



# CESAR

## Análisis de conflictividades y construcción de paz







# CESAR

## Análisis de conflictividades y construcción de paz



# CESAR:

## Análisis de conflictividades y construcción de paz



### Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Fabrizio Hochschild  
Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Arnaud Peral  
Director de País

Inka Mattila  
Directora adjunta

Alessandro Preti  
Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Gabriel Turriago (q.e.p.d)  
Coordinador Territorial

Olga González Reyes  
Asesora de Análisis

Documento elaborado por:

Omar Gutiérrez Lemus  
Luis Eduardo Celis  
Investigadores de la Corporación Nuevo Arco Iris

Con apoyo de:  
Stefani Jiménez y Luis Hernando Briceño

*El análisis que se presenta a continuación se basa en la metodología “Análisis del desarrollo relacionado con el conflicto” (Conflict-related Development Analysis - CDA, por su sigla en inglés), herramienta preparada por la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), utilizada en diferentes países del mundo.*

Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, su junta directiva, ni los Estados miembros.

Diciembre de 2014

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Etapa I: análisis del conflicto</b> .....	11
<b>Conflicto armado y violencia política</b> .....	12
<b>El conflicto armado: 1988-1997</b> .....	12
<b>Origen y sustento del conflicto</b> .....	13
<b>Territorio y conflicto</b> .....	14
Las guerrillas .....	14
Los Autodefensas y los Paramilitares .....	18
La política y las elecciones: 1982- 1997 .....	19
<b>El conflicto armado: 1998-2006</b> .....	22
Conflicto y población civil .....	22
La “Parapolítica” en el Cesar .....	24
El conflicto armado por microrregiones .....	25
<b>El conflicto armado hoy</b> .....	27
<b>Conclusión</b> .....	27
<b>Conflictos sociales e institucionalidad</b> .....	29
<b>Contexto inicial</b> .....	29
<b>Contexto socio-político</b> .....	30
<b>Conflictos por la tierra</b> .....	30
Antecedentes (1928-1946) .....	30
La movilización campesina impulsada por la ANUC (1961-1974) .....	33
Las movilizaciones campesinas y cívico-regionales (1975-1987) .....	36

Las movilizaciones sociales y violencia (1988-2008) .....	38
Conclusión .....	40
<b>Gobiernos locales y departamental</b> .....	41
Las familias políticas .....	41
Paramilitares, poder político y gobiernos locales .....	42
La política en el Cesar hoy .....	43
<b>Los pueblos indígenas</b> .....	44
<b>Población víctima de la violencia</b> .....	46
<b>Contexto socio-económico</b> .....	48
<b>Indicadores sociales básicos</b> .....	48
<b>Dinámica agraria</b> .....	50
La dinámica algodonera .....	51
La dinámica agropecuaria .....	52
<b>La dinámica minera</b> .....	54
Las regalías .....	58
Los efectos de la explotación de carbón .....	60
La institucionalidad.....	64
Conclusión .....	66
<b>Etapa II: análisis de las intervenciones y respuestas de los principales actores</b> .....	67
<b>Actores sociales</b> .....	68
<b>Organizaciones campesinas</b> .....	68
<b>Organizaciones indígenas</b> .....	69
<b>Organizaciones sindicales</b> .....	70
<b>Movimientos y organizaciones cívicas</b> .....	71
<b>Población víctima de la violencia</b> .....	72
<b>Actores políticos</b> .....	73
<b>Actores institucionales</b> .....	73
<b>Actores económicos</b> .....	75
<b>Grupos armados irregulares</b> .....	76
<b>Etapa III: propuestas de estrategias de intervención en el Cesar</b> .....	77
<b>En lo político e institucional</b> .....	77
<b>Sobre justicia y seguridad</b> .....	79
<b>En lo social y económico</b> .....	81
<b>Bibliografía</b> .....	85

## Presentación.

El análisis se hizo teniendo en cuenta la metodología “Análisis del Desarrollo Relacionado con el Conflicto” o CDA (por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>, la cual se aplicó durante más de seis meses, a través de mecanismos participativos como talleres y entrevistas selectivas. Adicionalmente, sus principales resultados fueron socializados con los actores más representativos del territorio. Adicionalmente se hizo una revisión de la información sobre el departamento.

