelista de la política (ilegitimidad) tienen conexiones importantes entre sí. Las tensiones propias de la política se pueden agravar cuando tienen lugar en un ámbito de precariedad institucional.

En síntesis, cuando la incapacidad institucional para disuadir los comportamientos ilegales tiene lugar en un ambiente institucional de débil autonomía institucional y de conflictividad social, aumenta la posibilidad de que los conflictos tengan una expresión violenta. Esta interdependencia entre un Estado parcialmente colapsado y con poca independencia del sistema político, por un lado, y la conflictividad social y la violencia, por el otro, es propia de la época de La Violencia y de otros capítulos trágicos de la historia colombiana que vinieron después, como veremos más adelante¹².

II. CAMBIOS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEL DERECHO.

Hasta hace poco, la gran mayoría de los estudios sobre el régimen político colombiano desestimaban la importancia de la dimensión jurídica (incluso institucional). Temas tales como el Estado de derecho, los equilibrios institucionales y la independencia de la justicia, eran vistos como variables dependientes de factores económicos, sociales o políticos. Así por ejemplo, la revista *Análisis Político*, publicada por el IEPRI de la Universidad Nacional y considerada como la decana de las revistas de estudios políticos en el país, prácticamente se desentiende del tema de la justicia y del derecho. De los aproximadamente 500 artículos publicados en más de 70 números, sólo 4 se han ocupado de estos temas. Todos ellos fueron escritos por abogados. El último fue publicado hace más de diez años.

Algo similar pasaba en el resto del continente. Los estudios políticos que incluían una dimensión jurídica o que se ocupaban de la dinámica institucional, eran escasos o inexistentes entre los analistas del régimen político¹³. De otra parte, los juristas que se dedicaban a los

¹² Paul Oquist sostuvo que “El desinfe de la autoridad estatal su ineficacia y en algunos casos la ausencia de poder estatal dio lugar a la exacerbación de estos conflictos y a sus expresiones violentas” (Oquist 1980) p. 151. En los últimos años ha habido una amplia literatura que muestra la importancia de la fortaleza institucional en relación con el control de los actores armados, y la disminución de la violencia. Miguel García 2011 (En García Villegas et al 2011) muestra como la mayor capacidad institucional puede afectar el desempeño de los actores armados; por ejemplo de las acciones de estos actores destinadas a la concentración de la tierra. Ver igualmente, Acemogly y Robinson (2012). Ver igualmente los textos presentados en el seminario Nuevas Perspectivas sobre la Violencia en Colombia, Universidad de los Andes, Mayo 28 y 29 de 2013

¹³ Algunos visos de interés por esa dimensión jurídica podían verse en Marcos Kaplan “El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina” en Gonzales Cazanova, Pablo, 1990, *El Estado en América Latina; teoría y práctica*, México: Siglo XXI y más recientemente en O’Donnel, 1994

estudios críticos del derecho en la década de los ochenta (en Colombia están, por ejemplo, Víctor Manuel Moncayo, Fernando Rojas y Eduardo Rodríguez) subestimaban la variable jurídica y reducían el derecho a un aparato ideológico del Estado o, en el mejor de los casos, a una instancia de legitimación y reificación de la realidad social.

Este desinterés por lo institucional y por lo jurídico estaba alimentado por dos concepciones sobre el derecho: la primera de corte marxista y la segunda fundada en la noción de soberanía popular. La primera sostiene que lo jurídico es el reflejo de las condiciones materiales que existen en una sociedad y por eso desestima la posibilidad de que los debates o el saber jurídico tengan algún interés para las causas emancipatorias. La segunda, originada en la Revolución Francesa, sostiene que el derecho es una expresión de la voluntad general y que por lo tanto depende de las mayorías políticas que configuran dicha voluntad.

Ambas teorías reducían el derecho a lo político; a la dominación burguesa en el primer caso y a la labor legislativa en el segundo. La ciudadanía era o bien la víctima o bien la receptora pasiva de las normas jurídicas.

Una razón adicional alimentaba el menosprecio por el derecho. La larga historia de atropellos cometidos desde el estado con la intermediación de la retórica jurídica, lo cual, de cierta manera reforzaba las teorías anteriores.¹⁴ En América Latina las normas jurídicas han servido, con demasiada frecuencia, para legitimar (normalizar) una situación que de otra manera habría sido intolerable o, peor aún, para legalizar pura y simplemente la ilegalidad (García-Villegas, 2014). Quizás el mejor ejemplo de ello sea el abuso que los gobiernos latinoamericanos (el colombiano entre ellos) han hecho, durante largos períodos de la historia nacional, de las normas constitucionales que consagran los estados de excepción.¹⁵ El abuso del derecho (y de los derechos) por parte de los gobernantes a lo largo de la historia latinoamericana ayuda a explicar mejor la desconfianza ciudadana (y académica) que siempre ha existido en el continente por lo jurídico, empezando por las mismísimas constituciones nacionales.

Todo esto ha ido cambiando en América Latina y en Colombia durante las últimas dos décadas. Hoy asistimos a una valorización ciudadana (y académica) del derecho. Tres factores han incidido en este cambio. En primer lugar, el auge mundial que han tenido las visiones institucionalistas (sobre todo en la economía y en la ciencia política¹⁶) asociadas al fenómeno de

¹⁴ Sobre la posición de los estudios críticos del derecho en América Latina ver mi texto con Maria Paula Saffon (García-Villegas & Saffón, 2011)

¹⁵ En los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción es decir 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio. Buena parte de las normas de excepción expedidas en este período fueron legalizadas por el congreso, lo cual convirtió al ejecutivo en un legislador de hecho. Hubo períodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles. Según Gustavo Gallón, a finales de 1970 el 30 % de los delitos del código penal eran competencia de cortes marciales. La declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico. Así por ejemplo, en mayo de 1965 el gobierno declaró el estado de sitio para controlar una manifestación de estudiantes en Medellín que protestaban contra la invasión de los Estados Unidos a Santo Domingo. La manifestación fue controlada rápidamente pero el estado de sitio estuvo en vigor tres años y medio más. La Constitución de 1991 trató de limitar esta práctica e impuso restricciones muy fuertes al ejecutivo para el uso de esta figura.

¹⁶ Para una revisión crítica del impacto que ha tenido el institucionalismo en las ciencias sociales y en las políticas públicas ver Portes, Alejandro

[174]

la transferencia de instituciones anglosajonas a buena parte de los países en vía de desarrollo, todo lo cual ha sido acogido con entusiasmo entre gobernantes y hacedores de políticas públicas en América Latina durante las dos últimas décadas¹⁷. Cada vez hay más consenso con respecto a la idea de que las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etc¹⁸.

En segundo lugar, durante las últimas décadas los movimientos sociales (sobre todo los llamados Nuevos Movimientos Sociales) han ido descubriendo que el derecho no necesariamente funciona como un instrumento de dominación en manos de la clase dominante y que puede, eventualmente, tener una dimensión emancipatoria. Esta posibilidad ha tenido, además, un importante desarrollo académico en la sociología política del derecho y en los estudios críticos del derecho (García Villegas, 2012, 2014). Allí se ha mostrado cómo, a partir de las teorías constitutivistas de la realidad social (Berger y Luckman, 1967) las normas jurídicas no son un instrumento que opera en una realidad que le es externa, sino que son un elemento constitutivo de la realidad social (McCann, 1989; Scheingold 1974). Por eso pueden ser utilizadas por grupos subordinados para ganar batallas que en principio estaban destinadas a ser ganadas por los creadores de las normas (gobiernos y grupos de poder dominantes). Así, la lucha por el derecho y por los derechos no es una lucha condenada a la victoria ineluctable de aquellos que dominan. Es una lucha, y como tal, en ella pueden también ganar los subordinados. Que el balance de esa lucha termine siendo favorable a los poderosos o a los subordinados, es algo que depende de múltiples factores sociales y políticos y no simplemente del contenido del derecho.

[175]

El uso de la dimensión emancipatoria del derecho ha sido particularmente notorio en países como Brasil y Colombia y más recientemente en Bolivia y Ecuador con la promulgación de sus nuevas constituciones. El movimiento de los campesinos que luchan ante los tribunales brasileños por la tierra y los avances del llamado *Uso Alternativo del Derecho* entre los jueces y los académicos del Brasil le han dado a esta dimensión emancipatoria una relevancia particular en el continente¹⁹. Pero en ningún otro país del continente, quizás con la excepción de Brasil, este uso político con fines emancipatorios del derecho, se ha consolidado tanto como en Colombia²⁰. Ello ha ocurrido sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. Para los llamados nuevos movimientos sociales es cada vez es más evidente que si bien la consagración de derechos en las constituciones puede ser una estrategia destinada a incrementar la legitimidad de gobiernos debilitados, puede también servir para que los movimientos sociales ahora o en el futuro, se valgan de esas cláusulas

¹⁷ Al respecto ver (Acemoglu & Robinson, 2012) Para una visión crítica de este fenómeno ver (Evans, 2004; Portes, 2005; Rodríguez & Portes, 2012)

¹⁸ En Colombia el auge del institucionalismo se aprecia sobre todo entre los economistas: Ver por ejemplo el desarrollo notable que ha tenido la revista *Economía Institucional* (<http://www.economiainstitucional.com/>) Ver igualmente Kalmanovitz 2010. No obstante, hay que decir que la recepción acrítica de este enfoque en América Latina, también ha servido para fortalecer la consabida práctica que consiste en importar instituciones que tienen éxito en otros contextos (bajo la idea de que las instituciones son herramientas que operan en una realidad que les es externa) y sin tener en cuenta que entre los contextos y las realidades sociales existe una relación de recíproca incidencia. Al respecto ver Evans 1995, 2007; Portes 2007.

¹⁹ Al respecto ver, Wolkmer, 1995

²⁰ Al respecto ver la tesis de maestría de Nathalia Carolina Sandoval (2012) de la Universidad de los Andes

constitucionales para presionar a los gobiernos y por esa vía lograr que los derechos sean una realidad (Uprimny, García 1996M García, Saffón, 2011, Lemaitre, 2009).

En síntesis, durante las últimas décadas ha tenido lugar un fenómeno crucial para el ámbito estatal que consiste en una especie de transferencia de poder político desde las instancias tradicionales de representación política hacia las instancias judiciales y de control.²¹ Este cambio global ha sido particularmente dramático en los países de tradición jurídica europeo-continental y entre ellos en los países de América Latina en donde siempre ha existido un cierto menosprecio por la justicia y por el derecho.

Además de este contexto global hay factores nacionales que han contribuido al fortalecimiento político del campo jurídico en Colombia. Los más notables, a mi juicio son los siguientes: la independencia judicial, el constitucionalismo militante, el auge del derecho internacional de los derechos humanos y la difusión de la cultura de la legalidad. La siguiente parte de este ensayo desarrolla estos puntos.

III. LA JURIDIZACIÓN DE LA POLÍTICA

¿Qué pasa en Colombia con la tercera dimensión del poder, mencionada al inicio de este ensayo, es decir, con la dimensión legal? En lo que sigue trato de responder a esta pregunta. Sostengo que la debilidad del sistema político colombiano y en particular el bloqueo que allí encuentran las manifestaciones progresistas y de izquierda han dado lugar a una politización progresista del sistema jurídico y sobre todo del derecho constitucional, todo ello gracias a la utilización masiva del derecho como herramienta de acción política por parte de movimientos y grupos políticos.

[176]

Para ilustrar esta hipótesis analizo cuatro fenómenos de *juridización* política: la independencia judicial, el constitucionalismo militante, la incorporación del DIH y la difusión de la cultura de la legalidad.

A. La independencia de la justicia.

En términos comparados para América Latina, en Colombia los jueces gozan de una notable independencia en relación con el poder político²². Esa independencia es particularmente fuerte y notoria en la denominada “justicia protagónica”, es decir aquella de la

²¹ RanHirschl se refiere a este fenómeno como “juristocracia” (2004). Al respecto dice lo siguiente “Over the past two decades the world has witnessed an astonishingly rapid transition to what may be called juristocracy. Around the globe, in numerous countries and in several supranational entities, fundamental constitutional reform has transferred an unprecedented amount of power from representative institutions to judiciaries” p. 71

²² El concepto de independencia judicial se refiere a la capacidad que tienen los jueces para interpretar y aplicar el derecho según su propio razonamiento, sin la intervención de poderes políticos, económicos o sociales (Burgos, 2003). Es difícil encontrar un índice preciso que muestre el grado de independencia de los jueces en Colombia. Pero se han hecho esfuerzos importantes. Al respecto ver Feld, Lars y Stefan Voigt (2003) quienes relaciona desarrollo económico con independencia judicial para lo cual construye una medición de independencia de jure (lo que dicen las normas) y de facto (lo que realmente pasa). http://www.ifo-geschaeftsklima.info/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2003/wp-cesifo-2003-04/cesifo_wp906.pdf. en la medición de jure, Colombia ocupa el primer lugar; sin embargo en la de facto, baja al puesto 32.

cual hacen parte los altos tribunales de justicia (Santos y García Villegas 2001). La independencia de los jueces en Colombia tiene razones históricas. La justicia colombiana logró una remarcable autonomía e independencia orgánicas (aunque con una clara dependencia del poder Ejecutivo en lo administrativo y lo financiero²³) desde el plebiscito de 1957.

Esta autonomía orgánica no fue, como lo explica Rodrigo Uprimny, una conquista del activismo político de los funcionarios judiciales, ni un triunfo de movimientos ciudadanos en defensa del Estado de derecho, ni siquiera un proyecto particular de algún sector político. La independencia de la rama judicial fue obra de la junta militar. En efecto, antes del plebiscito, los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado eran elegidos por las Cámaras, de ternas presentadas por el Presidente²⁴. La Corte elegía a los magistrados de los tribunales de cada distrito judicial, quienes a su turno nombraban a los jueces²⁵. Había entonces una considerable influencia de los órganos políticos en la conformación de los tribunales. Los acuerdos del Frente Nacional no previeron nada en relación con el poder judicial²⁶ pero la junta militar propuso que se agregara un artículo en el que estipulaba que los magistrados de la Corte Suprema eran vitalicios y de nombramiento por la misma entidad (cooptación). De esta manera, dice Uprimny, los militares instauraron una total autonomía del poder judicial, que ni los jueces, ni ninguna fuerza política habían buscado, y cuya importancia al principio pasó relativamente desapercibida (Uprimny, 2001)²⁷.

Pero la independencia de la justicia no necesariamente implica el protagonismo político de jueces enfrentados contra los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual se conoce como la *judicialización de la política*. Este es un fenómeno relativamente reciente en Colombia (Uprimny, 1997). La notable independencia orgánica que los jueces adquirieron desde el Frente Nacional no se traducían, por lo menos hasta finales de los años setenta, en un control político del poder ejecutivo. Los rasgos autoritarios impuestos por el abuso del estado de sitio, por ejemplo, eran aceptados sin mayores reparos de los jueces. Una cierta unidad política entre los poderes ejecutivo y judicial prevalecía en medio de problemas funcionales crecientes (García Villegas 2001).

[177]

²³ La rama judicial, orgánicamente independiente, estaba subordinada presupuestal y administrativamente al Fondo Rotatorio de Justicia adscrito al poder Ejecutivo. Así, en la práctica, el manejo cotidiano y los niveles de remuneración estaban fuertemente condicionados por las decisiones gubernamentales, de suerte que hasta la administración Gaviria no se dotó presupuestalmente en buena forma al aparato judicial. Así, en esos años, el presupuesto de la justicia fue en general de aproximadamente del 2% al 3% del presupuesto nacional, mientras que el presupuesto militar era del 15 al 18%, y el servicio de la deuda pública externa del gobierno central representaba aproximadamente el 20 % del gasto. Así, según cifras de la Contraloría, en 1987 la justicia participó con 1.9% del presupuesto nacional, los gastos de defensa fueron del 18.3%, y el servicio de la deuda externa del 17.6%.

²⁴ Art. 36 y 49 del Acto Legislativo No 1 de 1945.

²⁵ Arts 57, 60 y 61 del Acto Legislativo No 1 de 1945

²⁶ Ver los textos de la Declaración de Sitges y el proyecto de consulta plebiscitaria redactado también en Sitges en Camilo Vázquez Cobo Carrizosa. El Frente Nacional, su origen y desarrollo. Cali: Pro Patria, vea, anexos históricos

²⁷ Hasta la promulgación de la Constitución de 1991 la rama judicial era independiente - pues su integración orgánica no estaba sometida a la injerencia directa de los otros poderes - pero carecía de autonomía, ya que no estaba dotada, debido a su precariedad administrativa y presupuestal, de una real capacidad de autogobierno. Ver Pablo Cáceres Corral. "La justicia en la planeación nacional" en Pensamiento Jurídico. No 4. Bogotá, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, 1995, p 65. Con la creación del Consejo Superior de la Judicatura, previsto en la Constitución de 1991, los jueces consiguieron, al menos formalmente, su autonomía respecto del poder político. Al respecto ver García Villegas y Revelo, Javier (2010). De otra parte, casi la totalidad de los jueces y magistrados de tribunales se encuentran hoy adscritos a la carrera judicial, a la cual llegan por concurso (Es cierto, sin embargo, que en la Fiscalía General de la Nación el desarrollo de la carrera ha sido muy precario a pesar de los avances importantes de los últimos años).

La judicialización de la política tomó fuerza desde la Constitución de 1991, la cual mantuvo la independencia de la Justicia y, además, fortaleció sus facultades de control político. Las manifestaciones recientes de este fenómeno son tan numerosas como impresionantes. Así por ejemplo, en Julio de 2011 había más de 110 miembros del Congreso investigados por los jueces en Colombia (sobre todo por la Corte Suprema), 36 de ellos habían sido condenados y, lo que es más sorprendente, buena parte de ellos hacían parte de la coalición de gobierno.

De otra parte, la Corte Suprema de justicia no sólo se negó durante más de un año a elegir fiscal a partir de la terna presentada por el presidente Álvaro Uribe para tal efecto, sino que impuso luego, con el nuevo de gobierno, el cambio de dicha terna. Incluso el Consejo de Estado ha intervenido de manera importante en la vida política del país al decretar la pérdida de la investidura de por lo menos 50 congresistas²⁸.

La Corte Constitucional, por su parte, ha controlado el abuso de los estados de excepción (Uprimny, 2003), protegido las libertades en casos en los cuales existía un fuerte apoyo popular en su contra, como la despenalización del consumo de drogas (sentencia C-221/94) de la eutanasia (sentencia C-239/97) o la anulación del concordato. La Corte declaró la inconstitucionalidad de varios artículos —Ley de Justicia y Paz y Ley de biocombustibles— y de leyes completas —Estatuto Antiterrorista, Ley General Forestal, Estatuto de Desarrollo Rural y Ley que convocaba al referendo de la segunda reelección— que eran centrales para el proyecto de reconfiguración institucional. En todos estos casos, y en muchos otros que no menciono, las mayorías reaccionaron fuertemente en contra de la Corte.

[178]

Pero quizás la decisión más importante y trascendente de todas las tomadas por la Corte en oposición a las mayorías políticas fue la que tomó en 2010 en contra de la posibilidad de un tercer mandato para el presidente Uribe (sentencia C-141 de 2010, en una votación de 7 contra 2) lo cual se hizo con la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley que buscaba la realización de un referendo a favor de la reelección. Es muy posible que en la historia del derecho en América Latina no exista un caso semejante en donde los jueces se hayan opuesto de manera tan clara y frontal a un gobierno apoyado por una abrumadora mayoría. “Pocos países en el mundo, dice Rodrigo Uprimny, tienen una Corte Constitucional que haya desarrollado tan profundamente los derechos fundamentales o una Corte Suprema que haya realizado una investigación judicial como la de la parapolítica”. En ningún otro país del continente los jueces de las altas Cortes se oponen de manera tan franca y directa y con tantas posibilidades de éxito (sin que peligren sus cargos o sus funciones) al poder ejecutivo.

Durante los últimos años, sin embargo, se ha visto cómo la independencia orgánica de la rama judicial también ha tenido implicaciones negativas. De un lado, las decisiones de la Corte suprema de Justicia que han dado lugar a los juicios de la parapolítica han sido

²⁸ Hay otros casos, como por ejemplo, la oposición de la Corte Suprema de Justicia a la extradición de los paramilitares y su negativa, también en contra del Gobierno, a considerar el paramilitarismo como delito político; para una explicación más detallada sobre estos temas de resistencia de la rama judicial frente al poder político durante el gobierno del presidente Uribe, ver: García Villegas y Javier Revelo (2010)

criticadas por su exceso punitivo y por su inflexibilidad, de lo cual se deriva la idea de que hay mucho de político en estos juicios, siendo lo político, en este caso una aplicación rígida del derecho. Como se sabe, del hecho de que algunos políticos se hayan asociado con los paramilitares la corte concluye que estos son responsables de los crímenes de lesa humanidad que cometieron aquellos, lo cual, no deja de ser algo discutible.

De otro lado, el mecanismo de la cooptación y la auto integración del aparato judicial (vigente desde el plebiscito de 1957 hasta la Constitución de 1991) generó la formación de una élite judicial con visos corporativistas y clientelistas (García Villegas y Revelo, 2010). Esto ha sido particularmente notorio en el Consejo Superior de la Judicatura, sobre todo en su sala administrativa, la cual fue cooptada por la clase política durante el gobierno del presidente Uribe (García-Villegas & Revelo Rebolledo, 2009). Durante los últimos años, han sido los magistrados de la Corte Suprema de justicia y en menor medida los del Consejo de Estado los que se han visto involucrados en escándalos de corrupción. Durante el proceso de aprobación proyecto de acto legislativo presentado por el gobierno para reformar la justicia se conocieron acuerdos oscuros entre magistrados y parlamentarios destinados a mantener prebendas y beneficios recíprocos, lo cual condujo, en medio de la indignación nacional, a que el gobierno retirara el apoyo al proyecto y lo dejara hundir.

En los últimos años ha sido más evidente que nunca el hecho de que cuando la independencia judicial se combina con la falta de transparencia, crea malas mañas: clientelismo, mediocridad, ineficiencia, etc. Un buen sistema judicial tiene que tener un balance adecuado entre la independencia y la obligación de rendir cuentas. En los debates que tuvieron lugar en el Congreso a propósito de la fallida reforma a la justicia de 2013, se vieron actitudes poco transparentes, por no decir solapadas, de magistrados de las altas Cortes en relación con el contenido de la reforma, sobre todo en lo relativo a prebendas laborales (Uprimny, 2012^a).

B. El constitucionalismo militante

A finales de los años ochenta, en medio de una tremenda violencia propiciada por los carteles de la droga, buena parte de la opinión pública y de la academia estimaba que la solución que el país necesitaba para superar la violencia dependía de la apertura del sistema político y de la profundización de la democracia (Sánchez, 1987, Gutiérrez 2007, 2011). La Asamblea Constitucional de principios de los años noventa hizo eco de este presupuesto y diseñó una serie de instituciones encaminadas a lograr estos propósitos, entre ellas la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia local²⁹. Sin embargo, con el paso de los años, estas esperanzas se han visto entrabadas por múltiples obstáculos sociales y político. Si en alguna promesa plasmada en la Constitución

²⁹ Francisco Gutiérrez hace un análisis detallado del ideario democratizador (que dio lugar buena parte de los diseños de la constitución de 1991) y cuya versión más depurada se encuentra, según Gutiérrez, en el libro Colombia: Violencia y democracia, publicado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia y más conocido como el informe de los violentólogos

de 1991 no ha sido aún cumplida es justamente en el propósito de profundizar la participación política y la democracia representativa.

Esta falta de democracia ha tenido una incidencia enorme en el tipo de constitucionalismo que se ha ido consolidando en Colombia y que se origina en una Constitución muy progresista y sobre todo muy enfática en cuanto al logro de la efectividad real de los derechos que en ella se consagran, pero que carece de los apoyos políticos (empezando por la representación política en el Congreso) que se requieren para aplicarla y desarrollarla (García Villegas, 2012)³⁰. Sin apoyo social en los sectores populares, ni institucional por parte del Ejecutivo, la suerte de la constitución ha quedado en manos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de su interpretación y aplicación por parte del resto de los jueces del país³¹.

En esta situación de orfandad política, la Corte Constitucional pudo haber optado por el camino más fácil y más cómodo, es decir, pudo haber decidido no enfrentar las enormes responsabilidades que se derivan de interpretar una constitución como la de 1991. Sin embargo, no lo hizo y asumió su tarea con rigor y empeño, no obstante los enormes obstáculos que ello representaba. “En todos estos años – dice Rodrigo Uprimny – la Corte ha tendido entonces, poco a poco, a auto-representarse como la ejecutora de los valores de libertad y justicia social encarnados en la constitución, lo cual le permitió ganar una importante legitimidad en sectores sociales. Pero siempre se ha movido en el filo de la navaja ya que ese progresismo explica también la crítica acérrima de otros sectores, en general ligados a los grupos empresariales o al gobierno, que atacan la jurisprudencia de la Corte, que consideran que es populista e ingenua, pues ignoran las condiciones reales de la sociedad colombiana” (p. 228).

[180]

Es evidente que esta actitud no habría sido posible si en Colombia no existiese una tradición fuerte de control de constitucionalidad y de respeto por las reglas institucionales. Desde hace un siglo la cultura jurídica y política colombiana está muy familiarizada con la *judicial review*³². Al menos desde 1910 se había reconocido a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de que declarara, con fuerza general, la inconstitucionalidad de una ley. Por eso en Colombia se acepta con facilidad que las altas Cortes controlen al Ejecutivo o las fuerzas políticas, sin que estas se rebelen, contrariamente a lo sucedido en otros países³³.

De otra parte, los diseños procesales han hecho que el acceso a la justicia constitucional sea muy fácil y poco costoso. Así, desde 1910, existe la acción pública, en virtud de la cual cualquier ciudadano puede pedir que se declare la inconstitucionalidad de cualquier ley, sin necesidad de ser abogado y sin ningún formalismo especial. Pero eso no es todo, la

³⁰ No sobra agregar que la constitución no fue el producto de una revolución social y por lo tanto no hubo un movimiento político detrás de su creación. Fue más la indignación nacional frente a la violencia narcotraficante y frente a la clase política tradicional lo que despertó el apoyo ciudadano a la Asamblea Nacional Constituyente

³¹ Al respecto ver el texto de Esteban Restrepo (2002) en donde muestra también cómo, la importancia del activismo constitucional está relacionada con la debilidad del sistema político

³² Para una ampliación de este tema ver (Uprimny, García, 2004).

³³ El ejemplo más dramático fue Perú, en donde varios magistrados del tribunal fueron destituidos por tomar una decisión contraria a Fujimori, en materia de reelección presidencial. Para una presentación de este caso y de las dificultades para que se consolide una justicia constitucional en Perú, ver Francisco Eguiguren, 1999: 148 y ss.

Constitución de 1991 creó también la acción de tutela, en virtud de la cual cualquier persona puede, sin ningún requisito especial, solicitar a cualquier juez la protección directa de sus derechos fundamentales. El juez debe decidir muy rápidamente (10 días) y todas las sentencias pasan a la Corte Constitucional, que discrecionalmente decide cuáles revisa. La facilidad de acceso a la justicia constitucional ha favorecido el protagonismo de la Corte pues resulta que, como lo han mostrado los estudios judiciales comparados, a mayores posibilidades de acceso a las cortes, mayor influencia política de los tribunales (Jacob et al (1996): 396 y ss).

Los diseños procesales de la justicia constitucional confieren igualmente un enorme poder jurídico a la Corte, no sólo porque tiene amplias competencias para revisar la constitucionalidad de las leyes sino también porque, por vía de tutela, puede igualmente afectar las decisiones de los otros jueces.

Sea lo que fuere de este debate, lo cierto es que con la Constitución de 1991 las luchas políticas a través del derecho se han incrementado de manera notable. Según la base de datos del CINEP de *Luchas Sociales en Colombia*, entre 1975 y 1980, la lucha por los derechos solo representaba el 6.7% del total, siendo ampliamente superada por las luchas políticas (16%) y las luchas por la tierra (16%). Este panorama ha cambiado sustancialmente: entre 2006 y 2010 hubo un total de 880 luchas destinadas a reivindicar derechos, lo cual representa el 23% del total de todas las luchas, superando a todas las demás. Entre 2001 y 2005 la lucha por los derechos tuvo un porcentaje incluso mayor, alcanzando el 30.4%, siendo también, la más numerosa de todos las movilizaciones.

Alguna vez le oí decir a Humberto Sierra, exMagistrado de la Corte Constitucional que el mejor indicador de la judicialización de la política es que la gran mayoría de las manifestaciones que tienen lugar en la Plaza de Bolívar son organizadas por grupos que demandan derechos. Y es cierto, la plaza de Bolívar se usa para demandar derechos, más que para cualquier otro fin político.

El hecho es que la movilización de ciudadanos y grupos sociales por el reconocimiento y la efectividad de derechos parece estar dando resultado (Saffón, García Villegas, 2011). Ha habido un incremento considerable de las acciones de tutela, las cuales pasaron de 10.732 en 1992 a 403.380 en 2010, lo cual representa una multiplicación por 38 veces en 18 años. Este aumento ha tenido una incidencia muy importante no sólo en la percepción ciudadana de los jueces³⁴ sino también en el diseño de algunas políticas públicas que antes eran materia exclusiva de las instancias políticas (congreso y gobierno), sobre todo en temas de salud, seguridad y educación, como lo muestra Fernando Castillo Cadena en un estudio económico sobre la incidencia de la tutela en este tipo de políticas (Castillo, 2009).

³⁴ La popularidad de la acción de tutela puede verse, además, en los análisis de percepción que abordan este tema. El primer estudio sobre la percepción de la tutela se hizo en 1996 y se refirió a la percepción por parte de los actores que intervienen en el proceso judicial. Allí se muestra, por ejemplo, que el 92% de los jueces tienen una opinión favorable sobre esta acción (Ministerio de Justicia, 1996, p. 116).

Este fenómeno ha suscitado, como es natural, un debate muy fuerte sobre la conveniencia de que los jueces intervengan de manera tan determinante en las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos³⁵. Muchos economistas ven con preocupación el traslado desde el gobierno hacia las cortes del centro decisorio sobre política pública en materia de derechos sociales. No es solo el hecho de que los jueces no hayan sido elegidos popularmente, sino también el hecho de que decidan a partir de casos específicos y subestiman el panorama general y sobre todo la disponibilidad de recursos.

De otra parte, este fenómeno también suscita debates al interior de los movimientos sociales (García Villegas 2014) Algunos, sobre todo en la izquierda radical, consideran que la inclusión de una agenda jurídica o judicial (ante los tribunales) no solo no mejora los resultados de la lucha política, sino que puede llegar a ser contraproducente, en la medida en que la estrategia jurídica es particularista, individualista, técnica y dispersa. Otros, en cambio, sobre todo los movimientos sociales menos tradicionales (los llamados Nuevos Movimientos Sociales) estiman que el derecho y los jueces pueden ser un instrumento útil, incluso esencial, para lograr el reconocimiento de sus demandas³⁶.

C. El auge del derecho internacional de los derechos humanos

[182] Uno de los muchos efectos que ha tenido la prolongada guerra que libra el Estado colombiano contra las guerrillas es la centralidad que ha adquirido el derecho internacional de los Derechos Humanos en el debate político. La guerra ha llevado a la creación de un gran número de organizaciones defensoras de derechos humanos en el país, las cuales poseen una destreza y una sofisticación difíciles de encontrar en el resto del continente. Los defensores de derechos humanos colombianos son reconocidos y respetados en el resto de América Latina. Según un experto en el tema, de todas las audiencias que se llevan a cabo ante la Corte y la Comisión interamericanas de Derechos Humanos, las más concurridas son aquellas que se refieren a Colombia y eso se debe a que en ellas se garantiza la calidad del debate por el refinamiento jurídico de los abogados colombianos que intervienen³⁷.

Los abogados colombianos que trabajan en derechos humanos no solo son numerosos y técnicamente muy competentes, sino también muy enfáticos en la defensa de la racionalidad jurídica propia de la defensa de los Derechos Humanos. Quizás eso se deba también a que en Colombia la conformación del movimiento de víctimas fue, en buena parte, resultado de la Constitución de 1991 y no a la inversa. No exagero demasiado si digo que fue el derecho el que creó el movimiento y no al revés.

La centralidad del debate técnico-jurídico en el tema de las víctimas ha incidido en la subestimación de la dimensión política del problema de la violencia. Entre los abogados defensores de derechos humanos en Colombia hay una tendencia muy fuerte a defender

³⁵ Al respecto ver García Villegas, Uprimny 2006; para una visión crítica sobre la incidencia social de la tutela ver Rubio, Mauricio 2011

³⁶ Un análisis del impacto redistributor de recursos por parte de los jueces puede verse en García Villegas y María Paula Saffon 2011

³⁷ Entrevista con Camilo Sanchez.

estándares inflexibles y precedentes judiciales no negociables. Los tratados internacionales y las sentencias de las cortes internacionales se convierten con frecuencia en dogmas. Hay un cierto maximalismo que se traslada desde la discusión política de la izquierda radical a la discusión jurídica de los grupos defensores de derechos humanos³⁸.

Adicionalmente, dado que la constitución de 1991 incorpora el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al derecho interno (Bloque de constitucionalidad) lo que deciden las cortes internacionales se convierte de inmediato en derecho interno. Esto crea incentivos para el litigio internacional de los abogados de Derechos Humanos y desincentivos para intentar, en su lugar, la movilización política interna. Si una corte internacional prohíbe, por ejemplo, el fuero militar, eso significa que ya no hay que ir al Congreso para obtener dicha prohibición, dado que, dicha sentencia es ya derecho interno. Este incentivo no explica todo, por supuesto; es evidente que la internacionalización de la militancia de los activistas en derechos humanos se debe también a los riesgos que estos, y las víctimas que defienden, corren en Colombia.

A esto se agrega el hecho de que la defensa jurídica en derechos humanos se vuelva elitista. Son las élites jurídicas las que terminan manejando la agenda política de las víctimas. Esto crea una barrera entre las élites y las bases. En Colombia hay muchos abogados de DH, pero relativamente alejados de los movimientos sociales porque su oficio es demasiado técnico, sofisticado y particularista. Los mensajes políticos para enganchar a la gente son muy difíciles.

Esta rigidez en la aplicación de los estándares no solo es propia de los defensores de derechos humanos, también puede ser una práctica frecuente en la Corte Suprema, como ya lo dije e incluso en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El exceso de judicialización y de la reducción de los conflictos sociales al análisis técnico-jurídico se puede observar en tres casos paradigmáticos: la justicia transicional, la ley de tierras y la consulta previa.

En el caso de la justicia transicional, Colombia le apostó (a diferencia de otros países como Sudáfrica) a una solución judicial de la desmovilización de los paramilitares. Se estableció entonces que toda la responsabilidad penal debía ser aclarada judicialmente. Los resultados de esta posición maximalista no son muy alentadores: Después de completar cerca de nueve años de vigencia, y habiéndose postulado cerca de 4.500 casos ante Justicia y Paz bajo el procedimiento de la Ley 975 de 2005, se han proferido 16 sentencias condenatorias a 36 desmovilizados de diferentes bloques de Autodefensas, de las cuales, una fue anulada, dos fueron recientemente leídas en la correspondiente audiencia, y 11 han sido confirmadas por la Corte Suprema de Justicia

³⁸ En las organizaciones de víctimas los abogados son más importantes que los políticos. Así, por ejemplo, parece como una organización de abogados que defienden derechos humanos que como una organización de víctimas; su accionar es más técnico jurídico que político. Son organizaciones jurídicamente muy competentes, con muchos contactos internacionales, pero con poca capacidad de movilizar a la población.

De otra parte, el discurso de los derechos humanos ha adquirido una importancia extraordinaria durante los dos últimos años en Colombia y ello como consecuencia de las negociaciones de paz que se libran actualmente en La Habana entre el Gobierno y las Farc. No sobra anotar que muchos defensores de derechos humanos se han opuesto al llamado *Marco Jurídico para la Paz* (norma básica que regula el proceso de transición) por no cumplir con los estándares de justicia internacional mínimos. Esta posición ha creado una tensión entre los defensores de la paz y los defensores de la justicia (Iván Orozco, 2005, Uprimny et al, 2006). Otros, en cambio, sostienen que es indispensable una cierta flexibilización para lograr la paz en el país. Cuando la justicia transicional se interpreta con estándares del derecho ordinario, dicen, pierde su dimensión política, que es algo inherente a su carácter excepcional.

[184] Una crítica a la actividad de los defensores de derechos Humanos colombianos puede verse en los escritos de Iván Orozco, quien distingue los casos de dictaduras o regímenes totalitarios (como el nazismo o las dictaduras del Cono Sur) caracterizados por una victimización o barbarie vertical o asimétrica, en donde la distinción entre victimarios y víctimas es bastante clara, de las guerras civiles y los conflictos armados, en donde la barbarie es más simétrica u horizontal, y la distinción entre víctimas y victimarios es mucho menos clara (cada actor armado es al mismo tiempo víctima, pues padece los ataques del enemigo, pero también victimario, pues infringe violencia al otro actor armado y a sus bases sociales (Orozco 2003, 2005). Hay pues una suerte de victimización recíproca. Con base en esta distinción, Orozco sugiere que las soluciones políticas y entre ellas los perdones, son más legítimos y parecen políticamente más viables y adecuados cuando se trata de la transición de una violencia horizontalizada a la paz, que suele ser una “*doble transición*”, que cuando se trata de una transición de una dictadura estable a una democracia, que es una transición “*simple*” (2003). En este sentido, una eventual solución al conflicto armado colombiano requiere más de negociación política que de estándares jurídicos inflexibles. Algo parecido sucede con la ley de tierras, en donde casi toda la esperanza de solución se ha puesto en la posibilidad de llevar la totalidad de los casos de despojo ante los jueces, con la idea de que el poder ejecutivo y sus soluciones administrativas son inadecuadas y de que solo los jueces pueden resolver este problema. Los jueces deben entonces resolver quinientos mil casos, lo cual parece imposible en el mediano plazo.³⁹ A pesar de ser un juez de excepción, destinado a resolver un problema jurídico ligado a una transición civilista, el juez de tierras se concibe como si fuera un juez común o de conocimiento y corriente que opera en situación de normalidad⁴⁰.

Algo similar está sucediendo con la obligatoriedad de la consulta previa a pueblos indígenas, en casos de proyectos económicos en sus territorios o de leyes que los afecten. Esta obligación se originada en el Convenio 169 de la OIT y es el fruto de una reivindicación muy importante de los indígenas en América Latina (Rodríguez, 2012). Sin embargo, la falta de reglamentación de esta figura por parte del legislador ha hecho que sea la Corte Constitucional la doliente en este asunto y la que desarrolla el tema, en contravía con las

³⁹ Según algunos expertos en este tema, una más razonable habría consistido en permitir la intervención del poder ejecutivo con poderes ampliados y con un control de legalidad posterior por parte de los jueces

⁴⁰ Tanto la Ley de justicia y paz como la ley de tierras son leyes excepcionales, pero se tramitan como si fueran leyes de justicia ordinaria. El derecho está de tal manera impregnado en la vida política que se considera como una llave indispensable para abrir y cerrar toda decisión política

visiones desarrollistas imperantes en el Gobierno⁴¹. Esta es sin duda una garantía muy importante de protección a los derechos de los indígenas pero la falta de regulación ha hecho que el tema sea dominado por los abogados que trabajan en las organizaciones indígenas y en las Ongs, lo cual le resta la dimensión política que el problema tiene y sin la cual es difícil resolver la mayoría de los casos⁴².

D. La cultura de la legalidad y el fortalecimiento de la sociedad civil en Colombia.

El tema de la cultura de la legalidad puede ser visto desde perspectivas diferentes. Una de ellas es la que vincula este tipo de cultura con tres conceptos: corrupción, transparencia y buen gobierno. Esta visión ha tomado mucha fuerza en las últimas décadas y ello como resultado del deterioro de los mecanismos tradicionales de control político, sobre todo en los parlamentos y en los partidos, lo cual ha conducido a fortalecer otros mecanismos no políticos, más centrados en el cumplimiento de la ley, empezando por los judiciales y los organismos de control (la intervención de los jueces y demás organismos de control, se considera hoy esencial para determinar la calidad del sistema democrático de los países) y terminando con la opinión pública y las organizaciones ciudadanas⁴³.

Hay sin embargo una aproximación más específica al tema de la cultura de la legalidad que ha tenido un desarrollo particularmente destacado en Colombia. Me refiero a aquella cultura relacionada con el cumplimiento de la ley y con la obligación de no hacer trampa en el espacio público. ¿De dónde viene este fortalecimiento? Difícil decirlo. Sin embargo, es posible que la extendida presencia del narcotráfico en el país, con su consabida difusión de la ilegalidad en amplios sectores de la población colombiana haya disparado las alarmas de la ciudadanía en relación con los peligros de la captura mafiosa del derecho⁴⁴.

[185]

El rechazo de los métodos mafiosos pudo no solo haber mejorado la percepción de la ley, como víctima de los carteles, y del Estado. El Estado, o al menos algunas porciones del Estado, empezaron a ser vistas como víctimas del terrorismo, lo cual pudo haber despertado, en sectores de la sociedad civil y de la opinión pública, un sentimiento de solidaridad con las instituciones. Así pudo haber tomando aliento la idea de que si alguna salida hay al conflicto colombiano esta pasa por el fortalecimiento y el mejoramiento del poder Estatal.

Adicionalmente, los escándalos que ocurrieron durante el gobierno del presidente Uribe, muchos de ellos relacionados con la manipulación oficial del derecho (empezando por el tema de la elección) pudo también haber alimentado el apego a la cultura de la legalidad en ciertos sectores urbanos, ubicados en el centro político.

⁴¹ Son muchas sentencias las que regulan esto pero quizás las más importantes son la T-129 de 2011 y T 769 del 209 y la C 461 de 2009 y la C 030 del 2008.

⁴² La ONIC tenía hasta hace poco una red de abogados indígenas y en varios pueblos tienen escuelas de derecho propio. En las organizaciones indígenas, en las universidades son

⁴³ Ver por ejemplo Villoria Mendieta, 2010; Thoumy, 2002, 2008; Sauca 2008; World Bank 1977; Camps, 1997.

⁴⁴ No hay que olvidar que el principal impacto ilegal de las mafias es la corrupción y ella se logra por la intervención mafiosa en el mercado y en lo que ello implica al Estado. Por eso la no actúa tanto contra el derecho – como lo hace la guerrilla – sino con el derecho, a través de su uso manipulador.

Sea lo que fuere, el hecho es que en Colombia parece existir un interés mayor que en el resto del continente por el tema de la cultura legal. Quizás la manifestación más elocuente de este hecho se encuentra en el éxito que ha tenido Antanas Mockus, un académico venido al mundo de la política, que ha centrado su actividad y sus propuestas, desde su primera alcaldía en Bogotá (1995-1998) hasta su candidatura presidencial en 2010, en la idea de que la sociedad colombiana no es viable si no se cumplen las leyes y los acuerdos. Con estas ideas tan simples como poco convencionales Mockus, ha obtenido un gran apoyo popular. Así por ejemplo, en las elecciones para presidente de la república de 2010, si bien no logró ganar, pasó a segunda vuelta y obtuvo 3.588.819 votos, es decir el 27,5% de los sufragios. En ningún país del continente un candidato presidencial ha logrado obtener tanto apoyo a partir de un discurso atado casi que exclusivamente en la idea de que la ley hay que cumplirla.

Las propuestas de Mockus parecen haber calado en la sociedad colombiana, sobre todo en las grandes ciudades y de manera particularmente clara en Bogotá. Un ejemplo de ello es el hecho de que el gobernador de Antioquia Sergio Fajardo propuso como primer punto de su programa de Gobierno, la consigna “Antioquia legal”.

Las encuestas sobre cultura política y valores que se han hecho en América Latina indican que los colombianos y en especial los bogotanos tienen un mayor apego a las instituciones y al derecho que la mayoría de los demás latinoamericanos. Una de esas encuestas es el *Latin American Public Opinion Project* (PAPOP) en donde se analizan los resultados de encuestas sobre cultura política en casi todos los países del continente. Aquí se mide la estabilidad institucional como una combinación del mayor o menor apoyo al sistema y de la mayor o menor tolerancia política. Al combinar las cuatro variables que de allí surgen se encuentra que el 29% de los ciudadanos en las Américas en su conjunto se sitúa en la categoría de “democracia estable”, la cual se corresponde con altos niveles de tolerancia y apoyo al sistema. El 26% se encuentra en la categoría de “estabilidad autoritaria”, que combina un alto apoyo al sistema con una baja tolerancia. El 23% se encuentra en la categoría de “democracia inestable” (alta tolerancia política, pero bajo apoyo al sistema) y el 22% de los encuestados se encuentra en la categoría de “democracia en riesgo”, la cual combina baja tolerancia y bajo apoyo al sistema.

Cuando se analiza cada país, el panorama es mucho más diverso: los altos niveles de tolerancia política y apoyo al sistema (es decir, el porcentaje que se ubica en la categoría de democracia estable) oscila entre el 49.1% en Uruguay y el muy bajo 3.7% en Haití. Colombia se ubica en el tercer lugar en América Latina después de Uruguay y de Costa Rica. Países como Ecuador, Perú y Paraguay, tienen porcentajes entre el 16% y 19%, mientras que el resto de países se encuentran entre el 20 y 30 por ciento. No sobra agregar que el nivel alto de “apoyo al sistema” no contradice el bajo nivel que obtiene la aceptación de los partidos políticos en Colombia. Lo primero se relaciona más con la estabilidad institucional y lo segundo con la crisis de la representación política.

De otra parte, en Colombia existe un interés notable por estudiar la cultura de la legalidad. Ninguna institución se ha empeñado en medir la cultura ciudadana de la legalidad en

[186]

el continente con tanta consistencia y de manera tan amplia como lo ha hecho el centro de estudios Corpovisionarios, fundado y dirigido por Antanas Mockus. A partir de un mismo cuestionario, que ha sido aplicado en más de 15 ciudades en Colombia, Corpovisionarios ha aplicado encuestas de cultura ciudadana en 20 ciudades de latinoamericanas durante los últimos 13 años. Recientemente se publicaron los resultados comparados de 8 ciudades: Belo Horizonte (2008) Bogotá (2008), México D.F. (2008), Caracas (2009), Medellín (2009), La Paz (2010), Quito (2010) y Monterrey (2010). En esas encuestas se evaluaron 5 temas de los cuales tres están directamente relacionados con la cultura de la legalidad: 1) Mutua regulación; es decir la percepción de que los ciudadanos se corrigen mutuamente y están dispuestos a aceptar llamadas de atención cuando incumplen; 2) divorcio entre ley, moral y cultura, es decir la percepción de que las autoridades regulan el cumplimiento de la ley en armonía con la conciencia y la costumbre y 3) seguridad constitucional, esto es, la percepción de seguridad en la ciudad y el rechazo a la utilización de la justicia por propia mano⁴⁵.

En el caso de la mutua regulación, las ciudades de Bogotá y Medellín obtuvieron los índices más altos, seguidos por México, Caracas, Monterrey, Belhorizonte y Quito. En lo que concierne a la armonía entre ley, moral y cultura, Bogotá fue la ciudad que mayor puntaje obtuvo seguida por Belhorizonte y luego por Medellín. En un índice integral de cultura ciudadana, la ciudad de Bogotá obtiene el primer puesto, seguida, de nuevo por Belhorizonte y Medellín. Según este estudio, las ciudades pueden agruparse en tres bloques: en primer lugar, aquellas con una clara armonía entre ley, moral y cultura y con mayor seguridad constitucional (Medellín, Belhorizonte y Bogotá); por otro lado las ciudades que carecen de esta armonía y de probidad pública (La Paz, México y Monterrey) y, por último, las ciudades que, además de carecer de lo anterior, disponen de una precaria seguridad (Caracas y Quito).

[187]

Vale la pena mirar los resultados que se obtuvieron cuando se le pide a los encuestados que reaccionen frente a la siguiente afirmación “Cuándo los ciudadanos atrapan a un ladrón deberían darle una golpiza”. En Quito el 54 % de los ciudadanos dijo estar de acuerdo con lo afirmado; en la Paz el 40%; en Caracas y Belhorizonte el 37%.

Para finalizar, hay que decir que este fenómeno no es generalizado y que su mayor radio de acción se limita a los círculos urbanos y profesionales en donde la opinión pública (publicada) es políticamente muy importante. Quizás eso explica que una cultura de este tipo no haya sido suficientemente fuerte como para ayudar a derrocar a un presidente como Alvaro Uribe, pero tampoco haya sido tan débil como para permitir que se perpetuara en el poder.

IV. CONCLUSIONES

Cambios importantes ocurrieron en el régimen político colombiano durante las últimas dos décadas. Aquí me he referido a uno de ellos: la creciente importancia y visibilidad de

⁴⁵ Un análisis de los resultados comparados de estas encuestas se encuentra en el libro: Mockus, Antanas, Murraín, Henri y Villa, María (2012) Antípodas de la violencia; desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina, Bid: Nueva York.

la dimensión jurídica del poder político, lo cual he denominado la *juridización* del poder político. Ahora bien, no sólo en Colombia han ocurrido cambios de este estilo. El creciente protagonismo del derecho y de los operadores jurídicos (jueces, abogados y directores de organismos de control) es una tendencia casi global (Roach, 2004; Hirschl, 2004; Tushnet, 2007, Santos y Rodríguez, 2005). Parecería, sin embargo, que algunas características propias de la sociedad y del régimen político colombiano han contribuido a que este fenómeno sea particularmente acentuado en Colombia.

En primer lugar, Las deficiencias del sistema político colombiano, en términos no solo de representación política sino de participación ciudadana (Uprimny, 1996, Gómez) han podido encontrar en el derecho y, sobre todo, en el activismo judicial una especie de válvula de escape. Las energías progresistas del país, frustradas en el sistema político, parecen haber encontrado, al menos en las últimas décadas, una cierta cabida en las decisiones de los jueces sobre, todo de los jueces constitucionales. El bloqueo que en Colombia tienen las propuestas populistas y en general el acceso de las clases subordinadas al poder político, podrían ser parte de la explicación de por qué en Colombia (a diferencia de lo que sucede en otros países, por ejemplo, en Venezuela) se acepta tan fácilmente la existencia de jueces marcadamente activistas y progresistas. Es como si en Colombia las energías progresistas de la sociedad hubiesen ingresado al mundo judicial a falta de otros medios más convencionales para desarrollarse. Habría que investigar con mayor cuidado este punto.

[188]

En segundo lugar, la marcada incapacidad del Estado para controlar todo el territorio nacional, unida a la persistencia de una barbarie horizontal y simétrica entre sociedad civil y Estado (sobre todo en la década de los noventa) pudo haber incidido en el rescate simbólico del Estado y del derecho por parte de una buena parte de la sociedad civil.

En tercer lugar, la utilización masiva del derecho por parte de la mafia como mecanismo para incorporarse a la sociedad y blanquear sus acciones y su dinero, lo cual incidió en el aumento del fenómeno de la corrupción y de la captura institucional en Colombia, pudo también haber contribuido a valorar la intervención del derecho y de la justicia vistas ahora como herramientas idóneas para enfrentar este problema.

Por último, el abuso del derecho durante los gobiernos del presidente Samper y del Presidente Uribe, con su consecuente descrédito de la actividad política, pudieron igualmente haber contribuido a crear una imagen positiva del derecho y de la justicia, por lo menos en la llamada “opinión publicada”.

Ahora bien, estos cambios en la percepción del derecho y de los jueces no han sido generalizados; es muy posible incluso que la mayoría de los ciudadanos no los perciban. Solo son marcados en una población que tiene una gran incidencia en la opinión pública, como es la clase media alta profesional de las grandes ciudades colombianas.

Sea lo que fuese del origen de estos cambios a favor del derecho y de la justicia, el hecho es que ellos han implicado modificaciones significativas al interior del Estado y de la sociedad civil. En cuanto a lo primero, se ha producido una transferencia de poder desde

las instancias tradicionales de poder político (ejecutivo y legislativo) hacia los jueces y sobre todo hacia las instancias superiores del poder judicial. La manifestación más notable de esa transferencia es la judicialización de la política, lo cual entraña, a su turno, la politización de la justicia, y con ella el posible des-dibujamiento del sentido y alcance de la justicia en el sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución. En cuanto a la sociedad civil, la *juridización* del poder se manifiesta en el auge de propuestas políticas alternativas (sobre todo en los grandes centros urbanos) fundadas en la promoción de la cultura cívica y en el cumplimiento de la ley, lo cual tiene amplias repercusiones en el espectro político del país

Todo esto tiene efectos importantes en el afinamiento de la definición del régimen político colombiano. La juridización de lo político implica por lo menos cinco cambios fundamentales en la caracterización del régimen político:

1. El protagonismo judicial tiene implicaciones trascendentales en cuanto al tipo de intermediación entre la sociedad civil y el Estado; se pasa de un sistema fundado en la representación política, a través del voto, a un sistema centrado en el reconocimiento de derechos, a través de litigios judiciales; en muchos casos los políticos son reemplazados por los abogados y los jueces. Esto entraña una reducción elitista de la solución a los problemas sociales en cabeza de un conjunto de juristas que detentan el conocimiento técnico para intervenir en los litigios.
2. Las mayorías políticas tradicionales ceden buena parte de su protagonismo y liderazgo en la conducción de las soluciones políticas en beneficio de las cortes, los jueces y los organismos de control. Esto introduce, entre otras cosas, un déficit de democratización en la solución de muchos de los grandes problemas nacionales. De otra parte, el gobierno y las cortes se convierten en los grandes protagonistas del debate nacional.
3. Las instancias políticas tradicionales dejan de tener el monopolio en la definición de las políticas públicas en materia de derechos sociales. Con mucha frecuencia son las Cortes y en particular la Corte Constitucional, las que definen, diseñan, impulsan y controlan esas políticas, como es el caso de la salud, la protección de los desplazados, la educación, y el tratamiento de los presos en las cárceles. Incluso en asuntos tradicionalmente reservados a los órganos políticos, como son los macroeconómicos, las cortes intervienen y de manera decisiva.
4. A las tensiones tradicionales del sistema político entre los ciudadanos que demandan la intervención del Estado y los gobernantes que negocian esa intervención, se agregan una serie de tensiones adicionales: primero entre ciudadanos y grupos de ciudadanos que luchan por el reconocimiento de derechos en contradicción (indígenas vs petroleros) y segundo, al interior del Estado entre organismos depositarios de visiones opuestas sobre los derechos (por ejemplo entre la Corte Constitucional y la Procuraduría).
5. El Estado pierde margen de maniobra frente a las cortes internacionales cuyas decisiones se incorporan al derecho interno, lo cual implica, además, un cierto traslado de la movilización social desde los escenarios nacionales a los internacionales.