Durante este tiempo se acudió a un mecanismo de trabajo que vinculó las dimensiones de análisis y de presentación de la información. La primera dimensión, que podría denominarse comprensiva, intentó captar las lógicas “inmanentes” a los principales conflictos y en ciertos órdenes (armado, social, político, económico) y, para el caso, sirvió de diagnóstico. La segunda, de carácter más empírico y operativo, delimitó el actuar de ciertos actores (sociales, institucionales, económicos) a los que se hizo visibles con el objetivo de reconocer su protagonismo e importancia como constructores de paz y desarrollo. La confluencia de estas dimensiones fue muy importante porque permitió conectar las pretendidas “causas estructurales” e históricas del conflicto (visión diacrónica) con la perspectiva de la acción determinada de algunos actores,

1 “El CDA (Conflict-related Development Analysis) es una herramienta analítica y práctica para entender mejor los vínculos entre el desarrollo y el conflicto; fue desarrollada por la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) y ha sido aplicada en diferentes países del mundo.” (PNUD, 2009).

hoy, a los cuales se atribuye capacidad transformadora (visión sincrónica).

Obviamente, las conexiones que se establecen entre estas dimensiones son valorativas y, hasta cierto punto, subjetivas porque en la primera se resaltan lógicas y tendencias, mientras que en la segunda se visibilizan acciones concretas de sujetos con presuntas coincidencias (en intención, ejecución y efectos) con dichas lógicas y tendencias. Sin embargo, nada de esto invalida los resultados del trabajo, por el contrario, este mismo engranaje es la base ineludible para la formulación de posibles estrategias de intervención en el Cesar debido a la necesidad de articular problemáticas y eventuales soluciones a través de la acción consciente de los implicados, en un marco de respeto, solidaridad y reconocimiento mutuo.

En primer lugar se hace un análisis de la situación del Cesar –a nivel microrregional- tendiente a identificar las causas estructurales, las dinámicas de los conflictos y las capacidades de construcción de paz, teniendo en cuenta las raíces de dichos conflictos en el territorio, sus dinámicas, sus impactos, sus actores y sus tendencias o escenarios posibles de evolución. En segundo lugar, se presenta un análisis de las intervenciones y respuestas actuales de los principales actores (sociales, institucionales y económicos) que operan en el Cesar, en relación con los temas identificados como claves y su impacto en el conflicto y la paz. Por último, con base en el análisis del conflicto y las respuestas actuales, se elabora una propuesta sobre posibles estrategias de intervención en las áreas identificadas como prioritarias.





## Introducción.

La aplicación de la metodología CDA en el Cesar tuvo tres etapas. La primera consistió en un análisis de conflicto armado y la violencia política desde 1988; a este análisis se agregó otro sobre los rasgos más importantes de la vida política y electoral desde la fundación del departamento. En este contexto no podían faltar alusiones a las interferencias de los grupos guerrilleros en la vida social y política, las dinámicas de los grupos paramilitares desde finales de la década de 1980, y ciertas precisiones sobre el modo como algunos dirigentes políticos se involucraron en el conflicto.

Como parte de esta primera etapa se incluyó un recuento de los conflictos sociales más significativos ocurridos en el Cesar a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI. Esta inclusión era necesaria para intentar establecer relaciones entre diversos tipos de conflictos, incluidos el armado y la violencia política, que se podía interpretar como un conflicto de orden político de difícil resolución. Por tal razón se mencionan temas en apariencia tan diversos como la lucha por la tierra y el movimiento campesino; los movimientos cívico-populares; las organizaciones sindicales e indígenas; las movilizaciones en defensa de los Derechos Humanos; la conformación del Estado

a nivel municipal y departamental, o la economía agraria y minera del Cesar. Un contexto que puede encajar dentro de dos visiones igualmente problemáticas: una estructural del conflicto y la otra de la institucionalidad y el desarrollo.