[189]

Ahora bien, la valoración política de estos cambios es ambivalente. El empoderamiento de la sociedad civil es sin duda un aspecto positivo. Sin embargo, habría que preguntarse hasta qué punto la debilidad de la representación política ha sido el caldo de cultivo de dicho empoderamiento y hasta qué punto él mismo contribuye a ahondar la crisis y el aislamiento clientelista de los partidos (Esteban Restrepo, 2002).

Preguntas similares son pertinentes en relación con la justicia. La independencia de los jueces es sin duda uno de los mayores logros institucionales del Estado colombiano. Sin embargo, hay rasgos de clientelismo judicial preocupantes que pueden dar al traste con los beneficios de la independencia. La politización de la justicia conlleva grandes riesgos. Los jueces en Colombia, amparados en su independencia, son, con alguna frecuencia, poco transparentes, por no decir irresponsables, frente a la sociedad y no siempre están dispuestos a obrar con transparencia. En la medida en que aumentala brecha entre la oferta de justicia (lo que los jueces resuelven) y la demanda de justicia (lo que la gente necesita que los jueces resuelvan) la sociedad estará aún menos dispuesta a tolerar estos hechos⁴⁶.

Con todos estos cambios, quizás sea hora de repensar la caracterización del régimen político colombiano, de tal manera que se incluya el fenómeno de la juridización del poder. Es posible, además, que eso ayude a comprender mejor la llamada paradoja colombiana y, en particular, a entender mejor de qué manera la centralidad que ha adquirido el derecho en Colombia es una posible respuesta (problemática y desordenada, claro) a los problemas estructurales del Estado relacionados con la violencia y la precariedad del sistema de representación política.

[190]

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron y James Robinson 2012, *Why the Nations Fail*; New York: Crown Business.
- AGUILERA, Mario (2014) *Contrapoder y Justicia Guerrillera*, Bogotá: Random House – Debate.
- ARCHILA (2003) *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*, Colombia 2003, Bogotá: CINEP.
- BAHAMÓN Dussan, Augusto. 1989. *Colombia, geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Fuerzas Militares.
- BEJARANO, Ana María, Pizarro, Eduardo y Mainwaring, Scott (2006) *La Crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá: Norma
- BEJARANO Ana María, Pizarro, Eduardo (2004) “Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers, en Kingston, P y Spears, I (eds.) *States Within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold World Era*; Nueva York: Palgrave; pp. 99-118
- BEJARANO, Jesús Antonio (1983) “*Campesinado, luchas agrarias e historia social en Colombia: notas para un balance bibliográfico*”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, v. 11, 1983, pp. 251 -270
- BEJARANO, Jesus. 1990. introducción. In *Construir la Paz*, edited by J. Bejarano. Bogotá: Cerec.
- BERGER, Peter, and Thomas Luckmann. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- BERGQUIST, Charles. 1988. *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.

⁴⁶ No sólo eso, la oferta de justicia en Colombia no sólo es reducida, lo cual significa que muchos conflictos se quedan por fuera del sistema judicial, sino también selectiva. Es decir que los jueces, sobre todo en algunas jurisdicciones como la civil y la penal, están dedicados a resolver procesos que no necesariamente son los más importantes para la ciudadanía. Así, por ejemplo, mientras en materia penal los jueces se concentran (a falta de recursos para investigar) en los casos más fáciles, en la jurisdicción civil buena parte de lo que hacen es resolver, a través de procesos ejecutivos, los problemas de cartera que tienen las grandes empresas privadas Santos y García Villegas, 2001

- BERGQUIST, Charles , Ricardo Peñaranda, and Gonzalo Sanchez, eds. 1992. *Violence in Colombia; The Contemporary Crisis in Historical Perspectives*: Scholarly Resource inc.
- BOBBIO, Norberto. 1884. *Il futuro de la democrazia*. Torino: Einaudi.
- 1999, Norberto, 1999 *Teoría general del Derecho*, Bogotá: Editorial Temis
- BOURDIEU, Pierre. 1986. La force du droit; éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la recherche en sciences sociales* 64.
- BUSHNELL, David. 1996. *Colombia; una Nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- CÁCERES Corral, Pablo, 1995 “La justicia en la planeación nacional” en *Pensamiento Jurídico*. No 4. Bogotá, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, p 65
- CAMACHO Guizado, Alvaro. 1997. *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fescol -IEPRI.
- CAMACHO, Salvador. 1890. *Notas de viaje*. Bogotá: Librería Colombiana.
- CAMPS, Victoria (1997) *Ética del buen gobierno*, en Giner S. Y Sarasa S (eds); *Buen Gobierno y política social*, Barcelona: Ariel
- CASTELLS, Manuel. 1999. Globalización, identidad y estado en América Latina. In *Temas de Desarrollo Sustentable*. Santiago de Chile: PNUD.
- CASTILLO Cadena, Fernando, 2009 La incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas, *Universitas* # 119
- CENTENO, Miguel Angel , and Fernando López-Alves. 2001. *The Other Mirror: Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton Princeton University Press.
- COMISIÓN de Estudios sobre la Violencia 1995 *Colombia: Violencia y democracia*; Bogotá: Universidad Nacional- Iepri - Colciencias
- COMMAILLE, Jacques, Dumoulin, C et Robert, C 2010, *La juridisation du politique*; Paris: L.G.D.J.
- CORPORACIÓN Arco Iris, 2012 *La frontera caliente; un análisis de criminalidad en la línea fronteriza*, Bogotá: Debate
- DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés. 1999. Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: Qué ha pasado en los noventa? *Estudios Políticos* 15.
- DEAS, Malcolm. 1973. Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia. *Revista de Occidente* 127.
- DEAS, Malcom. 1997. Violent Exchanges: Reflexions on Political Violence in Colombia. In *The Legitimation of Violence*, edited by D. Apter.
- DEAS, Malcom, Fernando Gaitán. 1995. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DIX, Robert. 1987. *The Politics of Colombia*. New York: Praeger Publishers.
- DUVERGER, Maurice. 1976. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin.
- DWORKIN, Ronald, 1997 *Freedom’s Law. The moral Reading of the Constitution*, Harvard University Press.
- EVANS, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press
- EVANS, Peter. 2004. “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”. *Studies in Comparative International Development* 38 (Winter): 30-52.
- EVANS, Peter. 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Bogotá: ILSA.
- FELD, Lars y Stefan Voigt (2003) *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of indicators*, CESifo Working Papers # 906
- FAJARDO, Fajardo (1983), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Bogotá: Oveja Negra
- FALSABORDA, Orlando. 1965. Violence and the Breakup of Tradition in Colombia. In *Obstacles to Change in Latin América*, edited by C. Vélez. London: Oxford University Press.
- GALINDO, Carolina. 2007. Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Alvaro Uribe Vélez. *Iconos* 27:147-162.
- 2012 Constitucionalismo aspiracional; derecho, democracia y cambio social en América Latina, en *Análisis Político* 75, pp. 89-110,
- GARCÍA Villegas, Mauricio. 2014 *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*, Bogotá: Debate-Iepri
- GARCÍA Villegas, Mauricio, *Les pouvoirs du droit, Analyse comparées d’études sociopolitiques du droit*, Paris: Droit et Société (en imprenta)
- GARCÍA Villegas, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de normas*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- GARCÍA Villegas, M. (2012). Constitucionalismo aspiracional: Derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis Político*, (75), 89-110.
- GARCÍA Villegas y Rodrigo Uprimny, 2006 La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?, en Uprimny, R, Rodríguez, C y García, M ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia, Bogotá: Norma
- GARCÍA Villegas, Mauricio 2008, *Jueces sin Estado*, Bogotá: Siglo del Hombre.
- GARCÍA Villegas, Mauricio y Javier Revelo 2010, “Procesos de captura y resistencia en la Rama judicial”; en *Y refundaron la patria; de cómo mafioso y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*; Bogotá: Debate, pp. 457-524
- GARCÍA, Mauricio, Rodríguez, Juan Carlos, García, Miguel, Revelo, Javier y Espinosa, José Rafael 2011, *Los estados del país; Instituciones municipales y realidades locales*, Bogotá: Dejusticia

- GARCÍA Villegas, Mauricio y María Paula Saffón 2011 “Un siglo de Crítica jurídica” en *Crítica jurídica comparada*, Bogotá: Universidad Nacional, pp. 9-25
- GARCIA Villegas, Mauricio y José Rafael Espinosa 2014, *El derecho al Estado*, Bogotá: Dejusticia.
- GIDDENS, Anthony. 1984. *The Construction of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- . 1987. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.
- GILHODÉS, Pierre (1988), *Las luchas agrarias en Colombia*, ECOE, Bogotá
- GILLEN, Fernando. 1979. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Punta de Lanza.
- GÓMEZ Buendía, Hernando 2012, “¿Porqué es tan débil la izquierda colombiana?” en *Razón Pública*, Mayo 14
- 2012^a “Una carta por la paz”, en *Revista El Malpensante*, # 128,
- GÓMEZ, Juan Gabriel 2012, *Constitución y democracia*, Bogotá: Mimeo
- GONZÁLEZ, Fernán. 1989. Aproximaciones a la configuración política de Colombia. *Controversia. Un país en construcción*.
- . 1997. Para leer la política. In *Controversia*: Cinep.
- . 1998. La violencia política y las dificultades de construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración. In *Las Violencias: Inclusión creciente*, edited by J. Arocha, F. Cubides and M. Jimeno. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional.
- 2014, *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá: 2014
- GONZÁLEZ, Fernán, Ingrid Bolívar, and Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- GUERRA, Francisco-Xavier. 2000. *Modernidad e independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GUTIÉRREZ, Francisco. 2006. Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia; en *Nuestra guerra sin nombre*, edited by F. Gutierrez, M. E. Wills and G. Sánchez. Bogotá: Norma.
- GUTIÉRREZ, Francisco. 2002. Historias de democratización anómala. In *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, edited by F. Gutiérrez. Bogotá Norma.
- . 2007. ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 - 2002. Bogotá: Norma.
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO « Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia », in *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- 2011 La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías, en *Estudios Sociojurídicos*, 13 (1) pp. 419-447
- 2014 *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá: Debate-IEPRI.
- GUTIÉRREZ, Francisco, and Andrés Dávila. 2001. Peleontólogos o politólogos ¿qué podemos decir sobre los dinosaurios? *Revista de estudios sociales* 6.
- HARTLYN, Jonathan, 1993 *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo editores, Ediciones UNIAN-DES, CEI.
- HIRSCHL, Ran 2004 Towardsjuristocracy: The Origins and Consequences of the Mew Constitutionalism
- HIRSCHL, Ran 2004 “The Political Origins of the New Constitutionalism”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 11-1, pp. 71 -108
- HIRSHMAN, Albert 1971 The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding, en Albert Hirshman, A Bias for Hope. *Essays and Development in Latin América*, Yale University Press, pp 342-360
- HÉSPER, Eduardo. 1989. *Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- HINCAPIÉ, María Teresa. 1999. Las soberanías en disputa: Conflicto de identidad o de derechos? *Estudios Políticos* 15 (Julio-diciembre):23-45.
- IBÁÑEZ, and A. Moya (2009). “Vulnerability of Victims of Civil Conflict: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia”. *World Development* 38(4): 647-663.
- KALMANOVITZ, Salomón (2010) *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá: Tauru
- KAPLAN Marcos “El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina” en Gonzales Cazanova, Pablo, 1990, *El Estado en América Latina; teoría y práctica*, México: Siglo XXI
- KAPSTEIN, Ethan, and Nathan Converse. 2009. Why Young Democracies Fail London
- LEAL Buitrago, Francisco.1984. *Estado y política en Clombia*. Bogotá Siglo XXI.
- . 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- 1995, Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. ----- 1995, *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Tercer Mundo editores, IEPRI – Universidad Nacional- Bogotá y COLCIENCIAS, Bogotá, 1995
- LEAL, Francisco, and Andrés Davila. 1990. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI - Tercer Mundo.
- LEGRAND, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- LEMAITRE, Julieta, 2009, *El derecho como conjuro*, Bogotá: Siglo del Hombre
- LÓPEZ-ALVES. 2003. *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: NOrma.
- LOSADA, Rodrigo. 1984. *Clientelismo y elecciones*. Bogotá: Universidad Pontificia javeriana.
- LOOKE, John, 1988 *Two Treatises of Government*. Ed. Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.

- MANN, Michael. 2003. La crisis del Estado-Nación en América Latina. In *La crisis política colombiana*, edited by A. Mason and L. J. Orjuela. Bogotá: Uniandes.
- MANN, Michael. 2003. La crisis del Estado-Nación en América Latina. In *La crisis política colombiana*, edited by A. Mason and L. J. Orjuela. Bogotá: Uniandes
- MELO, Jorge Orlando. 1990. Comentarios. In *Construir la Paz*, edited by J. Bejarano. Bogotá: Cerec.
- . 1992. *Predecir el pasado: ensayos de historia de Colombia*. Bogotá: Fundación Simon and Lola Guberek.
- . 1998. Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana. In *Latin America and the Multinational Drug Trade*, edited by C. Malamud. London: St. Martin's Press.
- MICHELS, Robert. 1971. *Les parties politiques. Essai sur les tendances oligarchiques de la démocratie*. Paris: Flammarion.
- MINISTERIO de Justicia, 1996 *Incidencia social de la Acción de Tutela*, Bogotá
- MINTZ, Sidney, and Eric Wolf. 1950. About the Compadrazgo in Mexico. *Southwestern Journal of Anthropology* VI:341-368.
- MONCAYO, Víctor Manuel, 1982 *Espacialidad capitalista y políticas estatales* / Víctor Manuel; Bogotá: Centro de Investigaciones y Educación Popular; 134 p. (Teoría y sociedad; no. 9)
- 1989 "Crisis del Estado y reforma constitucional", en *El otro derecho* # 2, pp.79-92
- MONTAÑA, Diego 1963. *País formal y país real*. Buenos Aires: Editorial Platina.
- MONTENEGRO, Armando. 1995. Prologo. In *Dos ensayos sobre especulativos sobre la violencia en Colombia*, edited by M. Deas, Fernando Gaitán. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.
- MÚNERA, Alfonso. 2005. *Fronteras imaginadas: la construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press
- NORTH, Douglass, William Summerhill, and Barry Weingast. 2000. Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs North America. In *Governing for Property*, edited by B. d. Mésquita and H. Root. Yale: Yale University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. 1998. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame.
- O'DONNELL, Guillermo. 1986. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California.
- . 1992. *Delegative democracy*. Notre Dame: Helen Kellogg Institute for International Studies.
- "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems, en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reforms: Theoretical and Comparative Perspectives for 1990s*, William C. Smith, Carlos H. Acuña, Eduardo A. Gamarra (eds) Nuevo Brunswick, Transaction, pp 157-180
- OQUIST, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- . 1980. *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. New York: Academic Press.
- OROZCO, Iván (2003) "Dealing with Symmetrical Barbarism: A Challenge for the Human Rights Movement (The Colombian Case)"; ponencia presentada en: Conferencia sobre la reducción de violaciones de derechos humanos por grupos armados no estatales. University of British Columbia.
- (2005). *Sobre los límites de la conciencia humanitaria; dilemas de la paz y la justicia en América Latina*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- PALACIOS, Marco. 2003. Between Legitimacy and Violence. Colombia's Three countries. *ReVista. Harvard Review of Latin America* Spring 2003.
- PÉCAUT, Daniel. 1978. *Orden y violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec-Siglo XXI.
- . 2000. Populismo imposible y violencia: un contrapunto colombo-venezolano. *Estudios Políticos* 16:45-70.
- . 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.
- . 2003. *Midiendo fuerzas*. Bogotá: Planeta.
- POSADA-CARBÓ, Eduardo. 2006. *La Nación soñada*. Bogotá: Norma.
- PORTES, Alejandro y César Rodríguez. 2011. "Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología del estudio". En Alejandro Portes y César Rodríguez Garavito (dirs.). *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- PORTES, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: A conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review* 32 (2): 232-262.
- PORTES, Alejandro. 2011. "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". En Alejandro Portes y César Rodríguez Garavito (dirs.). *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- RESTREPO, Esteban (2002) *Reforma constitucional y progreso social: la "Constitucionalización de la vida cotidiana" en Colombia*, SELA (Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional y Política) *Papers*, # 14
- ROACH, Kent 2004 *Dialogic Judicial Review and its Critics*, 23 *Supreme Court Law Review* (2d) 49. pp. 49-93
- RODRÍGUEZ, Cesar (2012) "La paradoja de las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico" en Rodríguez, Cesar y Portes, Alejandro (eds.), *Las instituciones en Colombia; un análisis sociológico*; Bogotá: Universidad de los Andes; pp. 57-88
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos. 2001. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. In *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, edited by F. Gutiérrez. Bogotá Norma.

- ROJAS, Fernando, 1989 “Comparaciones entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina”, en *El otro derecho* # 1
- ROJAS, y Moncayo, Víctor Manuel Luchas obreras y política laboral en Colombia
- ROBINSON, James 2007 ¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo, en Robinson, J y Urrutia, M (eds.) *Economía colombiana del siglo XX; un análisis cuantitativo*; México: Fondo de Cultura Económica - Banco de la República, pp. 639-673
- ROMERO, José Luis. 1999. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- ROMERO, Mauricio. 2000. Changing Identities and Contested Settings: Regional Elites and Paramilitaries in Colombia. *International Journal of Politics, Culture and Society* 14 (1):51-69.
- ROMERO, Mauricio 2003. *Paramilitares y autodefensas 1982 - 2003*. Bogotá: IEPRI.
- RUBIO, Mauricio. 1999. *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- 2011 entre la informalidad y el formalismo; la acción de tutela en Colombia, *Documentos de trabajo* # 32; Universidad del Externado
- SAFFÓN, María Paula y García Villegas, Mauricio 2011, Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia; *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 3 # 1, pp. 75-107
- SAFFORD, Frank , and Marco Palacios. 2002. *Colombia, Fragmented Land, Divided Society*. New York: Oxford University Press.
- SAMPER, José María 1976. El triunvirato parroquial. In *Narradores Colombianos del siglo XIX*. Bogotá: Colcultura.
- SÁNCHEZ, Gonzalo, Gómez, Eduardo, Pizarro, Alvaro, Guzmán, Darío Fajardo, Alvaro Camacho, Jaime Arocha, “Colombia, Violencia y Democracia” En: Colombia 1987. ed: Universidad Nacional de Colombia.
- SANDOVAL, Natalia 2012 *Movilizar ante la Corte*; tesis de maestría Universidad de los Andes
- SANTOS, Boaventura de Sousa, and Mauricio García Villegas 2001. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, edited by B. d. S. Santos and M. García Villegas. Bogotá: Siglo del hombre - Uniandes.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, and Mauricio García Villegas. 2001. Colombia: el revés del contrato social de la modernidad. In *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, edited by B. d. S. Santos and M. García Villegas. Bogotá: Siglo del hombre - Uniandes.
- SANTOS, Boaventura y Cesar Rodríguez, 2005 *Law and Globalization*, Cambridge University Press.
- SAUCA, José María (2008) *Cultura de la legalidad: exploraciones conceptuales y metodológicas*; ponencia I Workshop en cultura de la legalidad, Universidad Carlos III, Getafe
- SERJE, Margarita. 2005. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Uniandes-Ceso.
- [194] THOUMI, Francisco. 1995. *Political Economy & Illegal Drugs in Colombia; Studies on the Impact of the Illegal Trade*. Boulder Colorado: Lynne Rienner.
- THOUMI, F. (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.
- THOUMI, F. (2008, julio 25). *Colombia necesita imponer el imperio de la ley*. Presentado en Instituto Popular de Capacitación, Medellín.
- TILLY, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge - Oxford: Blackwell.
- . 1992. *Coerción, Capital y los Estados Europeos 900-1900*. Madrid: Alianza Editorial.
- TIRADO Mejía, Alvaro. 1970. *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Bogotá Instituto Colombiano de Cultura.
- TOURAINÉ, Alain. 1988. *La Parole et le Sang. Politique et société en Amérique Latine*. Paris: Odile Jacob.
- TOURAINÉ, Alain, 1994 *Qu'est-ce que la démocratie*, Paris: Fayard
- UPRIMNY, Rodrigo. 1989. Legitimidad y clientelismo político en Colombia. Un ensayo de interpretación. *Cuadernos de Economía* 10-13.
- 1996 “Violencia, poder y acción colectiva; una comparación entre la dictatorial Bolivia y la civilista Colombia”, en Alejo Vargas (ed.), Constitución, Gobernabilidad y Poder, Bogotá: Universidad Nacional, pp. 213-27
- 1997 Jueces, narcos y política: la judicialización de la crisis política colombiana”. (Judges, *narcos* and politics: the judicialization of the colombian political crisis); en Leal Buitrago, Francisco (comp.): *Tras las huellas de la crisis*, FESCOL, IEPRI, Bogotá, 1997.
- 2001 Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. In *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, edited by B. Santos, Mauricio García Villegas. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- 2005, “Estado, régimen político y democracia en la evolución colombiana reciente: un intento de interpretación” Bogotá: mimeo
- 2012 *Reforma a la justicia y cooptación*, en periódico El Espectador, Mayo 12
- UPRIMNY, Rodrigo y García Villegas, Mauricio 2004 “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en Santos, Boaventura y García Villegas, Mauricio, 2004, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá: Norma
- UPRIMNY, Rodrigo, Cesar Rodríguez y Mauricio García Villegas 2006, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*; Bogotá: Norma
- URIBE Uran, Victor, and Luis Javier Ortiz Mesa. 2000. *Naciones, gentes y territorios*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- UPRIMNY, R., Saffon, M. P., Botero, C., & Restrepo, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición?*. Bogotá: Dejusticia.
- VILLORIA Mendieta, Manuel 2010 *Cultura de la legalidad y buen gobierno*, en *Cultura de la legalidad; Instituciones, procesos y estructuras*, Manuel Villoria Mendieta y María Isabel Wences Simon (eds), Madrid: Catarata
- WOLKMER, Carlos Antonio, *Introdução Ao Pensamento Jurídico Crítico*, Sao Pablo, Academica, 1995.
- WILLS Otero, Laura. 2011. “Crisis en los sistemas de partidos y en los partidos políticos de la región Andina, 1978-2006”. *Explicaciones y perspectivas. Controversia*, 196: 93-122

- WILLS Otero, Laura. 2009. "El sistema político colombiano. Las reformas de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos". En Botero, Felipe (comp.). 2009. *Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales CESO, Universidad de los Andes, pp. 11-46.
- WORLD Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*; Washington
- ZERMEÑO, S. 1878. Estado, clases y masas. *Revista mexicana de sociología* 4:1283.

PÁGINAS EN INTERNET

- Fundación Seguridad y Democracia (2008, 18 de diciembre). Balance de la confrontación armada en Colombia. Recuperado el 31 de enero de 2009 de <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/balanceconfrontacion09.pdf>.
- Fundación Seguridad y Democracia (2007, 1 de junio). El rearme paramilitar. Recuperado el 30 de enero de 2009 de <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial16-2.pdf>.
- La hecatombe de las cifras (2008, 21 de junio). Revista Semana. Recuperado el 31 de enero de 2009 de <http://www.semana.com/noticias-nacion/hecatombe-cifras/112882.aspx>.
- ¿Qué les queda a las Farc? (2008, 6 de junio). Revista Semana.com. Especial de Multimedia. Recuperado el 30 de junio de 2009 de <http://www.semana.com/multimedia-conflicto/queda-farc/601.aspx>.
- Seis añitos en el poder (2008, 6 de agosto). Revista Semana.com. Especial de Multimedia. Recuperado el 31 de enero de 2009 de http://www.semana.com/wf_multimedia.aspx?idmlt=727.
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/observatorio_ddh.asp.

EE.UU.-RUSIA: ¿HACIA UNA RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA DE AMÉRICA LATINA Y EL GRAN CARIBE?

Carlos Alberto Patiño Villa*

RESUMEN

En el período transcurrido desde el final de la Guerra Fría, en diciembre de 1991, la supremacía geopolítica de los Estados Unidos en América Latina y el Gran Caribe, no solo parecía sólida sino que se descartaba cualquier competencia en estas áreas hemisféricas por parte de potencias extrarregionales. No obstante, potencias globales como China, Rusia e Irán se afianzan en la zona, creando tanto acuerdos comerciales como alianzas estratégicas, que incluyen activos mercados de armas. En este nuevo escenario Rusia ha tomado una iniciativa de importancia considerable, y con una proyección en crecimiento que desafían cada vez más la supremacía de los Estados Unidos sobre el hemisferio. *Palabras claves:* Geopolítica, América Latina, mercado de armas, Rusia, Estados Unidos.

US-RUSSIA: TOWARDS A GEOPOLITICS RECONFIGURATION OF LATIN AMERICA AND THE WIDER CARIBBEAN?

SUMMARY

Since the end of the Cold War, in December 1991, the geopolitical supremacy of the United States in Latin America and the wider Caribbean seemed to be solid and any competition of others powers in these hemispherical areas was so far discarded. Nevertheless, global powers such as China, Russia and Iran become strong in the zone with creating both commercial agreements and strategic alliances, which include an active weapons market. In this new scene, Russia has taken an important initiative and a growing projection that challenges increasingly the US supremacy on the hemisphere. *Key words:* Geopolitics, Latin America, weapon market, Russia, United States.

Fecha de recepción: 03/09/2014

Fecha de aprobación: 04/11/2014

* Profesor titular, Universidad Nacional de Colombia

[196]

INTRODUCCIÓN

Cuando en su discurso ante la Organización de Estados Americanos – OEA- John Kerry (Kerry, 2013), Secretario de Estado en el segundo mandato del presidente Barack Obama, el 18 de noviembre de 2013, planteó que su país abandonaba la Doctrina Monroe, que por casi doscientos años dio una guía para la acción de los Estados Unidos en el hemisferio americano, argumentó que éste ya no sería la prioridad de los Estados Unidos, y en esta medida anunciaba que no le importaría el cambio de orientaciones políticas de los Estados de la región, a través de diversas alianzas, proyecciones geopolíticas o posicionamientos estratégicos.

Esta guía dada por la doctrina Monroe fue históricamente asumida en dos vías diferentes: de una parte expresaba la convicción profunda del presidente James Monroe, presentada en 1823, de que los americanos deberían resolver sus problemas sin presencia de las potencias europeas, lo que además tenía un fuerte componente antibritánico por los intentos de reconquista emprendidos por Londres a finales del siglo XVIII como a principios del XIX (Tucker, 2013). Incluso en esta dirección se asumía que la presencia activa de cualquier Estado europeo en el hemisferio sería asumida como una amenaza directa a la seguridad de Estados Unidos. Pero de otro lado esta declaración adquirió la connotación de América para los americanos, algo que en el mundo hispánico era utilizado como una diatriba política antiestadounidense para describir políticamente la actuación de este Estado como un país imperialista frente a sus vecinos de Centro y Sur América, y los Estados insulares del Gran Caribe.

[197]

La declaración de John Kerry tiene un carácter discursivo que oculta una dimensión geopolítica dinámica, que puede llegar a alterar de forma sustancial los balances estratégicos, las alianzas internacionales e incluso las perspectivas sobre cómo se gestionan los conflictos en la región. Quizá uno de los efectos más interesantes es que esta declaración puede llegar a limitar o desconectar las últimas demarcaciones geopolíticas que de forma directa Estados Unidos ejecutó en el hemisferio, con dos acciones directas: la invasión de la isla de Grenada, el 25 de octubre de 1983 (Schoultz, 1998, p. 365), y la invasión de Panamá el 20 de diciembre de 1989 (Schoultz, 1998, p. 371). La proyección geopolítica y de política exterior de las dos acciones era clara: Estados Unidos no solo mantenía la iniciativa en la región, sino que además podía emprender acciones de gran envergadura y de compromiso visible al resto del mundo, para impedir la consolidación de esferas geopolíticas, de política exterior y de alianzas complejas en su propia esfera de seguridad. Estas acciones además eran también una respuesta de bloqueo a cualquier nueva aventura cubana luego del triunfo sandinista en Nicaragua, durante el desarrollo de la guerra subsecuente con el protagonismo de los llamados “contras” apoyados por el gobierno de Ronald Reagan, y de la complejidad en la que se llegó al final de la guerra civil en El Salvador (Jean Wood, 2003) .

Dicho de otra forma, el Secretario de Estado Kerry no solo anunciaba el cambio de una doctrina geopolítica y de política exterior de alcance centenario, sino incluso que los compromisos de Estados Unidos con la región se transformarán de forma creciente en los próximos años, algo que diferentes analistas vienen alertando al indicar que Washington está en retirada con respecto al Hemisferio. Sin embargo se debe anotar que las palabras de

Kerry no solo implican una política del gobierno Obama, sino que éste se ha mantenido en una concepción política iniciada desde la administración de Bill Clinton, que se mantuvo durante el gobierno de George Bush, y que consiste en disminuir al máximo los compromisos de seguridad y defensa regionales, especialmente en la subregión de suramérica (Gordon, 2013), y concentrarse en una relación de cooperación con algunos aliados claves del mar Mediterráneo americano, el Gran Caribe, tal y como lo había identificado durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial Nicholas Spykman. De hecho la última gran intervención de Estados Unidos en América Latina ha sido el Plan Colombia, con el que inició un proceso de gran alianza política y militar para rescatar al Estado colombiano y evitar que éste se convirtiera en un inmenso Estado fallido o en uno gobernado por una corriente política enemiga, ubicado sobre la línea sur del mar Mediterráneo americano (Berman, 2014a).

Esta combinación entre una retirada de las acciones directas en América Latina y el Caribe, y la concentración de una acción diplomática en el Gran Caribe, más Colombia, gran parte de Centro América y México, dio lugar al surgimiento de cambios estratégicos claves en términos geopolíticos, como la llegada a la región de otros países competidores de Estados Unidos, y que buscaban formar alianzas, ya fueran aparentemente solo comerciales, o alianzas estratégicas que alimenten un mercado de armas activo. En este desembarco subcontinental se ha presentado la llegada de China, Rusia e Irán (Ellis, 2013), a quienes diversos analistas califican, desde finales de la década de 1990, como la llegada de potencias extra-continetales, y que representan una concepción multilateral de la Posguerra Fría.

[198]

En este documento se argumentará que en la actual década se está presentado una transformación de fondo en la proyección geopolítica y las conformación de alianzas estratégicas en América Latina, y especialmente en el Gran Caribe, usando el criterio geográfico de mar mediterráneo desarrollado por Spykman, y que el gran protagonista, por lo menos coyunturalmente hablando, de esta transformación, en claro desafío a la supremacía de los Estados Unidos sobre el hemisferio, es Rusia.

LA PROYECCIÓN GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS EN EL HEMISFERIO: EL MAR MEDITERRÁNEO Y LOS DEMÁS

Spykman, quien es considerado como el gran pensador geopolítico que influyó directamente la política exterior norteamericana y su concepción de seguridad durante la Guerra Fría, planteó de forma directa la necesidad de que Estados Unidos estuviese consciente de las realidades geográficas que determinaban su estabilidad, que por tanto podían ser un factor determinante de su seguridad. En esta medida, y muy influido por las posiciones de Halford J. Mackinder y Alfred T. Mahan (Mahan, 2000), divide el continente americano en tres grandes unidades geográficas, a saber: Norteamérica, que abarca desde Canadá hasta México, y que hace necesario que Estados Unidos incluya en sus cálculos geopolíticos y estrategias de seguridad la necesaria y forzosa alianza con estos dos Estados. El caso de México, como bien lo percibió Spykman, le planteaba a Washington un problema político de fondo por las obvias diferencias culturales, que podrían ser explotadas por terceros países, como de hecho pareció ocurrir en el llamado caso del “telegrama Zimmermann” (Tuchman, 2008), durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial.

El segundo espacio geopolítico que conforma el continente es lo que Spykman denomina el mar Mediterráneo americano, y que está formado por el Gran Caribe, que incluye el Golfo de México, y que se cierra sobre las zonas costeras de Colombia y Venezuela. De estos últimos dos países Spykman dice que se encuentran separados del centro y sur América por las cadenas montañosas que forman las cordilleras de los Andes y la vasta selva amazónica, haciendo que éstos tengan dificultades para una relación comercial fluida con países como Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia e incluso Perú. El mar Mediterráneo tiene además la particularidad de encerrarse en una gran área marítima integrada, dada la posición más oriental de Suramérica, y en esa medida se hace necesario para los Estados Unidos una posición de supremacía que no puede ni delegar ni negociar si quiere mantener una posición fuerte para controlar las amenazas a su seguridad, estabilidad y proyección estratégica. Quizá aquí Spykman hacía eco a las realidades geográficas que se consideraron como estratégicas para el desarrollo de la Guerra de los Siete Años, hechas tanto por británicos americanos, como los hermanos Washington, como por franceses tales como el conde de La Galissonnière, quienes vieron, desde la perspectiva de cada bando, que un escenario clave para definir el resultado de la guerra que involucraba a cada Corona, y tan importante como las acciones militares que se desarrollaban en Europa, la India y el área continental americana, era el control del Caribe, el tráfico que allí se desarrollaba, y las posibilidades de establecer una supremacía incontestada sobre la misma área (Baugh, 2011).

El tercer sector geográfico y político que Spykman identifica en el hemisferio es el que denomina Suramérica, y que si bien formalmente arranca en las mismas costas de Colombia y Venezuela, la masa continental toma forma hacia el sur, sobre el Atlántico, y en donde sobresalen dos Estados como los más poderosos: Brasil y Argentina, y desde ese momento que son los años iniciales de la Segunda Guerra Mundial, si bien con cierta predominancia de una economía agropecuaria, para Spykman era posible avizorar que Brasil, por su tamaño, su proyección continental hacia África y su capacidad de intervenir en la política internacional, sería un país que Estados Unidos no debería descuidar. En este sentido era evidente que si bien Estados Unidos podría derrotar militarmente con relativa facilidad a cualquiera de los Estados más fuertes de Suramérica, ello solo podría lograrse si ninguno de los dos no se aliara con un poder competidor, que para la época en que Spykman escribió debía ser un Estado europeo, estando preocupado como lo estaba por la aspiración a una posición de hegemonía global por parte de la Alemania Nazi.

[199]

Sin embargo para Spykman la zona clave para Washington debe ser la del mar Mediterráneo, pues “es una zona en que Estados Unidos mantiene una posición de indiscutible supremacía naval y aérea. Esta masa de agua constituye actualmente un mar cerrado a toda suerte de tentativas y propósitos, cuyas llaves están en nuestras manos...” (Spykman, 1944, p. 64). Y más adelante continúa Spykman afirmando, con respecto a este mar Mediterráneo que “el tráfico internacional de la región está a merced de Norteamérica y los estados del litoral pueden ser con la mayor facilidad bloqueados y aislado de los mercados mundiales. Esto implica para México, Colombia y Venezuela una situación de absoluta dependencia con respecto a Estados Unidos, de libertad meramente nominal, propensa por lo tanto a despertar el resentimiento de orgullosos ciudadanos de estas repúblicas, de la misma forma que el cierre del Mediterráneo europeo despertara resentimientos de los italianos”

(Spykman, 1944). En esta dirección es importante indicar que el Gran Caribe no es solo un mar cerrado, sino una región vulnerable que en tiempos de conflictos internacionales de alcance global ha mostrado su valor estratégico para garantizar la estabilidad o el acceso a nuevos competidores. De esta forma Spykman asume tanto las observaciones de Mahan como las de Mackinder, pero sobre todo es capaz de ver el valor de esta área, incluyendo hábilmente a Colombia y Venezuela, más allá del Canal de Panamá y el archipiélago de San Andrés y Providencia, en lo que tanto hacía énfasis Mahan (Mahan, 2000, p. 61). Colombia y Venezuela aparecen así como dos países necesariamente conectados con las dinámicas del Gran Caribe, y en esa medida debería ser preocupación prioritaria de Washington las orientaciones geopolíticas y de política exterior que estos países puedan seguir.

Dicho de otra forma, la preocupación de Spykman no es la de una simple perspectiva ideológica como la de la Guerra Fría, que no alcanzó a vivir, sino una preocupación geográfica, afincada en la necesidad de construir mecanismos fuertes de una estrategia de seguridad y estabilidad que parte de la geografía. Y en esta geografía el Gran Caribe es una plataforma básica de la seguridad de Estados Unidos y no una opción de buena vecindad dejada al voluntarismo.

LA DISPUTA EN LA POSGUERRA FRÍA

[200] A partir de la implosión de la antigua URSS, un proceso que se tomó por lo menos dos años, desde la caída del muro de Berlín hasta la ruptura del pacto de Belovesh¹ como piedra angular del pacto federal soviético por parte de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, a inicios de diciembre de 1991, se produjo un cambio sustancial en la política internacional, pues en el discurso predominante de analistas, políticos y agitadores internacionales tomó fuerza la idea de que Estados Unidos se había convertido en una potencia hegemónica “unipolar” (Krauthammer, 1991), que no enfrentaba competencia alguna a la hora de gobernar el mundo. Y aunque esta idea fue combatida perspicazmente por analistas y protagonistas de primera línea de la política internacional como Henry Kissinger, quien ha sostenido que el siglo XXI es uno de carácter multipolar, la política exterior de Estados Unidos fue orientada a mantener de cierta forma el statu quo heredado de 1945, refrendado con la victoria de la Guerra Fría, obtenida con la desaparición de su adversario directo (Kissinger, 1994). Sin embargo esta perspectiva no dejó observar con mayor detenimiento que lo que en realidad sucedía era la emergencia de un mundo multipolar como han venido sosteniendo diferentes observadores, en donde era imposible gobernar desde una sola posición dominante, y que una vez desaparecido el duopolio en posición dominante de la política internacional –formado en 1947 y disuelto en 1991–, esta sería objeto de competencia y terreno de disputa entre nuevos aspirantes a poderes globales, entre los que se cuentan China, India, Brasil, Turquía, Irán, amén de la Rusia postsoviética y el supraestado de la Unión Europea.

¹“Belavezha accords. Sometimes referred to as the Minsk Agreement, the Belavezha Accords were signed by Boris Yeltsin, Stanislau Shushkevich, and Leonid Kravchuk on 8 december 1991 at a state dacha in Belovezhkaya Pushcha in Belarus. Representing the original core of the Sovietic Union, that is Russia, Belarus and Ukraine, the three republican presidents effectively abrogated the treaty that bound together the union republics and replaced it with the Commoenwealth of Independent States. On 12 december, the Supreme Soviet of the Russian Soviet Sivialist Republics (USSR). The events surrounding the meeting at Belazvezha laid the groundwork for the 21 december 1991 Alma-Alta Protocol, the agreement that ultimately completed the dissolution of the Soviet Union. “ (Saunders & Strukov, 2010, p. 75)

En este contexto América Latina y el Gran Caribe significan para la Federación Rusa, el Estado que sobrevivió a la implosión de 1991, el retiro directo de la región, dejando en manos de Estados Unidos la primacía regional, e incluso dejar a su propia suerte a su antiguo, beligerante e incondicional aliado, Cuba. De esta forma se puede decir que la década de los años de 1990 pasó sin muchas opciones políticas, diplomáticas, militares y/o comerciales con países de la región. Entre el año 1992 los contactos de Rusia con la región se limitaron a ser los mínimos formales, y solo se registraron unos acuerdos de venta de armas y/o equipo militar a Ecuador, Perú y Argentina (Ver figura 1). Pero con la llegada al poder tanto en Venezuela de Hugo Chávez, como presidente en ejercicio desde el 2 de febrero 1999, y en Rusia de Vladimir Putin, como Presidente del Gobierno de Rusia desde el 9 de agosto de 1999, y desde entonces ocupando diversas posiciones de gobierno real en la Federación Rusa, se inició una nueva era en las relaciones de Moscú con la región, que ha implicado la reconstrucción un poco lenta pero firme de las relaciones con su antiguo aliado de la era soviética, Cuba .

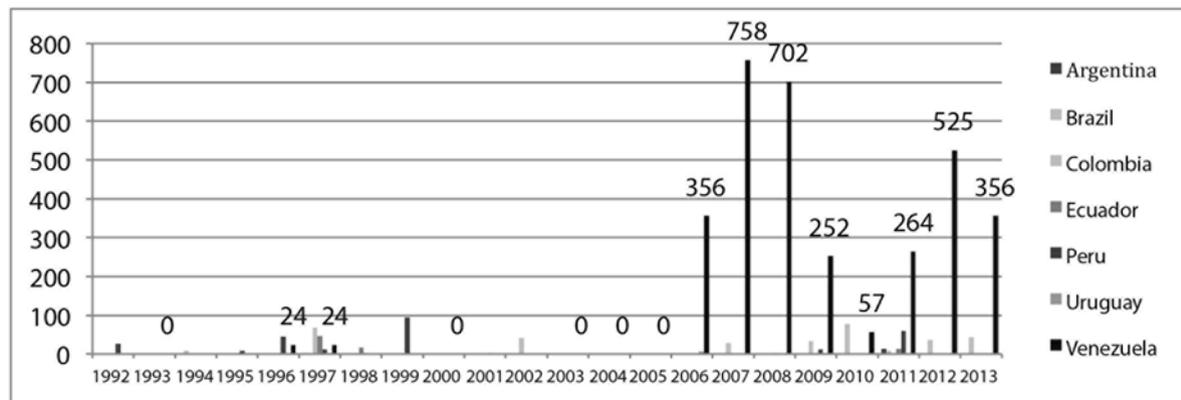
Desde entonces las acciones de Rusia en la región se han concentrado en algunas áreas de interés comercial, en las que sus compañías registran habilidades reconocidas, tales como la venta de armas, la incursión en actividades petroleras, minería, algunos sectores de tecnologías y la compra de alimentos. Pero como lo destaca el investigador Evan Ellis (2013), las diferencias comerciales entre Rusia y China con la región completa destacan una divergencia sustancial en el monto de los negocios, pues mientras Rusia ha llegado a un máximo histórico de 13.7 miles de millones de dólares, China ha llegado a un total de 258 mil millones de dólares. Sin embargo es importante enfatizar algo que el mismo Ellis destaca con claridad: mientras China establece relaciones comerciales y diplomáticas que están más allá de las posiciones ideológicas, y casi que únicamente demarcadas por el espinoso asunto del reconocimiento o no del gobierno de Taiwán, Rusia está más encaminada a establecer relaciones con países que cumplen básicamente tres requisitos: uno, antiguos aliados del periodo soviético; dos, países con claras posiciones antiestadounidenses; y tres, países con los que tradicionalmente estableció relaciones comerciales inalterables. Estos grupos son los siguientes:

- Antiguos aliados soviéticos: Cuba y Nicaragua.
- Países con clara orientación antiestadounidense: Venezuela, Bolivia y Ecuador.
- Países con claras relaciones comerciales: Brasil, Perú y Argentina.

En este contexto es importante destacar que los dos primeros grupos de países con los que Rusia ha venido estableciendo unas destacadas relaciones fuertes, se caracterizan por ser parte del grupo del ALBA, que incluye además a países del Gran Caribe como Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam (en proceso de adhesión), más la posición de observadores de Haití, Siria e Irán. El siguiente cuadro muestra cómo han ido evolucionando las relaciones de Rusia con estos grupos de países, especialmente los del Alba, a través de la venta de armas:

[201]

Figura 1.
Volumen exportación de armas desde Rusia hacia América del Sur, por año 1992 – 2013 y país.



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. (2014) Arms Transfers Database. <http://www.sipri.org/>.

[202] Se debe señalar que la venta de armas de forma significativa en la región empezó en el año 2005 con los pedidos de Venezuela, toda vez que este país quedó bloqueado por los Estados Unidos para la compra de armas en Europa y otras regiones, dado que los equipos ofrecidos podían tener componentes tecnológicos norteamericanos, y que Washington utilizó como argumento para impedir que se presentara una transferencia tecnológica directa de Caracas y sus nuevas fuerzas militares, transformadas doctrinalmente en unas fuerzas armadas bolivarianas con objetivos revolucionarios, tanto al interior como al exterior de Venezuela.

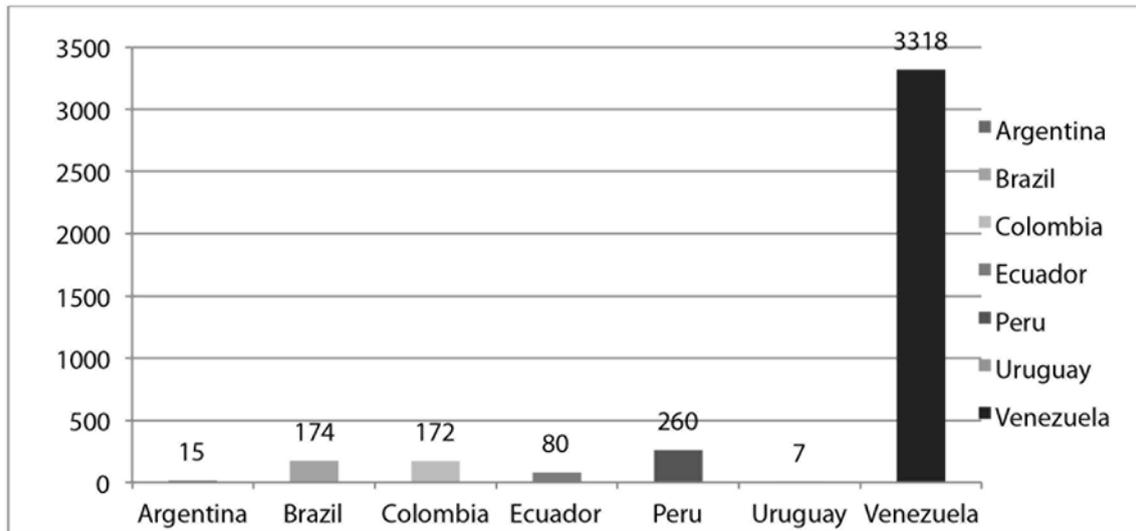
Pero los contactos comerciales de armamentos por parte de Rusia no se han limitado a estos países, y han incluido la venta de equipos militares de transporte como helicópteros a países como México, Colombia, Argentina y especialmente a Perú. A Brasil las empresas rusas le han vendido helicópteros y munición antitanque, aunque han fracasado en concertar las ventas de aviones de combate y vehículos armados. En el caso de Bolivia estas ventas se han convertido en claves para renovar los viejos y escasos equipos militares de este país, que además mantiene un discurso activo de pedir una revisión de la Guerra del Pacífico, apoyada por una demanda contra los tratados finales del mismo conflicto (Correa Vera & García Pinzón, 2013; Figueroa, 2012). Aquí, en el caso boliviano, se establece un punto de relación estratégica clave entre los países del Alba y Rusia, pues de una parte Rusia se ha convertido en un abastecedor clave de armamentos para La Paz, a la vez que Venezuela incursionó en construir instalaciones militares allí², con el ánimo directo de apoyar a Bolivia, y según los discursos del presidente Chávez, de crear una fuerza militar capaz de defender las revoluciones del socialismo del siglo XXI.

² "Latin America is an increasingly lucrative area for Russian arms exports. Venezuela is now a significant purchaser of Russian arms. Brazil and Argentina are also important potential customers. Although the current Russian leadership has stated that it is not seeking military bases in Latin America, the possibility of Russia developing military facilities in Venezuela over the long-term should not be ruled out. A partial revival of the military relationship with Cuba is also possible." (Smith, 2009, p. 2)

El siguiente cuadro nos muestra una proyección aproximada de los montos de transferencias de armas de Rusia a diversos clientes suyos en América Latina, aunque en este no se incluyen los procesos de actualización de viejos equipos o la renovación de instalaciones, incluidas las de inteligencia como las existentes en Cuba desde la época de la guerra fría:

Figura 2.

Volumen total de exportaciones de armas desde Rusia hacia América del Sur, consolidado 1992-2013³



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. (2014) Arms Transfers Database

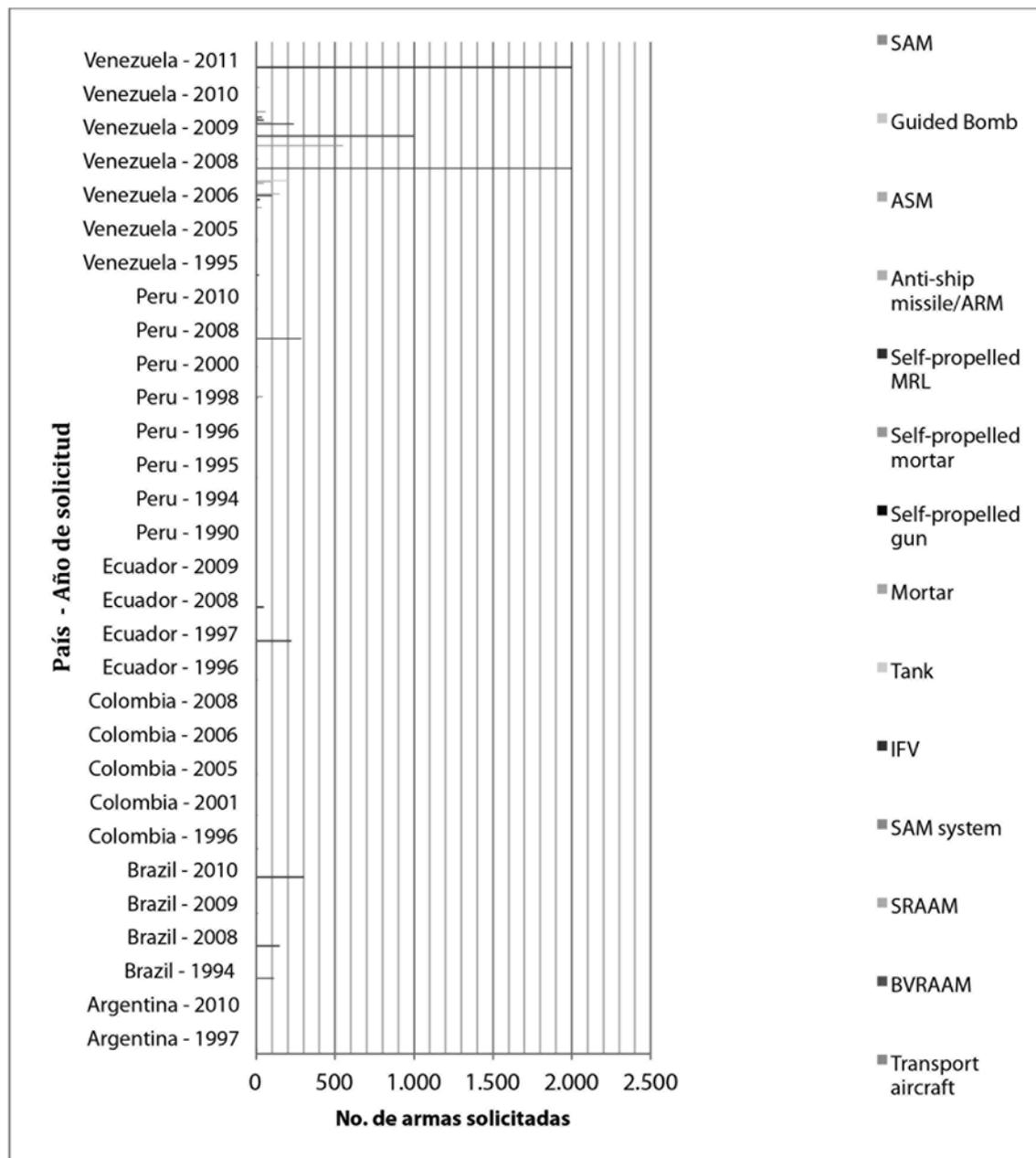
[203]

Las ventas más importantes de Rusia hacia la región han sido principalmente a Venezuela (ver figura 3), que supera con creces las ventas de armas a todos los demás países de la región, y que se han destacado por las ventas de aviones de combate, los llamados “manpads”⁴, armas ligeras, municiones, misiles antiaéreos y otros equipos claves como baterías antiaéreas, y equipos de detección como radares militares. Una característica clave del armamento ruso vendido a Venezuela es que éste de proyección estratégica internacional, y supera evidentemente las limitaciones de un armamento de uso contrainsurgente y/o de represión al tráfico de drogas.

³ El volumen de armas transferidas está basado en el “Indicador de Tendencia Valor” (TIV – por sus siglas en inglés) elaborado por Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI el cual está definido de la siguiente manera “data provide an indication of the volume of arms transferred. Information can be provided on the total TIV of a country, rebel group, or international organization’s arms imports or exports, broken down by supplier, recipient or type of weapon system.”

⁴ Manpads “ (A) a surface-to-air missile system designed to be man-portable and carried by a single individual; or (B) Any other surface-to-air missile system designed to be operated and fired by more than one individual acting as a crew and portable by several individuals” (United States of America. Congress, 2006, p. 924)

Figura 3.
Armas solicitadas por país - año y tipo de arma. Comparativo entre Venezuela, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y Argentina.



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. (2014) Recent trends in arms transfers. <http://www.sipri.org/>.

Pero un giro importante de Rusia en su presencia estratégica en América Latina ha sido el involucrarse en los programas de combate a las drogas, estableciendo por lo menos dos acuerdos claves con Bolivia, que llevó a la expulsión de la DEA y la ruptura de acuerdos de cooperación con los Estados Unidos (pendiente), y a la construcción de un centro regional antidrogas en Nicaragua, en donde Rusia ha venido estableciendo una relación estratégica que ha despertado dudas sobre la estabilidad del Gran Caribe, e incluso en Centro América, dadas las declaraciones presentadas por diversos funcionarios rusos, tanto civiles

como militares, desde este país. En agosto del año 2013 Nicaragua y Rusia inauguraron adicionalmente un centro de desminado humanitario, que se inscribe en el camino del fortalecimiento de las relaciones entre Moscú y Managua (Ellis, 2013). De esta forma Rusia se ha ido convirtiendo en el mayor inversor en la modernización de las capacidades militares de Managua, a la vez que se ha convertido en su respaldo internacional, tal y como lo declararon el viceministro de defensa ruso y el Secretario del Consejo de Seguridad ruso Nikolai Patrushev los comandantes de buques militares destacados en Managua a finales del año 2013, al decir que Rusia apoyaría cualquier acción armada que involucrara a Nicaragua⁵, al parecer en alusión directa al fallo de la Corte Internacional de Justicia por la disputa entre Nicaragua y Colombia por la posesión de las islas de San Andrés y Providencia. Esta posición ha sido respaldada en los hechos con la visita que el coronel general Valery Gerasimov, comandante de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Rusas, hizo a Managua en marzo de 2013, con el objetivo de reafirmar las buenas relaciones entre los dos países, que además incluye la formación de oficiales nicaragüenses en academias militares rusas (Tras fallo de la CIJ, Nicaragua busca cooperación militar con Rusia, 2013).