La segunda etapa consistió en intentar caracterizar el sentido subjetivo de la acción colectiva de algunos de los principales actores (sociales, institucionales, económicos, armados) con respecto al conflicto y al desarrollo en el departamento. Aquí el énfasis estuvo en la lectura atenta de algunos documentos y la transcripción de las entrevistas y el contenido de los talleres. Se procedió de una manera selectiva tratando de hacer un acercamiento a las voces y pronunciamientos públicos más destacados. Aparecen entonces las organizaciones indígenas, las víctimas del conflicto, los campesinos, los trabajadores sindicalizados, los líderes afrocolombianos, los pronunciamientos de las mujeres cabeza de familia, algunas instituciones del Estado (departamental y nacional), representantes de las actividades económicas y los grupos armados, entre otros. Sin duda, la inclusión es parcial; es necesario un trabajo más detenido en el tiempo y detallado en el análisis para hacer contacto con otros actores, no menos

importantes, o para explorar dimensiones más profundas. Aun así, se debe rescatar el esfuerzo de identificación y caracterización de unas pocas lógicas de acción que ayudan a comprender la naturaleza concreta de los temas que aborda la metodología CDA.

La tercera etapa se realizó con apoyo de la Corporación Nuevo Arco Iris. Con base en el recorrido de seis meses, el diálogo con distintos representantes de la Sociedad y el Estado, y la experiencia acumulada en otras regiones del país, se aventuran algunas propuestas de estrategia de intervención en el Cesar. Sobre este particular cabe anotar la necesidad de profundizar el alcance de las propuestas, apenas esbozadas en un contexto que apremia por resultados. Con todo, se debe destacar el recurso de “mirar atrás” en la elaboración de estas propuestas ya que es necesario tener presentes los más de 25 años de pronunciamientos civiles (nacionales, regionales y locales) en búsqueda de la paz y el desarrollo. Por esto, la insistencia en rescatar el papel de los actores locales como gestores de la democracia y la reconstrucción de lo público; también la alusión indirecta a experiencias como la del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio que desde 1996 ha ido construyendo un camino propio en algunos municipios del Cesar.

Se exploran aquí los orígenes, las dinámicas y las características básicas del conflicto y la violencia política en el Cesar, por lo menos en sus manifestaciones contemporáneas, es decir, durante los últimos 20 años. La exploración supone una interpretación de los hechos de acuerdo con la información disponible y la valoración que de ella se hace. También, como se mencionó, involucra una visión normativa, derivada de los principios de la metodología CDA del PNUD. De la misma forma, se aspira a ofrecer elementos teóricos, empíricos y de diagnóstico que contribuyan a definir una estrategia de intervención en este territorio.

Hay que advertir que el análisis del conflicto y la violencia se aborda desde una perspectiva que vincula estos fenómenos con la política, la economía y la sociedad del departamento. En este sentido se señala que han estado relacionados, de una u otra forma, con conflictos de otro orden (laboral, ambiental,

étnico, electoral) y con las particularidades de la presencia del Estado, los gobiernos (municipales, departamentales) y otras instituciones o actores sociales y económicos en el territorio. En otras palabras, no han sido fenómenos exógenos, marginales o ajenos al departamento, impuestos por actores armados irregulares que actúan contra la sociedad y sus instituciones. Por el contrario, sectores de esta sociedad y de estas instituciones han permitido o, incluso, alentado, la aparición y fortalecimiento de estos actores. Esa es una hipótesis arriesgada que requiere aclaraciones y precisiones, tarea que se cumple a lo largo del documento.

En otro plano, esta misma hipótesis lleva a la pregunta de las relaciones que han mantenido el Estado central y las regiones en la historia colombiana; o lo que puede ser una variante de lo anterior: entre las instituciones gubernamentales o la gestación y funcionamiento de éstas, y la población de territorios, en algún momento, marginales. A este respecto, nociones como centralización, pacificación, coerción, legitimidad, descentralización, legalidad o democracia tienen que contextualizarse y ligarse a otras no menos importantes: concentración, capital, inversión y seguridad. De lo anterior se desprende también que la violencia y el conflicto no se relacionan tan solo con la lucha por la captación de rentas en las zonas ricas en recursos naturales, sino que toca fibras sensibles del poder político, la organización social, el funcionamiento integral de la economía y la formación del Estado en ordenes subnacionales.

De ahí que una tarea fundamental en la construcción de paz y desarrollo en el Cesar sea el fortalecimiento de la sociedad en sus múltiples y diversas manifestaciones civiles, también ligar esta tarea con la construcción de democracia en el ámbito local y regional; nociones contenidas en la Constitución Política que están aun por hacerse realidad. Esta es, tal vez, la hipótesis de mayor importancia para los objetivos de la CDA dado que uno de los efectos de largo plazo del conflicto armado ha sido la dificultad para conformar actores colectivos (sociales y políticos), con identidades definidas y con propuestas y expectativas visibles e institucionalizadas.