Pero se debe aclarar que el contexto de un mayor involucramiento de Rusia en la región se ha venido presentando desde el año 2008, en el que Moscú emprendió una ofensiva diplomática directa en noviembre de ese año, en que el entonces presidente Dimitri Medvedev visitó Venezuela, Brasil y Cuba, firmó acuerdos comerciales, militares y antidrogas, y sentó las bases para futuras expansiones, tal y como lo recordó en su visita a Argentina los días 14 y 15 de abril de 2010, cuando afirmó enfáticamente que “Rusia ha vuelto a América Latina”⁶. La visita de Medvedev en 2008 a Venezuela establecieron un punto de referencia en esta expansión, de claro alcance estratégico: recibió la llegada de la flota de la Armada rusa encabezada por el buque Pedro el Grande, para el desarrollo de los ejercicios militares conjuntos “Venrus 2008”, que eran los primeros que Rusia ejecutaba en la región, y especialmente sobre el Caribe, desde la implosión Soviética. Estos ejercicios además coincidían con una situación compleja en las relaciones de Venezuela con Colombia, y era la que tenía que ver con las consecuencias imprevistas en la ejecución de la “Operación Fénix”, el 1 de marzo de 2008, del Estado colombiano contra las FARC en un campamento ubicado en territorio ecuatoriano cercano a la frontera con Colombia. Esta situación llevó a una grave crisis diplomática en la región, y a la aparición de una alarma prebélica según los discursos

[205]

⁵ “El primer viceministro de Defensa ruso, el general Valery Vasilevich Gerasimov, anunció este martes en Managua el interés de Moscú de cooperar con Nicaragua en técnica militar y en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas.” (“Tras fallo de la CIJ, Nicaragua busca cooperación militar con Rusia,” 2013)

“De manera escueta, Patrushev dijo que en el campo militar tienen previsto realizar consultas de carácter permanente que permitirán coordinar posiciones sobre los principales problemas de seguridad internacionales”, y que firmaron un acuerdo de protección de inversiones” (Nicaragua y Rusia acuerdan ampliar cooperación económico-militar, 2013)

“Another step in the strengthening of relations between Nicaragua and Russia has been made – during a visit to this Central American country of a Russian delegation headed by Secretary of the Russian Security Council Nikolai Patrushev. The sides held negotiations on Wednesday and signed a memorandum of cooperation, which will allow the two countries to coordinate positions on the main problems of international security.” (Nicaragua, Russia sign memorandum of international security cooperation, 2013)

⁶ “Cristina Kirchner subrayó que es un día histórico, porque “es el primer presidente ruso en los 200 años de la historia argentina” que visita el país sudamericano y “lo recibe la primera presidente mujer”. Dimitri Medvédev, a su vez, afirmó que “Rusia volvió a América Latina ya el año pasado y actualmente está estrechando sus relaciones con los compañeros latinoamericanos.” (“Dmitri Medvédev: ‘Rusia ha vuelto a América Latina,’” 2010).

del presidente Chávez en el desarrollo de esta crisis, de Venezuela contra Colombia (La muerte de 'Raúl Reyes' desencadena una crisis diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador, 2008).

A partir de ese año Venezuela comenzó un proceso de profundización de las relaciones militares con Rusia, como no lo había hecho en los años anteriores, haciendo que este país además fortaleciera sus relaciones con Caracas en una clara alianza antiestadounidense. A partir de allí los años 2008, 2010, 2011 y 2012 (ver figura 1) se convirtieron en los de mayor recepción de armamento ruso por parte de Venezuela, que además se inscribe en el llamado “nuevo pensamiento militar venezolano”. De hecho el director de Rosobronexport, empresa de armamento rusa, Anatoli Saikin, afirma que Venezuela ha adquirido más del 76% del armamento vendido en la región sobre un monto de 14.5 miles de millones de dólares. Según el reportaje de Alejandro Hinds, en donde se citan estas cifras y Saikin, las compras de armamento de Venezuela incluyen 100.000 kaláshnikov, 47 helicópteros, 25 cazas SU-MK2, carros de combate T-72B, lanzaderas de cohetes de bocas múltiples Smerch y Grad, sistemas de defensa antiaérea y camiones de transporte. Pero el proceso de cooperación entre Rusia y Venezuela no es un asunto pasado que solo involucró al presidente Chávez, este continúa con el impulso del presidente Nicolás Maduro, quien a lo largo de su primer año de gobierno ha destacado la voluntad de reimpulsar la cooperación con Rusia y la compra de nuevo material bélico⁷.

GEOPOLÍTICA HOY

[206]

Esta nueva presencia de Rusia en América Latina y el Gran Caribe, tiene tres componentes claves: Primero, implica una competencia de alguna forma inesperada o subestimada por parte de Estados Unidos. Segundo, es el surgimiento de una competencia que crea un área de influencia sobre el Gran Caribe difícil de erradicar, pues se inserta en el centro del mar Mediterráneo americano. Tercero, estas situaciones se producen en el contexto de una retirada general de los Estados Unidos, para concentrarse de forma parcial en los países anglófonos del Gran Caribe.

El contexto es clave, y como lo deja en claro Ilan Berman en el documento de su comparecencia ante el Subcommittee on the Western Hemisphere, del House Foreign Relations Committee (Berman, 2014), América Latina es una especie de área estancada (de hecho utiliza la expresión “agua estancada”: backwater) de la política exterior norteamericana, permanentemente a la sombra de las prioridades políticas en Europa, el Medio Oriente y Asia. De esta forma a los planificadores de la política exterior estadounidense les ha parecido que no es muy importante lo que pueda suceder en América Latina, pues hasta ahora no ha sido una gran amenaza a la seguridad, salvo las guerras insurgentes del período de la Guerra Fría, y la intromisión de la antigua URSS en el único y grave caso de presencia en la región, a través de la crisis de los misiles de Cuba, que en realidad sí puso a prueba la seguridad de Estados Unidos, y la eficacia de sus muy planeadas políticas y estrategias

⁷ “The leaders of Russia and Venezuela reaffirmed “their wish for continuing their course towards strategic cooperation in all sectors” (“Moscow, Caracas to carry on course towards strategic cooperation - Putin,” 2013)

de seguridad nacional (Kagan, 2003). En este escenario Berman señala de forma directa que en los últimos años el presidente Obama ha seguido y profundizado la tendencia de disminuir la importancia de América Latina para Estados Unidos, y prueba de ello fue la drástica disminución de su administración en el compromiso y el apoyo al Plan Colombia. Este cambio de agendas y prioridades, muy característico del gobierno Obama, se ha notado también en el recorte de otros procesos de acompañamiento en estrategias de seguridad y estabilidad, y no se ha compensado con mayores incrementos en el intercambio comercial, pese a algunos acuerdos de libre comercio firmados con diversos países de la región, como el finalmente logrado por Colombia.

Si lo anterior lo leemos dentro de las claves geopolíticas elaboradas por Spykman desde la Segunda Guerra Mundial, podemos observar que mientras Estados Unidos se retira de la región, y se concentra en una proyección geopolítica basada en la prioridad de los criterios de una política de geonarcóticos⁸, muy orientada a los países anglófonos del Gran Caribe (Griffith, 2013), y que se ha convertido en algo paralelo a la crítica a la llamada “guerra contra las drogas”, que ha sido encabezada por tres reconocidos expresidentes latinoamericanos (Ernesto Zedillo, César Gaviria y Fernando Henrique Cardoso), Rusia ha ganado un espacio de influencia real, que le ha permitido trazar un triángulo de influencia directa en el Caribe, que se incluye a Venezuela, Cuba y Nicaragua.

La proyección de este triángulo de acción directa de Rusia le abre otras dimensiones importantes sobre cada eje del triángulo: de una parte Rusia ha iniciado, en competencia directa con Estados Unidos, una política de geonarcóticos que le ha permitido estrechar vínculos con Nicaragua, e iniciar relaciones y propuestas de cooperación importantes con otros países de Centro América, y que también incluye propuestas de cooperación con Colombia, Perú y Ecuador. De los ejes que se establecen en el triángulo geopolítico ruso en el Caribe, entre Nicaragua y Venezuela, se desprenden otras dos líneas hasta cerrar un nuevo triángulo en Bolivia, y que incluye a Ecuador, de forma directa, y una relación muy pragmática con Perú, pero eficiente en términos de intercambios militares. Con estos tres países, Ecuador, Perú y Bolivia, Rusia viene ganando en credibilidad en asuntos como el combate al tráfico de drogas. Esta política se reafirma en otro de los errores que Berman le destaca a la administración Obama, que fue el abandono del propósito de conseguir una nueva base de operaciones para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, luego del cierre de la base de Manta en agosto de 2009, algo que había prometido ejecutar el presidente Rafael Correa, quien mantiene un fuerte discurso antiestadounidense, y ha sido un miembro prominente del grupo de países del Alba. Según relatos de la prensa colombiana, surgió la posibilidad de generar un acuerdo que permitiera el traslado de las operaciones ejecutadas desde esta base hacia bases militares colombianas, lo que generó una intensa protesta del gobierno de Chávez, acusando a Colombia y Estados Unidos de estar preparando un plan militar para derrocarlo y dar al traste con la revolución bolivariana y el proyecto del Alba⁹.

[207]

⁸ El concepto de geonarcóticos fue desarrollado por Ivelaw Lloyd Griffith en un artículo de 1994, titulado “From Cold-War Geopolitics to Post-Cold War Geonarcotics”, publicado en *International Journal*, Vol. 49 (Winter): 1-36.

⁹ Como lo indican las siguientes notas en *El Tiempo* y *el Espectador*: “Reacción colombiana a amenaza de Hugo Chávez es ‘inmoral y mentirosa’, afirma Venezuela,” 2009, “Chávez pide a Santos retirar bases de EE.UU. en Colombia,” 2010

Esta acción, la retirada de Estados Unidos de su papel de líder geopolítico de la región, y de limitar incluso su presencia y acción sobre el Gran Caribe, ha tenido entonces dos respuestas claves: primero, Venezuela se convirtió en un competidor geopolítico contra Washington, así mantengan una relación comercial estable en cuanto a la venta de hidrocarburos del primero al segundo, a través de la organización del Alba y de la articulación de Petrocaribe como una herramienta de diplomacia directa. En esta forma Venezuela ha sido una plataforma que altera el equilibrio en el mar Mediterráneo americano.

Segundo, sobre la plataforma de Venezuela, y en conexión con Cuba y Nicaragua, Rusia ha dado un segundo paso importantísimo durante los primeros meses de 2014 al anunciar la posible apertura de bases militares en Venezuela, Cuba y Nicaragua (Berman, 2014b). De esta forma Rusia ha encontrado una zona de presión que además puede servir de escenario alternativo antiestadounidense, que pueda balancear otras regiones del planeta en las que la política de Moscú se confronta con las posiciones de Washington, como han sido Siria desde 2011, y Ucrania desde finales del año pasado. Es más, Ucrania, Siria y América Latina y el Gran Caribe parecen estar sirviendo a un escenario en el sentido en que lo describió Spykman: una gran potencia puede desafiar a Estados Unidos, con aliados locales, si entra en el escenario del mar Mediterráneo, y además soporta esta acción con la proyección diplomática, comercial, y de cooperación militar con otros países de la región. Tal actitud ya ha dado resultados positivos a Moscú, durante las recientes votaciones en la asamblea general de la ONU sobre el caso de Ucrania y la toma de la península de Crimea por parte de Rusia, pues los países del Alba votaron en contra de la resolución propuesta, apoyando a Rusia de forma directa¹⁰. En esta votación, que muestra la capacidad diplomática rusa a nivel global, Moscú también contó a su favor las abstenciones de países como Argentina, Ecuador, Uruguay, Paraguay, El Salvador, China e India (United Nations, 2014).

[208]

En la dirección señalada, a mediados del año 2014, Rusia ha emprendido dos acciones claves desde el punto de vista estratégico, que le garantizan que su antiguo aliado en La Habana será clave para cualquier acción en la región: primero, durante la visita de Vladimir Putin a Cuba el 11 de julio, éste oficializó la condonación de la deuda de U S \$35.000 millones de dólares del gobierno de La Habana con la Federación Rusa, y destinó US \$ 3.500 millones restantes a inversiones en proyectos conjuntos en la isla (La jugada de Putin de perdonar la deuda de Cuba, 2014). Esta condonación se presentó en el marco del establecimiento de “nuevas condiciones” para las relaciones estratégicas entre los dos países, a la vez que se criticó el bloqueo norteamericano como “ilegal e ilegítimo”. Segundo, Rusia y Cuba anunciaron un paso clave en la consolidación de relaciones estratégicas a través de la reapertura de una estación de espionaje que se abrió en el período soviético, y que permanecía cerrada desde la implosión de la URSS a finales de 1991. La estación mencionada es la que se conoce como el radar ubicado en la población de Lourdes, y su reapertura está destinada a demostrar que Rusia es una gran potencia global, con presencia sustancial en el Gran Caribe.

¹⁰ Como se evidencia en el documento: “Today's meetings. General Assembly: 68th session - 80th plenary MTG. Item 33(b) A/68/L.39 Draft Resolution Territorial Integrity of Ukraine [Resolution 68/262]” de las Naciones Unidas publicado en un artículo del The New York Times. “Vote by U.N. General Assembly Isolates Russia”

CONCLUSIÓN

La retirada de Estados Unidos de América Latina, algo en lo que coinciden diversos analistas, ha propiciado el surgimiento como nuevas potencias con alcance global de países como Rusia, China e incluso Irán, una potencia de mediano poder, pero con una clara determinación antiestadounidense en su política exterior. Esta situación es lo que Nicholas Spykman identifica como una competencia por la influencia geopolítica y el establecimiento de mecanismos de control directo, o de ejercicio del poder internacional, y que en el caso de América Latina ha significado que se ha convertido en un espacio libre para la acción exterior de terceros países, llamados potencias extra-regionales, que como Rusia han venido estableciendo nexos que se mueven entre los intereses comerciales y los planes estratégicos. En esta medida es importante destacar el triángulo de poder que Rusia está construyendo en el Gran Caribe, complementado con un triángulo adicional de poder dirigido hacia Suramérica. Los réditos de estas acciones no se han tardado en mostrarse como benéficos, tal como lo han evidenciado tanto las alianzas establecidas con Nicaragua, Cuba y Venezuela, que han permitido que Rusia pueda hablar nuevamente de establecer bases en estos países, como la reciente votación en la Asamblea General de la ONU, en donde es claro que las redes diplomáticas y estratégicas funcionan, otorgan reconocimientos en política internacional, y muestran que los Estados Occidentales no controlan el statu quo internacional actual. Es más, de hecho se puede afirmar que América Latina y el Gran Caribe son hoy una zona en competencia diplomática, en esa medida la construcción de alianzas y contra-alianzas funciona de forma directa.

Lo que viene sucediendo es, desde la perspectiva geopolítica, una renuncia de Estados Unidos a tomar un liderazgo directo sobre la zona geográfica en la que se proyecta, y en esa medida otros países tomarán acciones. De esta forma Rusia se apoya en tres países que se han caracterizado por tener una posición abiertamente antiestadounidense, especialmente Cuba y Nicaragua, cuyos actuales Estados son producto de revoluciones construidas sobre la base de éxitos militares de reconocimiento global, y Venezuela se ha convertido en un régimen revolucionario que desde el poder político no solo transformó el régimen político, sino también la estructura completa del Estado, la doctrina y el pensamiento de la Fuerza Armada Nacional, y la proyección de su Estado como nuevo protagonista de la política internacional, tanto a nivel de América Latina como de alcance global. Rusia se asienta sobre estos tres Estados, y estos a la vez se convierten en propagadores de la influencia rusa en la región, lo que pone en entredicho la afirmación que en épocas de Spykman no tenía discusión, en cuanto que Estados Unidos tenía la primacía, sin rivalidad, en el Gran Caribe.

[209]

En este contexto Colombia se convierte en un punto de disputa importante entre Rusia, más sus aliados regionales, y Estados Unidos, pues este país es de facto la última frontera geopolítica de Washington sobre América Latina, y es uno de los puntos estabilizadores del mar Mediterráneo Americano. En esta medida las recientes incursiones aéreas militares rusas sobre el espacio aéreo colombiano no pueden tomarse como un simple error cartográfico, sino como una advertencia del potencial armado que circula por la región. En este contexto se convierte en significativo que Colombia negocie su proceso de paz en La Habana, gobierno aliado de las FARC, con el apoyo de Venezuela, el nuevo aliado estratégico de las FARC, y con la observación activa y siempre dispuesta a brindar apoyos del gobierno de Daniel Ortega.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EF. (2010, April 29). Lavrov agradece a Cuba su apoyo. Caracol Radio. Retrieved from <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/lavrov-agradece-a-cuba-su-apoyo-quotfirmequot-a-rusia-en-crisis-de-ucrania/20140429/nota/2200178.aspx>
- BAUGH, D. A. (2011). *The Global Seven Years War, 1754-1763: Britain and France in a Great Power Contest*. Longman Publishing Group.
- BERMAN, I. (2014a, March 25). U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic Interests. American Foreign Policy Council.
- BERMAN, I. (2014b, March 26). BERMAN: Russia pivots toward Cuba, Venezuela, Nicaragua. *The Washington Times*. New York. Retrieved from <http://www.washingtontimes.com/news/2014/mar/26/berman-russia-pivots-toward-latin-america/>
- Chávez pide a Santos retirar bases de EE.UU. en Colombia. (2010, June 25). *El Espectador*. Retrieved from <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-210340-chavez-pide-santos-retirar-bases-de-eeuu-colombia>
- CORREA Vera, L., & García Pinzón, V. (2013). Turbulencias desde el mar: Chile y Bolivia. *Si Somos Americanos*, 13(1), 93-121.
- DMITRI Medvédev: "Rusia ha vuelto a América Latina." (2010, Abril). Buenos Aires. Retrieved from <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/10194-Dmitri-Medv%C3%A9dev-Rusia-ha-vuelto-a-Am%C3%A9rica-Latina>
- ELLIS, E. (2013). Russia, Iran and China in Latin America: evaluating the threat. *Defense Dossier*, (9), 7 – 10.
- FIGUEROA, U. (2012). *La Demanda Marítima Boliviana en Los Foros Internacionales*. Andres Bello.
- GORDON, J. D. (2013). The decline of U.S. influence in Latin America. *Defense Dossier*, (9), 3 – 6.
- GRIFFITH, I. L. (1994). From Cold war geopolitics to post-Cold war geonarcotics. *International Journal*, 49(1), 1 – 36.
- GRIFFITH, I. L. (2013). The United States and the Caribbean. Thirty years after the Grenada invasion Dynamics of geopolitics and geonarcotics. Center for Hemispheric Defense Studies. Perry Center Occasional Paper. Retrieved from <http://chds.dodlive.mil/files/2014/01/pub-OP-griffith.pdf>
- WOOD Jean, E. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. New York: Cambridge University Press.
- KAGAN, D. (2003). *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*. (D. Josefina, Trans.). Madrid: Turner.
- KERRY, J. (2013, November 18). Remarks on US Policy in the Western Hemisphere. U.S. Department of State. Organization of American States. Retrieved from <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>
- KISSINGER, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- KRAUTHAMMER, C. (1991). *The Unipolar Moment*.
- La jugada de Putin de perdonar la deuda de Cuba. (2014, July 11). BBC Mundo. Retrieved from http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/07/140711_rusia_cuba_visita_deuda_tsb.shtml
- La muerte de "Raúl Reyes" desencadena una crisis diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador. (2008, March 2). *El País*. Retrieved from http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidad/1204412408_850215.html
- MAHAN, A. T. (2000). El istmo y el poder marítimo. In *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo: presente y futuro* (pp. 61 – 88). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Moscow, Caracas to carry on course towards strategic cooperation - Putin. (2013, July 2). *The Voice of Russia*. Retrieved from http://voiceofrussia.com/news/2013_07_02/Moscow-Caracas-to-carry-on-course-towards-strategic-cooperation-Putin-8863/
- NAVAS, M. E. (2014, April 29). En plena crisis con Ucrania, ¿qué busca el canciller ruso en América Latina? Retrieved from http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140429_rusia_sergei_lavrov_america_latina_men.shtml
- Nicaragua y Rusia acuerdan ampliar cooperación económico-militar. (2013, October 30). *La Nación*. Retrieved from http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/Nicaragua-Rusia-Daniel_Ortega-cooperacion_militar_0_1375262680.html
- Nicaragua, Russia sign memorandum of international security cooperation. (2013, October 31). ITAR TASS Russia News Agency. Retrieved from <http://en.itar-tass.com/russia/706231>
- Putin's power play embraces Latin America. (2014, March 24). *Deutsche Welle*. Alemania. Retrieved from <http://www.dw.de/putins-power-play-embraces-latin-america/a-17516572>
- Reacción colombiana a amenaza de Hugo Chávez es "inmoral y mentirosa", afirma Venezuela. (2009, November 9). *El Tiempo*. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6545868>
- SAUNDERS, R. A., & Strukov, V. (2010). *Historical Dictionary of the Russian Federation*. Scarecrow Press.
- SCHOULTZ, L. (1998). *Beneath the United States: a history of U.S. policy toward Latin America*. Harvard University Press.
- SENGUPTA, S. (2014, March 27). Vote by U.N. General Assembly Isolates Russia. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2014/03/28/world/europe/General-Assembly-Vote-on-Crimea.html>
- SMITH, M. A. (2009, August). *Russia & Latin America: Competition in Washington's "Near Abroad"?* Research & Assessment Branch. Snapshot. (n.d.). Retrieved from http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140429_rusia_sergei_lavrov_america_latina_men.shtml
- SPYKMAN, N. J. (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. (F. Valera, Trans.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. (2014a). *Arms Transfers Database*. Retrieved April 9, 2014, from <http://portal.sipri.org/publications/pages/transfer/splash>

- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. (2014b). Recent trends in arms transfers. Retrieved April 26, 2014, from <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/measuring/recent-trends-in-arms-transfers>
- Tras fallo de la CIJ, Nicaragua busca cooperación militar con Rusia. (2013, Abril). El Espectador. Retrieved from <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-418009-tras-fallo-de-cij-nicaragua-busca-cooperacion-militar-rusia>
- TUCHMAN, B. W. (2008). Zimmermann Telegram. Paw Prints.
- TUCKER, S. (2013). Almanac of American Military History. California: ABC-CLIO.
- Unasur leaders to debate Venezuela and Colombia crisis. (2010, July 25). BBC. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10754663>
- United Nations. (2014, March 27). Today's meetings. General Assembly: 68th session - 80th plenary MTG. Item 33(b) A/68/L.39 Draft Resolution Territorial Integrity of Ukraine [Resolution 68/262]. Retrieved from http://www.nytimes.com/2014/03/28/world/europe/General-Assembly-Vote-on-Crimea.html?_r=0
- United States of America. Congress. (2006). United States Code, 2006, V. 14, Title 22, Foreign Relations and Intercourse, Sections 1-5732. Government Printing Office.
- XX Cumbre del Grupo de Río. (2013, March 23). XX Cumbre del Grupo de Río - Discurso Hugo Chavez. Retrieved from http://www.youtube.com/watch?v=TFedBZokKfw&feature=youtube_gdata_player

COLOMBIA: LOGROS EN DOS DECADAS DE MODELO DE DESARROLLO APERTURISTA – ANALISIS SEGÚN RESULTADOS DE BALANZA COMERCIAL*

Jaime Torres González**

RESUMEN

Colombia ha seguido durante las dos últimas décadas un modelo de mayor apertura al comercio y los flujos internacionales de capital. Indicadores como la inversión en infraestructura, exportaciones industriales, tasas de educación y apertura al comercio exterior, muestran débiles resultados. Se realiza en este artículo un análisis de la balanza comercial a nivel sectorial: la mayor generación de divisas está constituida por la exportación de petróleo crudo, carbón, níquel y oro, que equilibran la balanza y aportan los recursos para importar grandes cantidades de bienes industriales que el país difícilmente produce. Esto implica que no se crean mayores opciones para desarrollar capacidades y adquirir conocimientos tecnológicos. La emergencia de fuertes flujos comerciales de la China coloca otro gran reto a nuestra capacidad para renovar estrategias de desarrollo.

Palabras claves: balanza comercial – desarrollo económico y social – seguridad alimentaria – empleo – librecomercio – exportaciones mineras

[212]

COLOMBIA: ACHIEVEMENTS IN TWO DECADES OF DEVELOPMENT MODEL OPENNESS - ANALYSIS RESULTS BY TRADE BALANCE

SUMMARY

Colombia has followed up to now two decades of an economic model of openness to international trade and capital flows. Some indicators from infrastructure, literacy rates and openness to trade show weak results. One sectorial trade balance analysis is done in this article: the main exports of the country are now raw materials such as oil, coal, nickel and gold. These provide the foreign exchange required to reach equilibrium for the trade balance and compensate for the huge amount of the imported manufactured goods that the country barely produces. One effect is that we do not have the chance to develop sufficiently and take advantage of our industrial capacities and human talents, nor to acquire technological expertise to compete in a highly globalized world. Emergence of an influx of cheaper goods from China pose a new challenge to our industrial capabilities, situation which calls for new developmental strategies.

Key words: trade balance - economic and social development - food security - employment - free trade - mining exports

Fecha de recepción: 12/11/2013

Fecha de aprobación: 12/04/2014

*El artículo hace parte de la investigación desarrollada en el Grupo de investigación en Teoría y Política Comercial – GITPC

**Economista, Magister en Desarrollo y Ph.D. en Ciencias Políticas. Es Profesor Titular de Comercio Internacional en la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

INTRODUCCION

Las dinámicas del desarrollo económico, político y social de un país son producto tanto de tendencias histórico-sociales como de políticas explícitas aplicadas por sus sucesivos gobiernos. En Colombia el proceso de modernización que se dio a partir de la década de 1950 se caracterizó a nivel socio-económico por un rápido ritmo de urbanización, por la formación de unas clases media y obrera más robustas y definidas, así como por la creación de buena parte del parque industrial hoy existente. A nivel político-económico fue asistido por el cuerpo doctrinal concebido por la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina –CEPAL, quien planteó una estrategia de desarrollo denominada “Industrialización por Sustitución de Importaciones”, liderada por economistas del Cono sur como Raul Prebisch, Celso Furtado, Anibal Pinto y otros. Pero también se acompañó por un fuerte proceso de confrontación política y militar entre los partidos Liberal y Conservador, conocido como “La Violencia”, que tuvo como teatro de operaciones principalmente las áreas rurales y que desplazó a millones de colombianas y colombianos de ellas, proceso que dejó incólumes las grandes diferencias de derechos y de propiedad heredados de la República y del modelo colonial hispano (Torres, 2011).

Dada la crisis de la deuda externa de los años 1980 en Latinoamérica, que redujo drásticamente el crecimiento económico e hizo que fuera llamada “la Década Perdida”, a comienzos de los años 1990 los Estados Unidos a través del “Consenso de Washington”, presionó a sus gobiernos –sin “consensuar” con sus sociedades- para abandonar la estrategia Cepalina de “crecimiento hacia adentro”, para adoptar una de liberalización de las regulaciones establecidas y de apertura comercial al mercado de bienes y de flujos internacionales de capitales. La nueva directriz política incluyó como elemento filosófico central la reducción del papel del Estado como ejecutor y regulador en la economía y la sociedad. A principios del siglo XXI este modelo se profundiza en Colombia con la firma de numerosos Tratados de Libre Comercio –TLC, y se consolida con la entrada en vigencia en Mayo del 2012 del TLC con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos.

[213]

Es de observar que el cambio del modelo económico del “desarrollo hacia adentro” a la “apertura económica” no ayudó a reducir las graves tensiones políticas y sociales del país, y los procesos de violencia han continuado acompañando el devenir de la sociedad colombiana, haciendo posible que coexistan el crecimiento económico y la crisis social, expresada en cerca de cinco millones de personas desplazadas de sus moradas, quienes deambulan por nuestra geografía y trascienden las fronteras en condiciones de pobreza y desarraigo, hasta el presente sin soluciones por parte del Estado ni de la sociedad. Las negociaciones que al momento de escribir este texto se realizan en La Habana entre el gobierno y la guerrilla, de resultar exitosas, sin duda constituirán un gran paso adelante para desactivar uno de los ejes del conflicto, pero no serán suficientes para erradicar la violencia tradicional en el país, si no se acompañan con decididas políticas que integren al conjunto de nuestra sociedad a la educación y al trabajo, a través de la democratización de los activos económicos, del conocimiento y de la participación.

En este contexto de globalización galopante, de conflicto y de incertidumbre sobre “el modelo” de desarrollo, de viejos problemas insolutos, aparece con mucha fuerza un nuevo

factor que está sacudiendo las estructuras productivas del país, especialmente las del aparato industrial: la inserción en el comercio internacional de la República Popular China. Ésta se ha constituido en sólo una década en el segundo proveedor de Colombia –después de los Estados Unidos-, y aporta un volumen ampliamente creciente de productos manufacturados tanto sencillos como de mayor complejidad, a precios muy competitivos.

El impacto que está produciendo el comercio de la China y de otras naciones del Asia -y que continuará ampliándose con la venidera inserción de India-, configura para Colombia un inmenso reto: resolver sus agudos problemas históricos, pero al mismo tiempo, realizar las transformaciones sociales, tecnológicas y comerciales, ambientales y políticas, para afrontar el duro reto que se impone a las generaciones actuales y próximas. Del logro de un adecuado equilibrio creativo entre las nuevas y pujantes fuerzas económicas internacionales con las políticas de integración que propicien el Estado y nuestra sociedad, dependerá en buena medida la calidad del desarrollo que consigan el país y su población en el futuro cercano.

LA POLITICA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL Y EL CAMBIO AL MODELO APERTURISTA

El modelo de creciente inserción internacional del país fue iniciado institucionalmente con el plan de desarrollo “La Revolución Pacífica” del presidente César Gaviria Trujillo (1990 – 94), que aplicó políticas de apertura a los flujos internacionales de mercancías y servicios, reducción radical de impuestos a las importaciones, procesos de privatización de empresas públicas, liberalización del movimiento de capitales, desregularización de la contratación laboral, del sistema de salud y del mercado financiero, con la convicción de que Colombia incrementaría sustancialmente su integración a los mercados mundiales y se convertiría en un país líder exportador de productos con alto contenido de mano de obra:

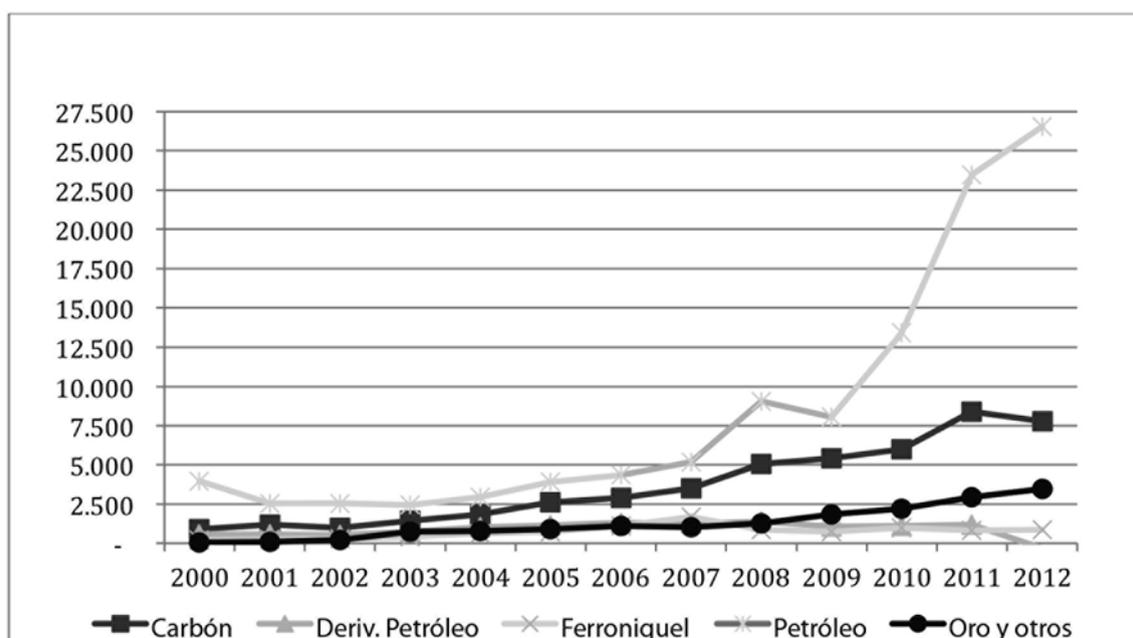
“El país no aprovechó suficientemente las oportunidades ofrecidas por la ampliación del comercio mundial en la post – guerra ... De hecho, durante los [años] setenta y ochenta las exportaciones apenas alcanzaron un 15% del ingreso nacional ... Con la creciente complejidad de las estructuras productivas que acompaña el desarrollo económico, es de esperar una **contribución decreciente del uso de los recursos naturales** como fuente de comercio. Dicha tendencia es normalmente compensada con **crecientes exportaciones de bienes más intensivos en mano de obra.**” (La Revolución Pacífica, 1991, 32 / Negritillas del autor).

Dos décadas después del inicio de la nueva estrategia política, el índice de apertura al comercio internacional del país ha crecido sólo un poco más: del 15% al 16.9% (exportaciones Vs. PIB como promedio entre 2009 y 2012 - cifras Dane), pero con una sensible menor participación en las exportaciones totales por cuenta de los productos procesados e intensivos en mano de obra. Ha sido gracias a la gran concentración en la exportación de materias primas minerales (51.7% del total exportado entre 2009-12) que Colombia ganó tres puntos porcentuales en su grado de apertura, de manera contraria a lo que se esperaba con el modelo de “La Revolución Pacífica”. En la Gr. 1 se aprecia la Balanza Comercial de Minerales exportados por Colombia, Balanza definida como la diferencia en el valor que presentan las exportaciones respecto de las importaciones, o sea el saldo neto del comercio exterior del país, que en este caso constituyó un claro superávit para el Petróleo (crudo).

[214]

Otras exportaciones mineras poco o nada procesadas presentaron superávits, como carbón, ferróníquel y oro, mientras que cobre, hierro / aceros y aluminio, productos que se importan en forma de insumos o bienes procesados, exigieron cuantiosas importaciones. Los crecientes precios internacionales presentados desde mediados de la década del 2000 estimularon la mayor exploración y explotación de minerales en toda Suramérica, atrayendo las inversión de empresas transnacionales, y Colombia no fue la excepción.

Gráfica No. 1.
Balanza Comercial de Minerales Colombia 2000 - 2012 (US\$ Millones)

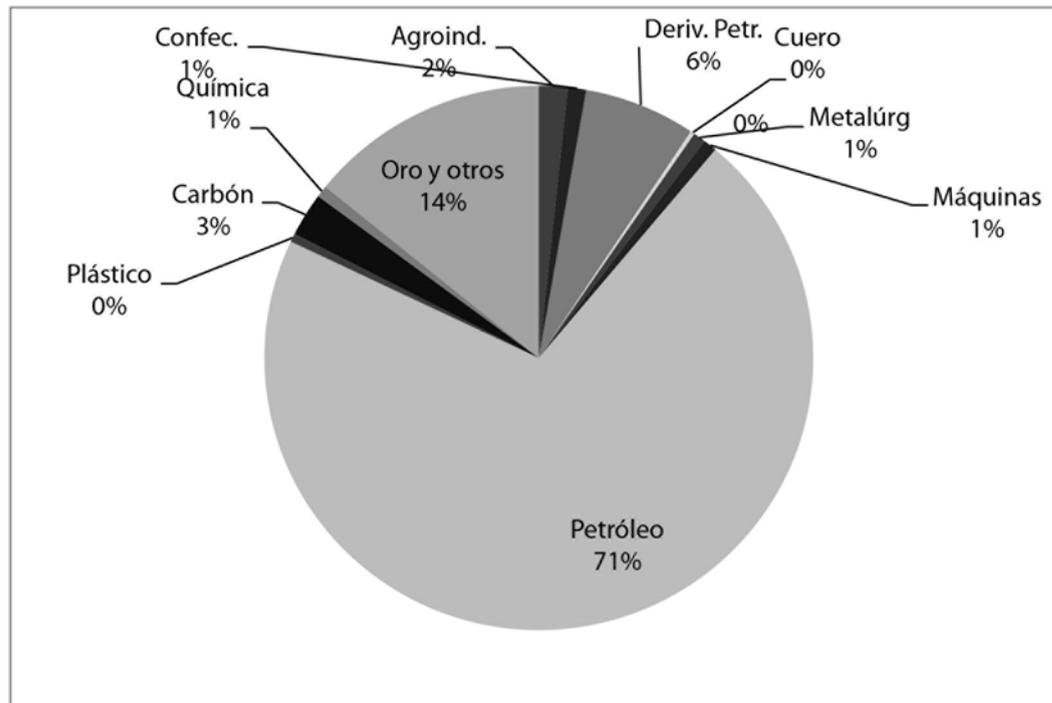


Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co – Cálculos del autor. Todas las estadísticas fueron consultadas en Julio 2013.

La participación de las exportaciones industriales del país en el total declinó desde el 61.7% inmediatamente después del gobierno Gaviria (promedio 1995 – 98) al 43% los últimos 4 años, es decir, aquellos productos industriales y agroindustriales intensivos en mano de obra y que incorporan mayor valor agregado y generan más empleo, declinaron su participación en el total de ventas externas en poco más de 18 puntos porcentuales en dos décadas, de manera contraria a lo esperado con el modelo aperturista a principios de los años 90s. Las exportaciones a nuestro principal comprador, los Estados Unidos, presentaron en 2012 una estructura concentrada en Petróleo, Carbón y Oro, mientras que productos de las industrias del plástico, máquinas y equipos, productos químicos o confecciones y textiles, quedaron reducidos a valores marginales, como se aprecia en la Gr. 2, donde se incluye el 84.7% del total exportado a ese país en 2012:

[215]

Gráfica No. 2.
Principales Exportaciones de Col. a EEUU año 2012



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

[216]

Importantes expectativas crearon las élites gubernamentales locales y las de Washington, con el entierro del viejo y vilipendiado modelo de desarrollo y el inicio del nuevo e internacionalizado: un desarrollo económico y social más incluyente, un país más abierto a un mundo crecientemente globalizado, con la necesaria modernización de la infraestructura del país, objetivos que fueron planteadas en el Plan de Desarrollo del gobierno Gaviria en los siguientes términos:

“El Plan de Desarrollo ... presenta un norte despejado en el terreno económico ... el gobierno recogerá la tola vieja de la intervención [estatal] con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas ... : Invertirá en la construcción de obras de infraestructura de transporte para garantizar el éxito de la apertura comercial. Se construirán los corredores viales, se rehabilitará la red férrea de acuerdo con criterios de rentabilidad, y se modernizarán los puertos ... [se elevará] la cobertura de la educación secundaria del 40% al 70% en cuatro años.” (La Revolución Pacífica, 1991, Prólogo, 3)

A pesar de las buenas intenciones y de la ejecución de elevados presupuestos, los avances enunciados en un elemento clave de la competitividad internacional de un país, como es la construcción de infraestructura, son modestos y el rezago con respecto a países de nivel similar de desarrollo es grande. Según el informe del Foro Económico Mundial -FEM del 2012, Colombia ocupa en una clasificación de 144 países los siguientes puestos: Calidad de Carreteras, puesto 126; Puertos 125; Red de Ferrocarriles 109; Aeropuertos 106. Con respecto a la falta de transparencia de las instituciones estatales que manejan las inversiones en infraestructura, indicadores del FEM para “Desviación de recursos públicos” ubica a

Colombia en el puesto 118. (Foro Económico Mundial, Informe 2012). En otras palabras, el “Plan de Vías para la Apertura” que se inició en 1991 todavía sigue por concretar, a pesar de los gastos del presupuesto estatal realizados en más de dos décadas, y el país continúa presentando grandes desventajas competitivas a nivel global, que lo ubican todavía más cerca de las naciones de menor ingreso per-cápita, que de las líderes.

Otro importante indicador de las ventajas enunciadas del modelo de desarrollo aperturista, según las metas planteadas desde 1991 en el plano de la educación y para lograr “en cuatro años” la cobertura neta de 70% de jóvenes en Educación Secundaria, muestra que sólo hasta el año 2009 se logró dicha meta para el primero de los dos ciclos secundarios (cobertura del 70.49%), mientras que para el segundo ciclo (Educación Media) la cobertura neta sólo alcanzó el 40.98% en 2012. Es decir, para el total de la educación secundaria hasta el grado 11 la meta propuesta para lograr en 1995, aún no se había obtenido en el año 2012. (Mineducación, SIMAT 2003-2012).

En consecuencia, si se realiza una primera evaluación del grado de desarrollo económico y social conseguido por Colombia a partir del cambio del modelo desde 1991, utilizando los cuatro indicadores anteriores (grado de apertura comercial, participación de exportaciones de materias primas e industriales, infraestructura de comunicaciones y cubrimiento de la educación secundaria), se puede concluir que existen graves problemas en los tejidos político, económico y social del país, que hacen que varias de las más importantes estrategias aplicadas por el modelo aperturista no se pudieran concretar, o que sus alcances hayan sido sub-óptimos. En otras palabras, el diagnóstico tan propalado tantos años por nuestras autoridades del más alto nivel, en el sentido de que a Colombia lo que le faltaba era “abrirse a la competencia internacional”, evidencia que no ha sido asertivo y que ese modelo económico – social que se profundiza hoy con la firma reiterada de Tratados de Libre Comercio, continúa presentando graves carencias y falta de enfoque respecto de los reales problemas a transformar.

[217]

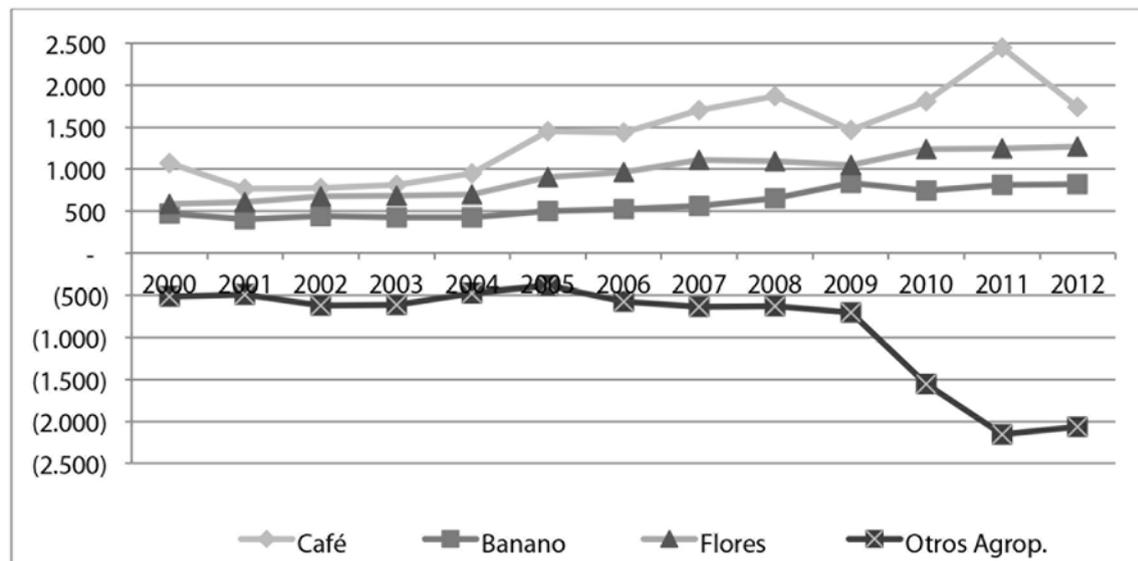
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA SEGÚN RAMAS PRODUCTIVAS

La Balanza comercial de un país muestra lo que el país fabrica, lo que vende y lo que compra, se puede afirmar que un país es –en gran parte-, lo que el país produce. Y cómo lo produce (Rodrik, 2005). Por tanto se realizará a continuación un análisis de las principales características del comercio exterior colombiano reciente, del aporte de cada sector a la balanza comercial del país y de algunas implicaciones que presenta para la vida de sus 47 millones de habitantes.

BALANZA EXTERIOR DEL SECTOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

En la Gr. 3 se aprecian los cuatro mayores grupos de productos del sector agropecuario exportados e importados por Colombia: el tradicional Café -cultivado desde hace dos siglos y que llegó a emplear cerca de 2 millones de colombianos- (Junguito, 1991), representa actualmente ingresos por exportaciones por cerca de US\$ 2.000 millones anuales, el cual junto con las Flores y Banano constituyen nuestra oferta exportable más representativa, generando un superávit en la Balanza Comercial.

Gráfica No. 3.
Balanza Comercial Productos Agropecuarios (US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

[218]

Respecto de las compras al exterior, el rubro “Otros Agropecuarios” incluye las importaciones de Trigo, Soya, Aceites, Maíz y otros granos que se adquieren masivamente en Estados Unidos, Argentina, Bolivia, Canadá o Brasil, y que conforman buena parte de nuestra dieta alimenticia. El veloz crecimiento de su aporte al déficit en la Balanza Comercial de los Productos Agropecuarios -que se cuadruplicó entre el 2009 y 2011-, indica que los precios internacionales de estos “*commodities*” comestibles se dispararon al alza a raíz de la crisis financiera internacional, a la par que las producciones nacionales de varios de estos productos no responden a las necesidades locales¹. En otras palabras, buena parte de los Dólares necesarios para importar la comida que no producimos (o que producíamos y hemos dejado de hacerlo), es todavía generada por las exportaciones de café, banano y flores. El superávit que la exportación de estos productos había aportado tradicionalmente se ha deteriorado rápidamente desde 2010 debido al incremento de los precios internacionales de los cereales importados y a su baja producción local².

La seguridad alimentaria del país resultó entonces afectada por movimientos externos de precios que indican que la comida importada se puede encarecer súbitamente, por una parte, y por la otra, que las políticas, organización social y tecnologías utilizadas por gran

¹ La tonelada de maíz que en 2008 costaba US\$ 150, a fines del 2012 había subido a US\$ 300, de acuerdo con FENALCE. http://www.larepublica.co/agronegocios/colombia-tiene-un-alto-d%C3%A9ficit-en-la-producci%C3%B3n-de-ma%C3%ADz_25371 Consultada el 22.07.2013. Por otra parte, dada la crisis financiera internacional, flujos importantes de capitales se dirigieron a la compra – venta especulativa de alimentos en las grandes bolsas internacionales. <http://www.ongd-clm.org/actualidad/1-latest-news/3090-la-especulacion-con-alimentos-basicos-un-negocio-seguro-para-los-mercados> Consultada el 15.07.13

² “ Colombia es un país en el que la seguridad alimentaria recientemente ha sufrido una recaída. El problema básico es que más de tres millones 400 mil toneladas de maíz debe importar anualmente Colombia para atender la creciente demanda interna del cereal, según informe del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentado en Agroexpo 2011. Este informe también indica que de los 4 millones 107 mil toneladas que consumen los colombianos, el 85% son importadas, destinando un 77% a la industria de alimentos balanceados para consumo animal y, en una menor proporción, para el consumo humano.” <http://www.sic.gov.co/documents/10157/34b1525a-c12b-4edd-a162-8505212f7bff> Consultada el 22.07.13. Pg. 2.

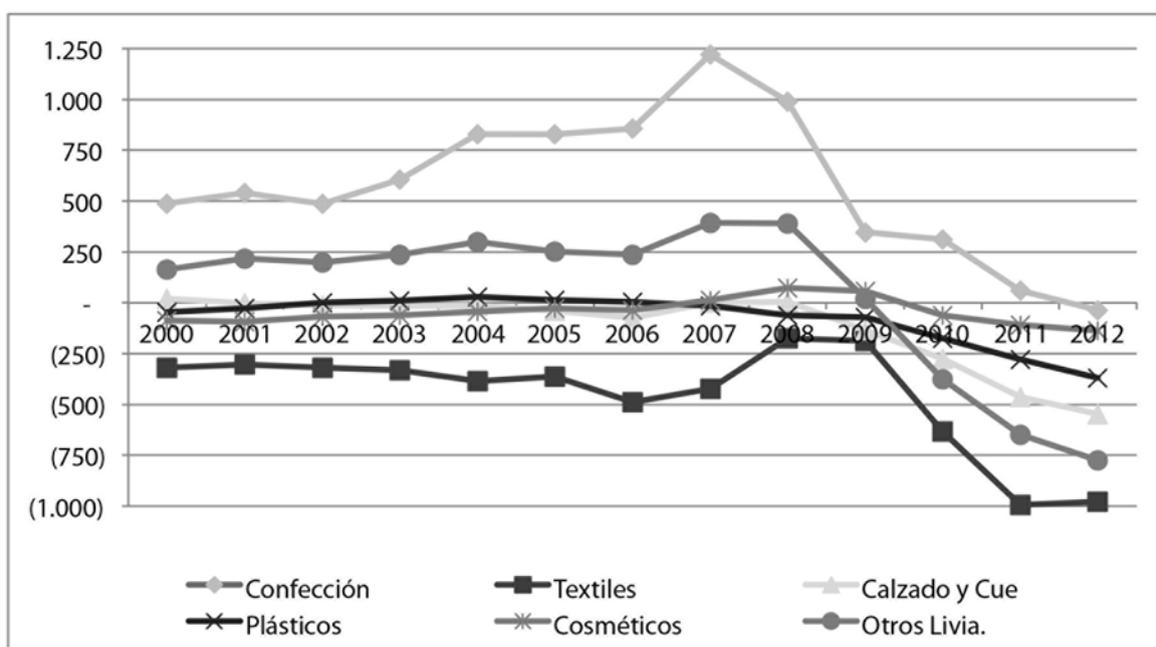
parte de nuestros productores agrarios presentan importantes deficiencias para abastecer las necesidades internas, sin mencionar la potencialidad que podrían generar en un futuro significativas producciones exportables. Cabe observar que en Colombia después del desarrollo de la producción de Flores, no se han vuelto a crear otros sectores exportables del agro.

LA INDUSTRIA LIVIANA

En la Gr. 4 se aprecian los productos industriales que generan gran parte del empleo urbano en Colombia. Algunos de ellos han sido también importantes rubros exportables, tales como Textiles y Confecciones. Para el año 2007 se aprecia el amplio superávit que permitió la exportación de Confecciones, siendo Venezuela, Ecuador y los Estados Unidos los mayores mercados. A partir del 2008 se produjo un deterioro impresionante: el conflicto político con Venezuela³ cerró dicho mercado, el más importante para los confeccionistas colombianos.

Gráfica No. 4.

Balanza Comercial Industria Liviana (US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Adicionalmente, el valor del Peso Colombiano completó al presente, 10 años de revaluación respecto del Dólar Estadounidense⁴ y por tanto continuó disminuyendo la rentabilidad de los exportadores. Por último, las importaciones desde la China y otros países desplazan persistentemente las confecciones y textiles locales, no sólo en Colombia, sino también en nuestros mercados tradicionales de exportación. Para los demás rubros de la Gr. 4, que son los más importantes de nuestras exportaciones de la Industria Liviana, la situación estable

³ Se generó por el bombardeo de las fuerzas armadas colombianas a un campamento guerrillero en el Ecuador.

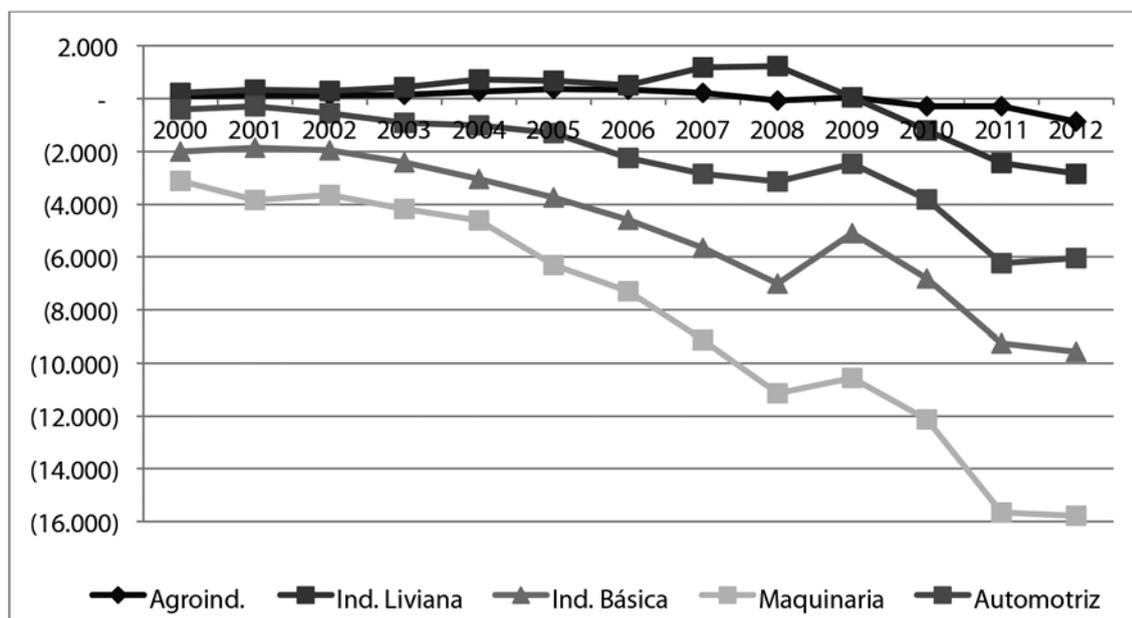
⁴ http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12587118.html Consultada el 22.07.13

que tenían hasta el año 2008 se ha transformado en un declive muy preocupante, pues todos pierden participación y la Balanza Comercial se transforma en negativa, es decir, se importa de cada producto más de lo que se exporta. Es claro que la crisis financiera internacional del 2008 produjo un retroceso en las ventas externas de todos los países del mundo, pero la gran mayoría se empezaron a recuperar en el segundo semestre del año 2010 (IMF, 2010: 128). En cambio en Colombia pocas de nuestras industrias se han recuperado: la continuidad de la revaluación del Peso, lo costoso del crédito bancario para pequeñas y medianas industrias, la atrasada infraestructura vial y las débiles palancas empleadas hasta el presente para internacionalizar al país, continúan siendo obstáculos para que los planes de apertura económica sean benéficos para la mayoría de nuestros empresarios y trabajadores.

LA INDUSTRIA BÁSICA

En la Gr. 5 se aprecian las principales agrupaciones de la mediana y gran industria que exportan e importan en Colombia, así como la balanza acumulada para Agroindustria e industria Liviana. Para éstas dos últimas se observa cómo su moderado superávit se transformó en déficit a partir del año 2010.

Gráfica No. 5.
Balanza Comercial Productos Industriales (US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Para las industrias de mayor tamaño, el resultado de las políticas de internacionalización durante el presente siglo indica con claridad que estas empresas colombianas son poco competitivas y por tanto el déficit comercial es ampliamente creciente: las mayores importaciones de autos y autopartes implicaron que su déficit ascendió a US\$ 6.000 millones en 2012, el de las Industrias Básicas (Química, Metalúrgica y Papelera) se acercó a los US\$ 10.000 millones y el de las empresas de Maquinaria y Equipos industriales alcanzó los US\$

[220]

16.000 millones. El déficit acumulado en estos tres sectores industriales en 2012 por cerca de US\$ 36.000 millones fue compensado por el superávit generado por las exportaciones mineras (ver Gr. 1), lo que equilibra a nivel cuantitativo la Balanza Comercial del país. Sin embargo, se presenta un delicado problema cualitativo: a la par con la menor participación de las industrias en la producción nacional, el país pierde capacidades productivas y tecnológicas. En otros términos, con las exportaciones mineras generamos Dólares para importar más, pero perdemos capacidades empresariales para producir buena parte de los productos industriales que requerimos. Analizando el proceso de desarrollo de Korea, el profesor de la Universidad de Seúl, Kim Linsu observa algo que es muy pertinente para Colombia:

“En la mayoría de los países avanzados, la industrialización ha supuesto un proceso de cambio de una sociedad de tipo tradicional a una de corte moderno. La ciencia y la tecnología han desempeñado un papel crucial en dicho proceso. Hay numerosos estudios que muestran que más del 50% del crecimiento económico en los países avanzados se deriva de la innovación tecnológica (Grossman, 1991). Es decir, el desarrollo industrial es el proceso de fortalecimiento de las capacidades tecnológicas mediante el aprendizaje y conversión de las mismas en productos y procesos innovadores en el curso de un cambio tecnológico continuo (Pack y Westphal, 1986).” (Kim, 2001, 1)

Si nos preguntamos: cómo hacemos para aprender e innovar en la industria, si nuestra industria es poco dinámica?, estamos ante un problema estructural complejo que no se solucionará si no existen estrategias desde el Estado, los empresarios y la sociedad, para encontrar áreas industriales donde sea posible, rentable y sustentable, competir exitosamente en el entorno internacional y dinamizar el aprendizaje tecnológico, la formación de técnicos e investigadores y en general, crear empleo productivo y fuentes de actividad e ingresos que sustenten una adecuada internacionalización del país. Es evidente que buena parte de las industrias colombianas tiene grandes dificultades para innovar, competir y salir airoso en el competitivo mundo actual. Las estrategias de internacionalización que se han utilizado hasta el momento, poco han logrado para evitar su deterioro y para ayudarlas a recuperar sus capacidades tecnológicas y mercados.

[221]

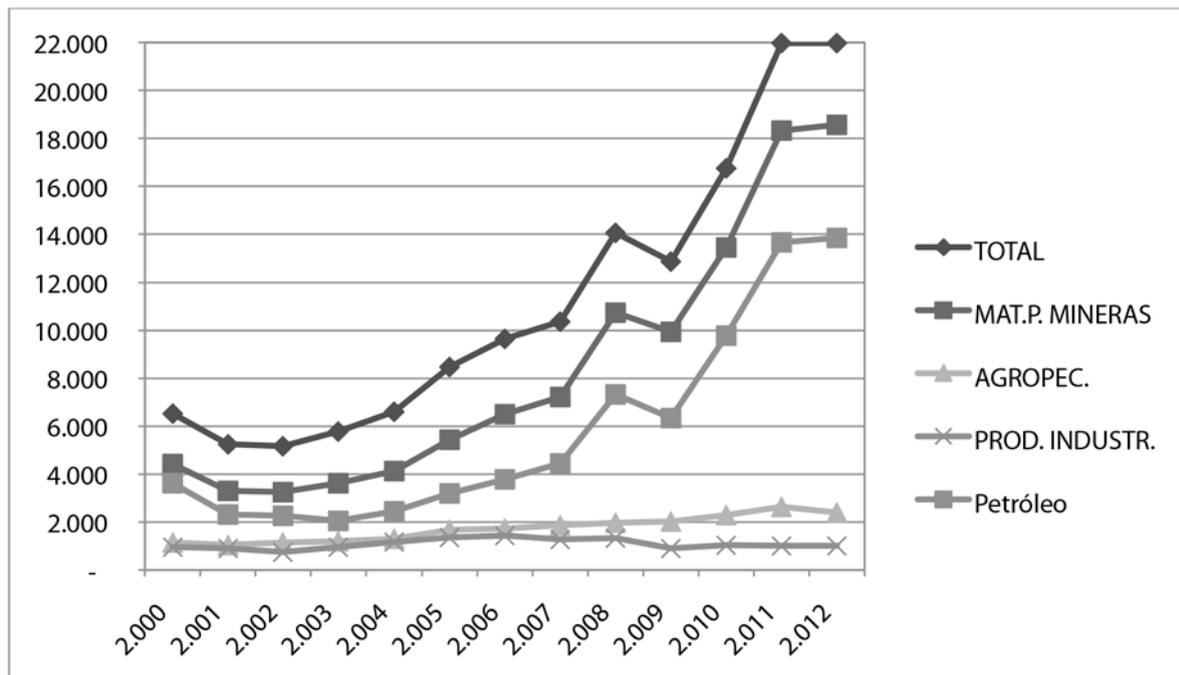
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos son el mayor comprador de productos colombianos (36.5% del total en 2012), mientras que Colombia importó de este país el 23.9%, configurándose un superávit comercial por US\$ 7.947 millones que le permite cubrir los déficits que presenta con otras naciones. Colombia suscribió con los Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio –TLC en Agosto 2012, el cual selló contractualmente y con plazo indefinido el régimen de libre-comercio que dio sus primeros pasos en 1991. Este Tratado le habilitaría a aumentar sus exportaciones distintas de materias primas, si los empresarios contaran con

estímulos suficientes y estrategias comerciales para ampliar sus ventas. Al cumplirse un año de vigencia, aún no se presenta una tendencia positiva⁵ y el flujo exportador colombiano sigue dominado por la política estatal de vender petróleo crudo. Ver Gr. 6. Colombia, es decir, el Estado a través de Ecopetrol y las empresas petroleras transnacionales, están aprovechando los buenos precios internacionales del Petróleo y otras materias primas, los cuales eran poco remunerativos hasta inicios de los años 2000.

Gráfica No. 6.
Principales Importaciones a Colombia de los EEUU (US\$ Mill. CIF)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Sin embargo, existen dos factores claves que el país no debería perder de vista: En primer lugar, vendemos petróleo sin procesar en grandes cantidades a EEUU (cerca de US\$ 14.000 millones en 2012), pero les hemos cuadruplicado nuestras compras del mismo producto entre el 2009 y 2012 (Ver Gr. 7), sólo que éste lo compramos procesado en forma de derivados, con mayor valor agregado por los trabajadores de EEUU, mientras que en nuestro país las refinerías a cargo de Ecopetrol, las que realizan un proceso similar, han presentado hasta hace pocos años graves problemas para acrecentar su capacidad instalada. En segundo término y a diferencia de la política de exportación de carbón, las Reservas Probadas de Petróleo en Colombia sólo tienen una duración de 6,9 años al ritmo actual de extracción de un millón de barriles diarios. En términos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos:

⁵ Jorge Botero, exministro de Comercio de Colombia [y negociador del TLC], apuntó [al cumplirse un año del Tratado]: “Estos son proyectos a largo plazo (en la dimensión de liberación del comercio y en el proceso de modernización interna del país), para aprovechar las ventajas de acceso a mercados nuevos, a fin de competir en términos adecuados con la producción foránea que llega a la nación. Desafortunadamente, el país no está avanzando con la celeridad suficiente y existen fallas en los sectores de infraestructura, educación y mercado laboral. Aunque no se han producido los desastres que se pronosticaron antes de la entrada en vigencia, los resultados son frustrantes frente a lo que se esperaba”. <http://www.unradio.unal.edu.co/detalle/cat/un-analisis/article/un-ano-del-tlc-colombia-estados-unidos-de-america.html> Consultada el 22.07.13.

[222]

“El número de reservas de crudo a 31 de diciembre de 2012 es de 2.377 millones de barriles. Esto significa un crecimiento del 5,22% frente a lo reportado en el año 2011, y supone un incremento en la relación de Reservas/Producción (R/P), que permite afirmar que el país cuenta con autosuficiencia de crudo para 6,9 años, si se mantiene el mismo nivel de producción.” <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=26> (Consultada el 19.07.13)

Mientras que las reservas probadas de carbón de Colombia (6.648 millones de toneladas métricas - UPME, 2012) alcanzan al ritmo actual de exportación para cerca de 100 años, las de Petróleo no llegan hoy a los 7 años. Si los hallazgos de nuevas reservas de petróleo no son en un futuro próximo altamente exitosos, el país podrá continuar siendo un mediano exportador mundial ... por unos pocos años, pudiendo convertirse en importador de crudo (no sólo de derivados) en fecha cercana. Esta situación indica que la política comercial petrolera del país está privilegiando el consumo de otros países, al incrementar rápidamente la explotación y exportación, y siendo poco prudente respecto de las necesidades internas, dado que las reservas son tan cortas. También confirma la baja inversión que en el pasado hemos tenido en la industria petroquímica, pues la política central de los diferentes gobiernos (y el interés de las petroleras transnacionales) decidió exportar crudo e importar gasolina y otros derivados, en lugar de realizar un significativo esfuerzo para producirlos localmente y así impulsar uno de los sectores industriales más dinámicos de cualquier país del mundo, que sin duda apoyaría el desarrollo de muchas otras agrupaciones industriales, obrando de esta manera en contravía del proceso de desindustrialización que desde hace un par de décadas vive el país. Las dificultades que ha atravesado el país para lograr la ampliación de su capacidad de refinación petrolera se exponen en una publicación de Ecopetrol de la siguiente manera:

[223]

“Será entonces cuando se cierre el proceso iniciado en 1994, cuando un ejercicio de planeación de la entonces Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) determinó que la Refinería de Cartagena estaba entrando en período de obsolescencia y que su ubicación estratégica en la geografía colombiana era una gran oportunidad de negocio si se le orientaba a los mercados internacionales, se ponía a tono con los más altos estándares ambientales y se duplicaba su producción. Con esas ideas claras se determinó la necesidad de contratar un estudio, conocido como Plan Maestro de Desarrollo, para establecer, en términos generales, el alcance y la configuración requerida para la modernización de la refinería. Fue entonces cuando, previa gestión de Ecopetrol, la Agencia de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos (USTDA) aprobó US\$600 mil para realizarlo. Con esos recursos de cooperación internacional se abrió concurso para estructurar el Plan Maestro. Varias firmas norteamericanas mostraron interés y finalmente MWK ganó el concurso y fue encargada de elaborar la primera versión del Plan Maestro de Desarrollo. “Con el plan de desarrollo en las manos, comenzaron los esfuerzos frustrados por parte de Ecopetrol para conseguir la financiación del plan. Todos los esfuerzos chocaron por ser una refinería 100% del Estado colombiano, lo cual afectaba la economía del país. Nunca se obtuvo el visto bueno para endeudarse en la ejecución del proyecto” afirma Luis Javier Arroyave.” (Carta Petrolera, 2010).

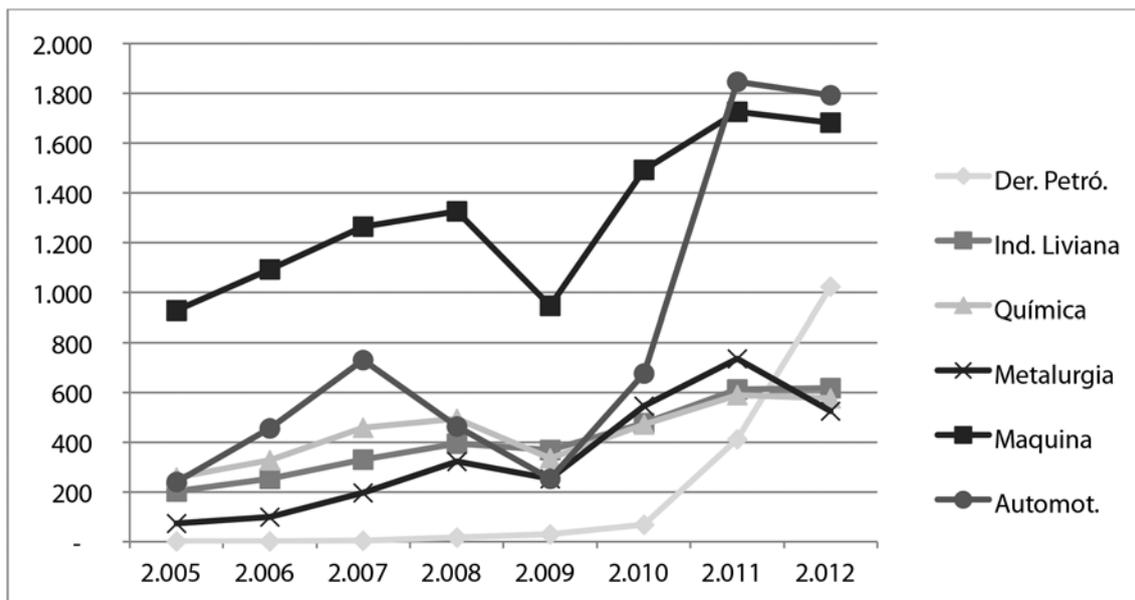
Como se puede leer, hubo que recurrir a una pequeña donación extranjera para iniciar la estructuración del Plan Maestro de Desarrollo y ampliar la capacidad de la Refinería de Cartagena –Reficar. Ya en 2006 Ecopetrol adjudicó el contrato de construcción a la firma

suiza Glencore, con participación del 51% en el proyecto. Dado su incumplimiento, en 2009 Ecopetrol se vio forzada a comprarle su participación y hoy desarrolla sola el proyecto de ampliación hasta 165.000 barriles/día, obra que se espera concluir en 2013. La capacidad de refinación nacional subirá entonces de 330.000 b/d. (250.000 b/d en Barrancabermeja y 80.000 en Cartagena), a un total de 495.000 b/d. Las importaciones de derivados del petróleo (gasolina y diesel en su mayoría) sumaron US\$ 4,913 millones en 2012 y provinieron básicamente de Estados Unidos y México, mientras que las exportaciones sumaron US\$ 2.242 millones. Una vez entre en operación la planta de Cartagena, Colombia volverá a ser superavitaria en este rubro.

En la Gr. 6 también se observa la baja dinámica del otro tipo de exportaciones a los Estados Unidos (agropecuarias e industriales), mientras que en la Gr. 7 se aprecian las importaciones. Además del veloz crecimiento de los Derivados del Petróleo, las compras colombianas de Maquinaria, Equipo y Productos Químicos mantienen un favorable dinamismo, mientras que las Industrias Liviana y Automotriz crecen moderada pero establemente. Por su parte los productos agropecuarios importados por Colombia de EEUU redujeron a la mitad su participación, siendo desplazados por los cereales comprados a Argentina, Brasil y Canadá. Esto ha generado preocupación en los EEUU, razón por la cual consideran que con la firma del TLC recuperarán parte de esos mercados.

Gráfica No. 7.

Principales Importaciones a Colombia de los EEUU (US\$ Mill. CIF)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

En un estudio presentado al Congreso de los Estados Unidos por su Comisión de Comercio Internacional (USITC) sobre las implicaciones del TLC, se concluye:

“The USITC study found that one of the impacts of a U.S.-Colombia FTA would be increased U.S. agriculture exports to Colombia as a result of enhanced U.S. access to the Colombian market in the agricultural sector, key findings of the study include the following: The removal of tariff and nontariff barriers would likely result in a higher level of U.S. exports of meat (beef and pork) to Colombia. U.S. imports of meat from Colombia would eventually increase, but are currently restricted by Colombia’s lack of certification to export fresh, chilled, or frozen beef or pork to the United States. Colombia’s elimination of trade barriers and certain government support measures under a CFTA [TLC] would likely result in increased U.S. grain exports to Colombia. Rice would account for most of the increase, with yellow corn and wheat accounting for the remaining balance. U.S. exports to Colombia in soybeans, soybean products, and animal feeds would likely increase under a CFTA”. (Villarreal, 2012, 15)

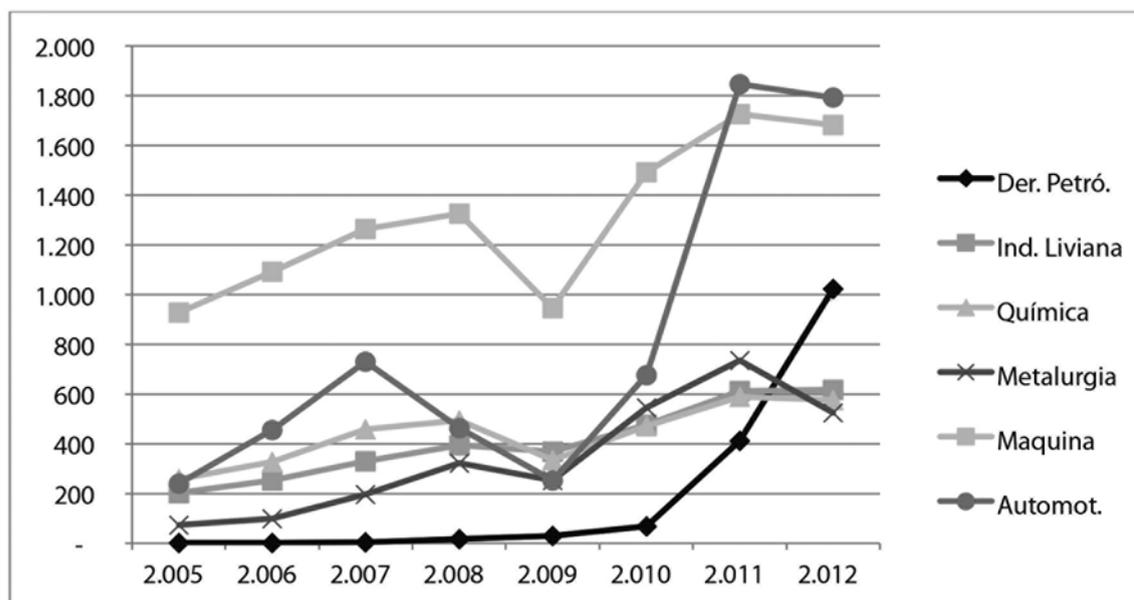
Las autoridades norteamericanas tienen confianza en los resultados positivos que el TLC aportará a sus exportaciones de alimentos, gran parte de los cuales cuentan con subsidios que les permite abaratar sus precios, estrategia comercial que está prohibida para Colombia por la Organización Mundial del Comercio –OMC y por el mismo TLC con EEUU.

MÉXICO

El tercer mayor socio comercial de Colombia es México: 10.9% de nuestras importaciones en 2012 (US\$ 6.362 millones), mientras que se le exportó el 1.4% (US\$ 835 millones). El déficit comercial ascendió a US\$5.527 millones y se multiplicó por cinco respecto del 2005. Como se aprecia en la Gr. 10, nuestra importación de Derivados del Petróleo se duplicó en años recientes, mientras que las compras de automotores y sus partes crecieron nueve veces sobre el 2005.

[225]

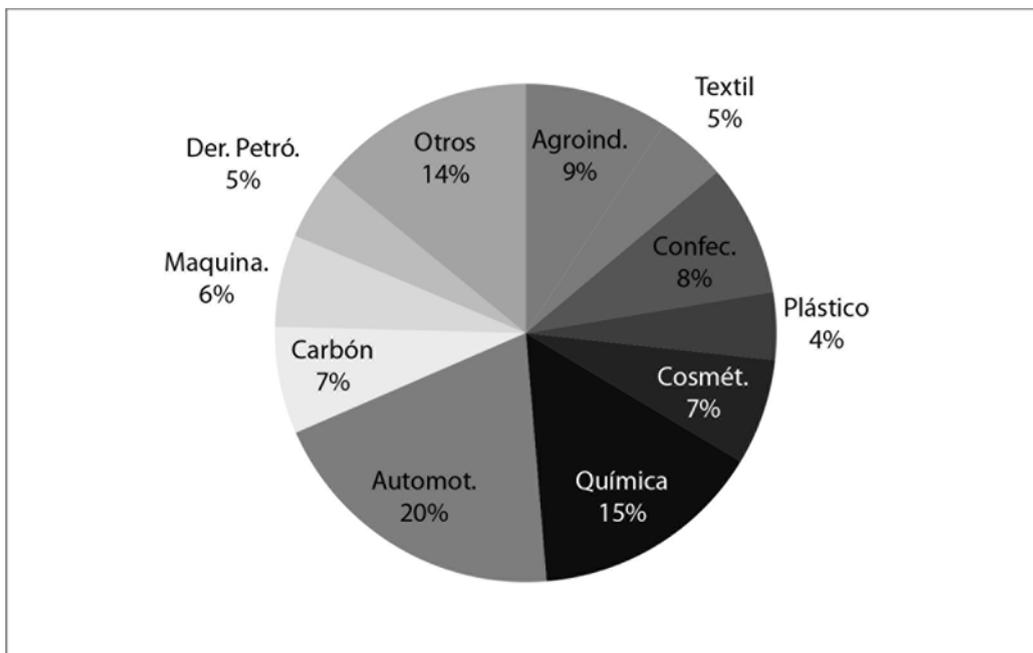
Gráfica No. 8.
Importaciones de México 2005 - 2012 (US\$ Mill. CIF)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

La Balanza para Derivados del Petróleo fue negativa en US\$ 984 millones y para Automotriz en US\$ 1.628 millones al 2012. Además, dado que fruto del TLC de Colombia con México (G-2) se eliminaron en 2011 los aranceles al comercio automotriz, todas las marcas que producen en México, tales como General Motors, Volkswagen, Dodge, Ford o Nissan, están vendiendo profusamente en Colombia. Una nueva e importante dinámica se inició al 2012 fueron las exportaciones colombianas de vehículos y autopartes a México, ya que crecieron desde casi cero en años anteriores hasta facturar US\$ 165 millones, constituyéndose en el rubro de mayor participación, con el 20% del total exportado a ese país. Con relación al total de exportaciones colombianas a México (Gr. 11), se concluye que a diferencia de otros destinos, se encuentran más balanceadas y además del sector automotriz, también las industrias química, textil y confecciones, cosméticos y artículos de aseo, máquinas y equipos, productos agroindustriales, así como moderadas participaciones de carbón y derivados del petróleo, conforman un conjunto diversificado y que agrega valor local. El problema para Colombia reside en que los montos colocados son aún pequeños y los déficits sectoriales son amplios y se incrementan rápidamente.

Gráfica No. 9.
Exportaciones de Colombia a México 2012

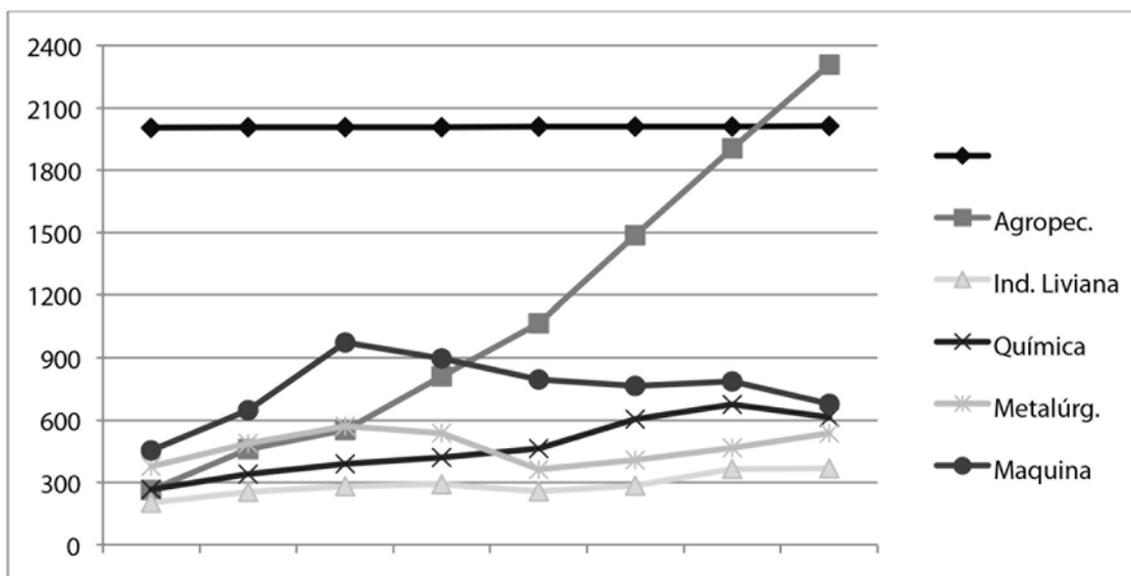


Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

ARGENTINA Y BRASIL / MERCOSUR

Continuando con el análisis de la Balanza Comercial con los principales países con quienes negocia Colombia, las importaciones sumadas de Brasil y Argentina representaron el 8.7% del total en 2012, mientras que nuestras exportaciones apenas participaron con el 2.6%. Se aprecia en la Gr. 10 la cuadruplicación en 2012 del valor de las importaciones de cereales desde estos países respecto del año 2008: trigo, soya, tortas y aceites de soya, maíz blanco y amarillo.

Gráfica No. 10.
Importaciones desde Brasil y Argentina (US\$ Mill. CIF)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

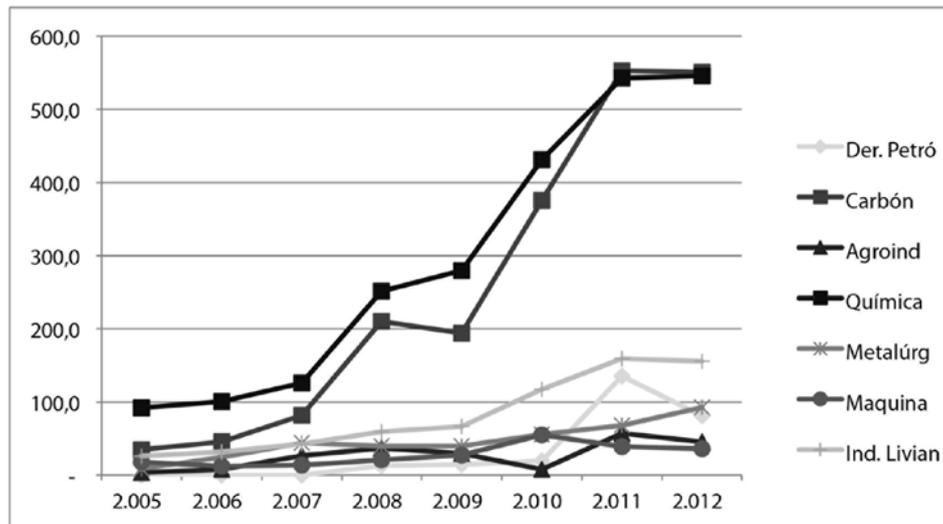
Dada la revaluación del Peso colombiano, estas importaciones se hacían relativamente más baratas con el paso de los años, lo que permitía la reducción del costo de la canasta alimentaria del colombiano medio, pero este efecto –sin dejar de actuar- ha sido drásticamente contrarrestado por el incremento del precio internacional de los alimentos⁶, situación que debe exigirle al país reactivar decididamente su producción interna de alimentos y revisar su política crecientemente importadora. Otros bienes importados de los países líderes del Mercosur, tales como Automotores, Productos Químicos y de la Industria Liviana, se han duplicado desde el 2005.

[227]

En la Gr. 11 se observa cómo las exportaciones colombianas a Brasil y Argentina también están creciendo rápidamente, especialmente para los Productos Químicos y el Carbón, los cuales más que se quintuplicaron desde el año 2005. Igualmente ha habido significativos avances en las ventas de productos de la Industria Liviana, Agropecuarios, Metalúrgica, Derivados del Petróleo y Maquinaria. Sin embargo, el desbalance comercial es grande y el déficit de impo / expo con estos dos países ascendió a US\$ 3.197 millones en 2012, más del doble del 2005. La parte del león del déficit la explica la importación de cereales.

⁶ El índice de la FAO para el precio internacional de los cereales pasó de 100 en 2002/4 a 260 al 2012. Para los aceites y grasas vegetales el índice nos informa que los precios se duplicaron en igual período. (FAO, 2012)

Gráfica No. 11.
Principales Exportaciones a Brasil y Argentina 2005 - 2012 (US\$ Mill. FOB)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

BLOQUES COMERCIALES – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, VENEZUELA Y ALIANZA PACÍFICO

El comercio exterior de Colombia con Estados Unidos está altamente concentrado en la exportación de minerales (84.5% del total en 2012), mientras que se importan básicamente productos manufacturados. Con México, Argentina y Brasil existe mayor diversificación del comercio mutuo y esto favorece el crecimiento de nuestras industrias y productores agropecuarios. Sin embargo, las balanzas con estos cuatro países americanos son bastante desfavorables para Colombia. El caso contrario se da en las relaciones comerciales con nuestros otros vecinos de la Comunidad Andina de Naciones -CAN y del bloque recientemente constituido “Alianza Pacífico”, donde Colombia tiene balanzas superavitarias y exporta en mayor proporción artículos manufacturados. Estos dos bloques comerciales presentan hoy una clara realineación: Colombia y Perú (miembros de la CAN) han hecho ingreso a la recién constituida “Alianza Pacífico”, junto con México, Chile, Costa Rica y Panamá, países que se alinean bajo políticas de libre-comercio y de convenios tipo TLCs. Venezuela por su parte, salió de la CAN y fue admitida en 2012 en el MERCOSUR, grupo al que Ecuador solicitó ingreso formal en 2013 y donde practican políticas de integración regional, mayor protección arancelaria y participación estatal más dinámica en sus economías. En otras palabras, en Latinoamérica algunos países –incluido Colombia– se orientan por intensificar su liberalización comercial, abriendo casi completamente sus mercados al comercio con los demás países, orientación liderada por los Estados Unidos, la Unión Europea y también a su manera China, mientras que el grupo de MERCOSUR alrededor de Brasil y Argentina, propugna una estrategia moderadamente más proteccionista e intervencionista por parte de sus Estados. Un fenómeno que ha beneficiado por igual a todas las naciones suramericanas en años recientes es el mejoramiento de los términos de intercambio, gracias a los altos precios internacionales que han alcanzado las materias primas, factor que podrían utilizar para inducir transformaciones importantes en sus economías.

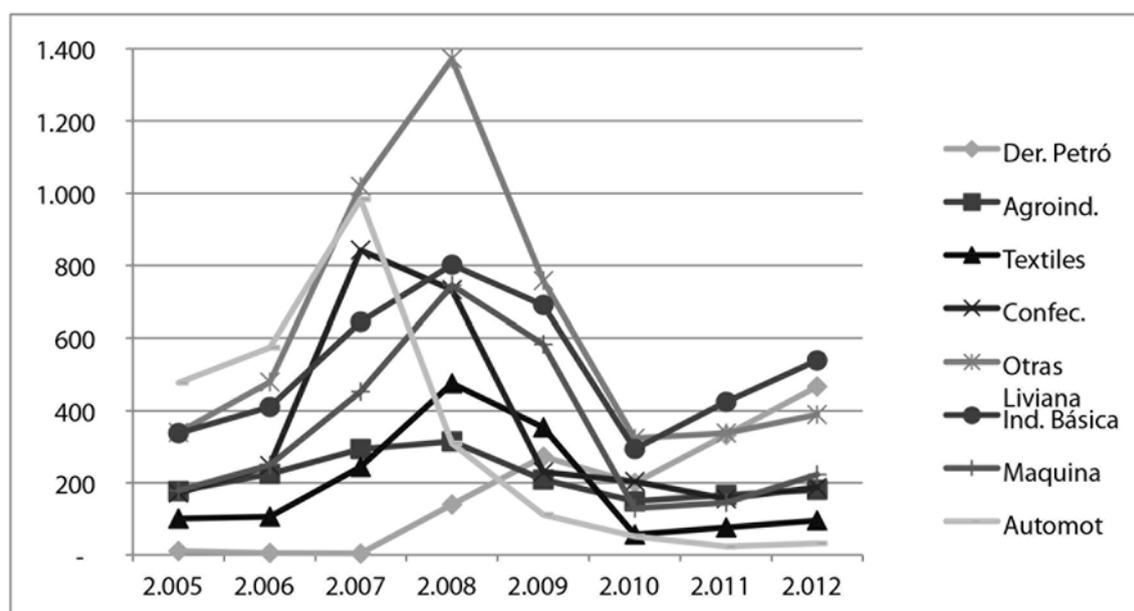
[228]

Sin embargo, las diferencias de enfoque en las políticas de integración también estuvieron acompañadas por un elevado grado de ideologización en países como Colombia y Venezuela, donde sus carismáticos líderes y presidentes Alvaro Uribe y Hugo Chaves, rompieron la estrecha y benéfica relación comercial que habían mantenido hasta el año 2008, en la cual Colombia contaba con una balanza comercial ampliamente superavitaria y exportaba productos de mayor valor agregado que a las demás naciones. Dado el alto grado de conflictividad que alcanzaron las relaciones internacionales de ambos países, la acción colombiana de bombardeo del territorio ecuatoriano (atacando guerrilleros colombianos) el año 2009, originó una crisis que afectó en grado mayor las relaciones económicas. Las exportaciones colombianas a su entonces segundo mayor socio comercial, que sumaron US\$ 6.092 millones en 2008 (con superávit cercano a los US\$ 5.000 millones), se redujeron en 2010 a US\$ 1.423 millones. En 2012 alcanzaron los US\$ 2.556 millones, recuperación lenta que evidencia el estable desplazamiento de los productores colombianos por argentinos, brasileños y chinos. Si bien parte de los ingresos por exportaciones perdidas con Venezuela se han remplazado con los de materias primas, la reducción del componente de valor agregado y los empleos perdidos, no han podido ser compensados.

En la Gr. 12 se aprecia cómo todas las industrias, y especialmente aquellas que generan la mayor parte del empleo urbano e industrial en Colombia, como textiles y confecciones y otras industrias livianas, presentaron drásticas caídas después del 2008. Su recuperación al 2012 era modesta. El daño causado por un liderazgo político ideologizado ocasionó fuertes pérdidas a miles de empresarios colombianos y a sus trabajadores.

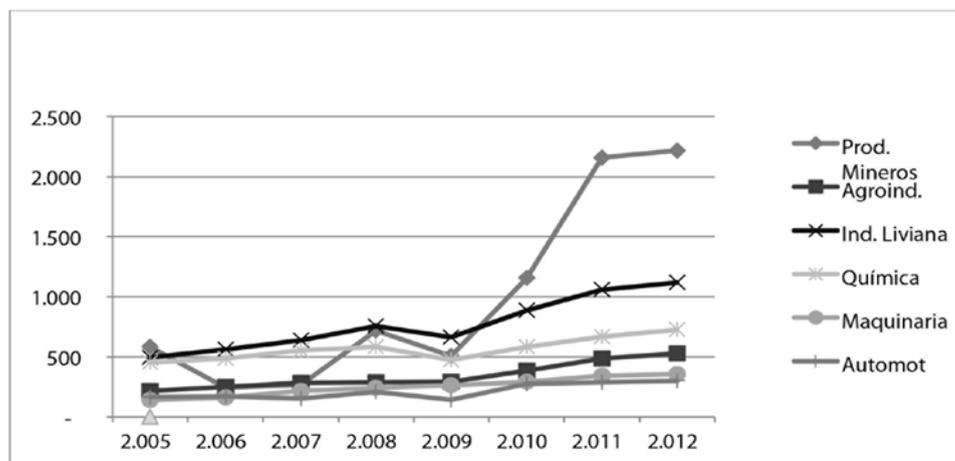
[229]

Gráfica No. 12.
Principales Exportaciones a Venezuela 2005 - 2012 (US\$ Mill. FOB)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Gráfica No. 13.
Principales Exportaciones a Ecuador, Perú y Chile (US\$ Mill. FOB)



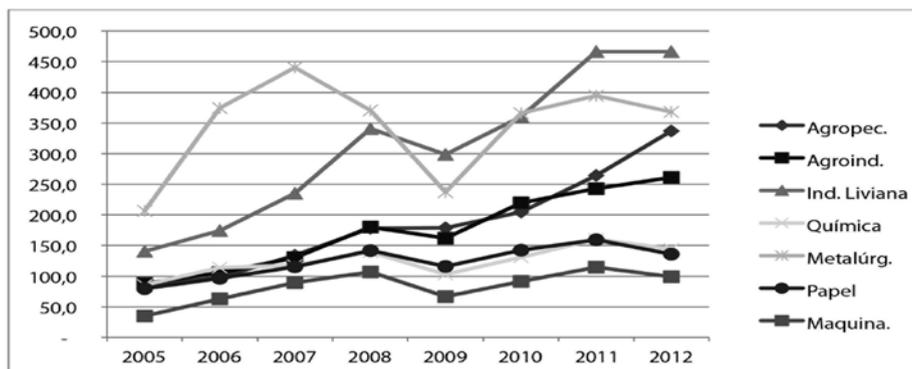
Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

En la Gr. 13 se observan las principales exportaciones de Colombia a tres países vecinos al sur, donde los diferentes productos encuentran mercados dinámicos que permiten generar empleos localmente. El gran crecimiento de los productos mineros a partir del 2010 se debe a las compras de carbón y petróleo por parte de Chile, cuya Empresa Nacional de Petróleos –ENAP, alimenta su capacidad de refinación de 230.000 b/d parcialmente con crudo colombiano⁷.

[230]

Por su parte, en la Gr. 14 se encuentran los principales productos que Colombia importa del Grupo Alianza Pacífico, excluyendo a México y Panamá, donde también se constata un intercambio muy activo, creciente y diversificado entre nuestros países. Esto indica cómo el comercio entre naciones Latinoamericanas relativamente similares, presenta una interesante oportunidad para el desarrollo de muchas de sus industrias y empresas agropecuarias, generando empleo, ingresos, internacionalización y desarrollo económico - social. Una estructura similar se presenta para Colombia en el comercio con Venezuela y Ecuador.

Gráfica No. 14.
Importaciones de Grupo Alianza Pacífico (sin México ni Panamá - US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

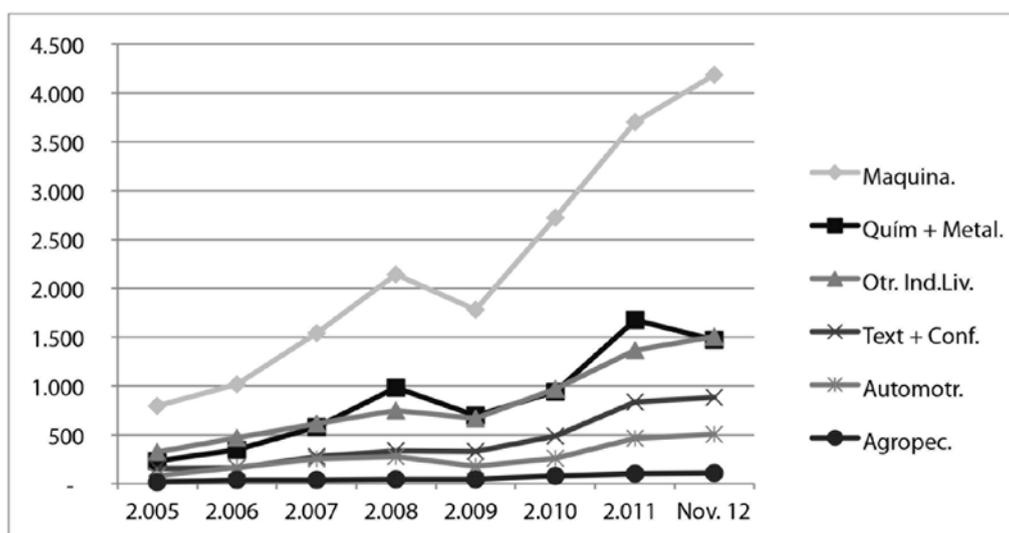
⁷ Ver: http://www.enap.cl/faq/faq_2.php. Chile cuenta con 3 refinadoras de propiedad estatal que abastecen un 85% del consumo nacional de derivados del petróleo.

COMERCIO CON CHINA

El último caso de análisis en este artículo corresponde al intercambio comercial con la República Popular China. Se considera muy importante dada la veloz inserción que esta nación está teniendo en el comercio mundial, tendencia de la cual Colombia no ha estado aislada. El comercio mutuo era casi nulo a principios del siglo, pero ha venido creciendo de tal manera que la China ya constituye el segundo mayor proveedor de Colombia, después de los Estados Unidos. Este comportamiento es mundial y China se ubica entre los tres primeros exportadores a todos los países del globo. Con datos de importaciones del año 2012 hasta Nov. (Gr. 15 y 16), su valor fue de US\$ 8.687 millones mientras que las exportaciones colombianas sumaron US\$ 3.343 millones hasta Dic. 2012, configurándose un déficit que supera los US\$ 6.000 millones.

Gráfica No. 15.

Principales Importaciones desde China 2005 - Nov. 2012 (US\$ Mill.)



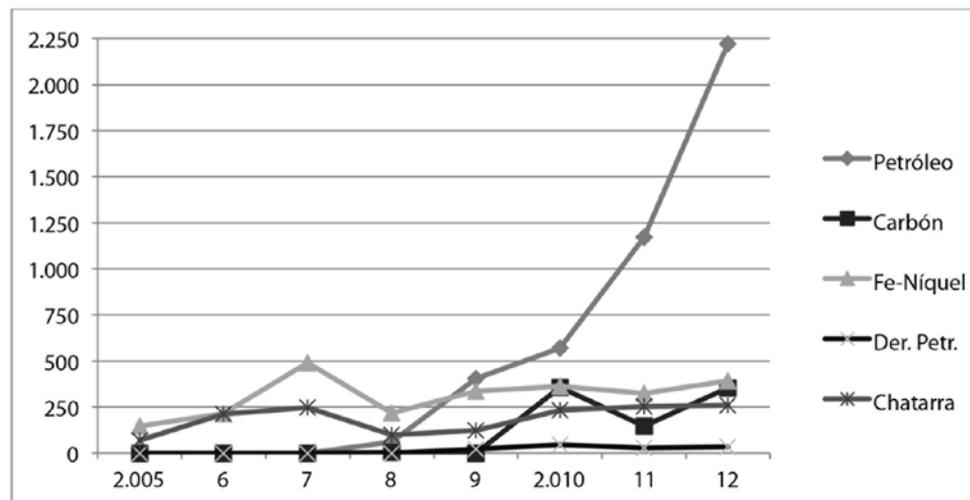
Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

En la Gr. 15 se ve claramente que Colombia importa de China fundamentalmente tecnología: maquinaria, automotores, productos químicos y metalúrgicos, pero también otras manufacturas de bajos niveles tecnológicos que igualmente Colombia fabrica: textiles y confecciones, calzado, productos plásticos y otros de la industria Liviana. El hecho de que la China, a diferencia de los países desarrollados y los recién industrializados, cuente con contingentes de cientos millones de habitantes que se dedican a la producción de bienes sencillos intensivos en trabajo, implica que nuestras industrias livianas contarán con una fuerte y estable competencia durante muchos años por venir. Este es un fenómeno nuevo en los países que “ascienden en la escalera tecnológica”, tal como lo hace China, puesto que su economía más moderna continúa escalando posiciones y exportando tecnología a todo el mundo, mientras que los millones de campesinos que se trasladan a las ciudades y se convierten en trabajadores fabriles de baja o media calificación, también aportan multitud de productos que serán exportados y parcialmente podrán desplazar lo que nuestros trabajadores y empresas venden localmente y exportan.

[231]

Se configura una situación doble: por una parte, la importación de confecciones, zapatos, juguetes y similares, está desplazando parte de lo que los productores colombianos venden localmente, más parte de lo que exportan (Torres, 2013) bien sea a Venezuela, Ecuador o los Estados Unidos, situación que ahonda la crisis económica y social de los trabajadores y pequeñas empresas dedicadas a estas labores. Por otra parte, una importante cantidad de equipos industriales, máquinas y herramientas chinas, componentes electrónicos e insumos industriales están llegando masiva y crecientemente al país a precios mucho menores que los importados de otros países, especialmente de EEUU, Europa y Japón. Esto constituye una oportunidad para que nuestras industrias pequeñas y grandes se abastezcan y mejoren sus equipamientos, posibilitando que “escalen” tecnológicamente a ritmos mayores que en el pasado, pudiendo proveer mejor a sus clientes nacionales y conquistar nuevos mercados de exportación. Dado lo novedoso de este impacto de China en Colombia, las tendencias aún no son muy claras y se requiere investigar con mayor detenimiento este fenómeno.

Gráfica No. 16.
Principales Exportaciones de Colombia a China 2005 - 2012 (US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Lo que sí se evidencia como un problema (Ver Gr. 16) es el tipo de relacionamiento comercial que está desarrollando Colombia con China: compramos tecnología ... y vendemos materias primas. En la gráfica se observa cómo nuestro producto estrella de exportación es petróleo crudo, seguido por carbón, ferroníquel y chatarra de cobre, todos éstos de buen precio actualmente, pero que generan pocos empleos y no revierten mayores avances tecnológicos. Nuestras exportaciones de bienes que cuentan con creciente demanda en China, tales como comida, son hasta el momento mínimas. Incluso países vecinos como Chile, Perú y Costa Rica, están desarrollando importantes líneas de ventas de productos agroindustriales a la China, todos ellos haciendo uso de TLCs recientemente firmados. Otras naciones como Argentina y Brasil le exportan masivamente materias primas alimenticias y están incursionando en bienes de mayor complejidad. El hecho es que el comercio con la China es tan dinámico, que exige a todos los países del mundo estrategias específicas para utilizarlo en beneficio mutuo. Sin embargo, en Colombia aún no se ven aquellas que marquen derroteros claros, que sin ninguna duda, tienen que ver con mayores niveles

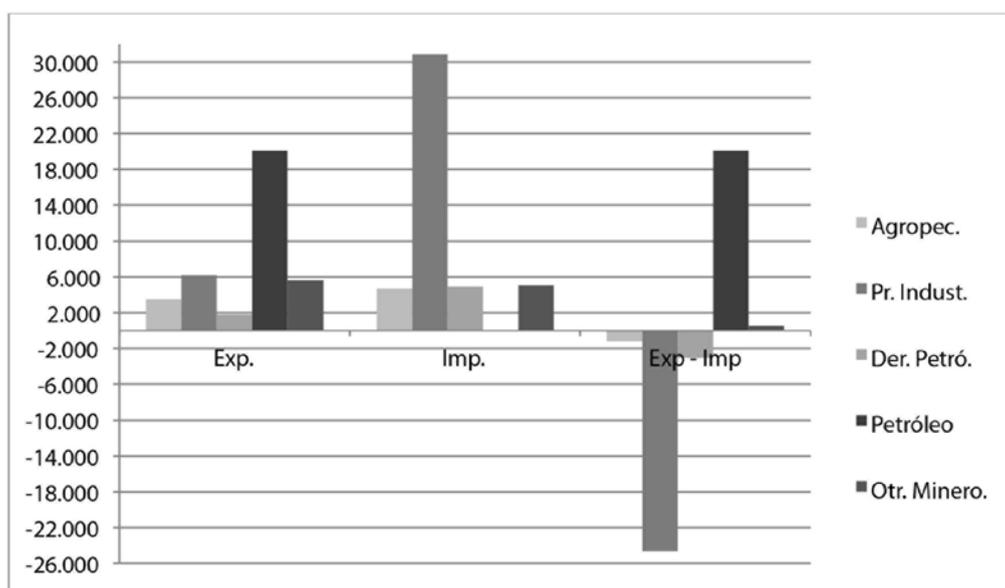
[232]

de producción industrial y agroindustrial que nos haga competitivos a nivel global, que creen empleo, empresa, ingresos y desarrollo tecnológico. Las naciones donde los Estados aportan infraestructura, educación masiva, incentivos para los productores, honradez en la administración, son aquellas que logran crear climas benéficos para que el conjunto de sus habitantes se integre a la producción y consiga una mejor calidad de vida, compitiendo en un mundo cada día más globalizado y desafiante.

LA BALANZA COMERCIAL GLOBAL DE COLOMBIA

En la Gr. 17 se presenta un acumulado del comercio exterior colombiano con los países analizados en este estudio (de América y del Asia), los cuales explicaron dos terceras partes del intercambio del país en 2012.

Gráfica No. 17.
Balanza Comercial Colombia con países seleccionados por Sectores 2012 (US\$ Mill.)



Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior – Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Es evidente que Colombia importa mayoritariamente productos industriales (US\$ 30.869 millones), mientras sus exportaciones de este sector apenas alcanzaron los US\$ 6.204 millones, con déficit mayor de US\$ 24.000 millones. Con respecto a los productos agropecuarios y agroindustriales, un país tan verde, con tanta agua y con cerca de 11 millones de campesinos, exporta menos de lo que importa: el déficit con los países aquí analizados sumó US\$ 1.223 millones. La producción industrial del petróleo, es decir, los Derivados producidos en las Refinerías, sumaron en 2012 más por importaciones que por exportaciones, arrojando otro déficit por US\$ 3.094 millones. De esta manera, el único sector que presenta superávit es el de exportación de petróleo crudo: US\$ 20.102 millones. Incluso el superávit para los demás mineros (carbón, ferroníquel, oro, cobre, hierro y aluminio) fue pequeño y sólo ascendió a US\$ 522 millones en 2012. Colombia es claramente un exportador de materias primas y un importador de productos tecnológicos, sin lograr transformar su economía y sociedad en el sentido que logran las naciones emergentes del Asia, así como algunas de América Latina.

[233]

CONCLUSIONES

- Las dos décadas transcurridas de aplicación del modelo económico de apertura comercial poco le han servido a Colombia para obtener una integración internacional más dinámica a través de una producción y exportación diversificadas, pues sigue siendo, igual que a mediados del siglo XX, un país exportador de materias primas e importador de tecnología.
- La exportación minera genera pocos empleos, pocas compras a las industrias locales y exige productivamente poco al país, ya que las tecnologías aplicadas son desplegadas por las empresas transnacionales. El desarrollo de la Petroquímica por parte de Ecopetrol puede aportar una importante tendencia positiva hacia la apropiación nacional de tecnología y creación de clústeres productivos.
- Colombia importa poco más de US\$ 30.000 millones en productos industriales, mientras que exporta cerca de US\$ 6.000 millones, conformándose un gran desbalance que indica que nuestras industrias tienen pocos estímulos para competir y desarrollan escasas capacidades productivas que les permitan insertarse exitosamente en un mundo altamente competitivo. La calidad y volumen del empleo resultante de este gran desbalance es sub-óptima y la absorción tecnológica requiere con urgencia condiciones más favorables para imprimir dinámica a nuestro aparato productivo.
- La balanza comercial agropecuaria es todavía superavitaria, pero ésta se ha recortado drásticamente a raíz del encarecimiento súbito del precio de los cereales. La oferta local de maíz, trigo y otros granos es muy reducida respecto de las necesidades nacionales. El arroz enfrentará también graves problemas con los TLC, pues su precio local es el doble del internacional.
- Colombia mantiene grandes déficits comerciales con los tres mayores países Latinoamericanos: Brasil, Argentina y México, resultando afectada con las negociaciones que conducen al libre-comercio. Mientras tanto, mantiene un comercio más dinámico con países similares como Ecuador, Venezuela, Perú, Chile o Costa Rica, a quienes vende productos industriales de mayor valor agregado.
- El veloz crecimiento de los bienes industriales importados de China sin duda exigirá replanteamientos de las políticas de desarrollo del país, ya que al presente los altos precios internacionales de los minerales soportan los déficits comerciales del país con China y otras naciones, pero con el enfriamiento que se observa de la economía internacional, el país se sitúa en áreas de riesgo.
- Colombia debe establecer políticas muy dinámicas que recuperen sus producciones industriales y agropecuarias en un corto y mediano plazo, antes de que súbitos cambios de precios externos induzcan delicadas crisis económicas y sociales.

[234]

BIBLIOGRAFIA

Congressional Research Service / Villarreal, Angeles. Nov. 2012. The U.S. – Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues. Washington. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34470.pdf>

- Ecopetrol. Carta Petrolera No. 121, En – Mz. 2010 – Plan Maestro de Cartagena. http://www.ecopetrol.com.co/especiales/carta_petrolera121/refinacion.htm
- FAO – Food Outlook Nov. 2012 / Global Market Analysis. Rome. <http://www.fao.org/docrep/016/al993e/al993e00.pdf>
- Foro Económico Mundial, 2011. The Global Competitive Report 2011 – 2012. Geneve. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf
- International Monetary Fund. World Economic Outlook – Recovery, Risk, and Rebalancing. Oct. 2010. Washington D.C.
- Junguito Bonet, Roberto. 1991. La producción de café en Colombia. Fedesarrollo – Fondo Cultural Cafetero. Bogotá.
- Kim, Linsu. 2001. La dinámica del aprendizaje tecnológico en la industrialización. Seúl, Edit. Universidad de Korea.
- Ministerio de Educación Nacional – Sistema integrado de matrícula – Simat. Bogotá. <http://menweb.mineduacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/> Consultada el 12.07.13
- Rodrik, Dani et al. 2005. What you Export Matters. NBER Working Paper No. W11905. Cambridge, MA. http://www.nber.org/people/dani_rodrik
- Superintendencia de Industria y Comercio. 2012. Cadena Productiva del Maíz – Industrias de alimentos balanceados y harina de maíz. Bogotá.
- Torres González, Jaime. 2011. “Formación de la Personalidad Autoritaria en Colombia y la Exclusión y Violencia contra el sujeto Étnicamente Diferente” en Revista Análisis Político No. 71, Ene – Abr. 2011. IEPRI – U.N. B.
- Torres González, Jaime. 2013. “Colombia. Inserción y Desequilibrios Comerciales en la Cuenca del Pacífico” en : Revista Problemas del Desarrollo No. 174, Jul-Sep. 2013 – UNAM, México.
- Unidad de Planeación Minero – Energética UPME / ministerio de Minas y Energía. 2012. Zonas Carboníferas de Colombia. http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/zonas/indice.htm#ZONAS CARBONÍFERAS DE COLOMBIA Consultada el 17.07.13.