## Etapa I: análisis del conflicto.

En esta sección se abordan los temas de conflicto armado y violencia política en un lapso de tiempo relativamente largo: 1988-2009. Son poco más de 20 años de análisis en los que se sustenta la estrecha relación entre ambos fenómenos; sus lógicas parecen retroalimentarse y asumir ciertas particularidades en el departamento. Para abordar el recuento y análisis de las características más relevantes de estos fenómenos se han dividido en el tiempo y el espacio. El primero en el periodo anterior a 1988, donde encontramos el despertar del conflicto (no de la violencia); luego entre 1988 y 1997 cuando la guerrilla parece llevar la iniciativa sobre el Estado y se organizan los primeros grupos paramilitares; en seguida, el periodo 1998-2005, de mayor actividad paramilitar y “desbordamiento” de la violencia contra la población civil y, finalmente, 2006-2009, momento en el cual los indicadores oficiales de conflicto y violencia parecen disminuir, más no así los efectos de estos fenómenos sobre la Sociedad y el Estado, o sobre los “modelos de desarrollo” en pugna dentro del territorio.

Sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones de orden metodológico. La información estadística ofrece un escenario departamental, microrregional y municipal de *tendencias del conflicto armado* durante más de 20 años; los datos que allí

aparecen fueron registrados o sistematizados por distintas fuentes, a las que se acude con frecuencia para dar sustento a las afirmaciones a lo largo del documento. Dada la materia misma de la que se trata se debe suponer que muchos datos han escapado a los distintos registros consultados, ya sea porque nunca fueron denunciadas por sus víctimas, se perdieron en el olvido colectivo o porque fueron ocultadas por sus mismos protagonistas. También porque se realizó un registro sesgado o unilateral de los mismos. De manera que aquí solo aparece un conjunto de datos mediante el cual se hacen *visibles algunas dimensiones del conflicto armado*<sup>2</sup> en el Cesar entre 1988 y

---

2 La información estadística se refiere, entonces, a ciertos aspectos del conflicto armado y posibilita una lectura por actores, tiempos y territorios. Es una dimensión cuantitativa y poco ilustra sobre las motivaciones directas y conscientes de los actores. Para develar estas motivaciones se hace necesario otro acercamiento proporcionado, en parte, por la información de prensa y, en parte, por la lectura de otros documentos, o las entrevistas a los mismos protagonistas; una dimensión más cualitativa. Así mismo, la indagación por la violencia política y las relaciones de ésta con otros conflictos de orden social o económico está basada en las mismas fuentes cualitativas lo que supone una reconstrucción y concatenación de sucesos durante un tiempo considerable, trabajo que, dada la naturaleza de la consultoría, no es del todo investigativo y académico. Tal vez ésta sea mejor una visión retrospectiva y de conjunto que prospectiva e histórica, sobre la cual debe recabarse con el ánimo de ofrecer explicaciones más profundas y satisfactorias. La misma interpretación de los hechos permite ya las primeras observaciones o críticas.

2009. Se decidió arrancar el análisis en 1988 porque confluyen en este año tres fenómenos de gran importancia a nivel regional: la elección popular de alcaldes, el aumento de la violencia política y el recrudecimiento del conflicto armado.

### Conflicto armado y violencia política

Aquí aparecen trazados los rasgos principales del conflicto armado y la violencia política durante el periodo 1988-1997; también se describen algunas interacciones entre estos fenómenos y la economía, la política y la vida social. En especial se resalta, con base en información empírica, como las guerrillas avanzan de sus aislados nichos espaciales y sociales de creación o reorganización a zonas más integradas a la economía, al funcionamiento del Estado y a la actividad política partidista. Este avance no solo se aprecia como una manifestación militar sino que se materializa en un escenario de movilización civil (paros, marchas) y sindical, así como de reclamos de desarrollo regional al gobierno de turno. No obstante, al mismo tiempo, desde las cabeceras municipales y ciudades intermedias, en buena parte del Nororiente, se gesta una reacción contraria que intenta frenar el avance de la guerrilla; esta reacción no solo involucra a una “primera generación” de los grupos paramilitares sino también a sectores vinculados con la economía regional, los partidos políticos y el Estado. Así se vislumbra un escenario polarizado.

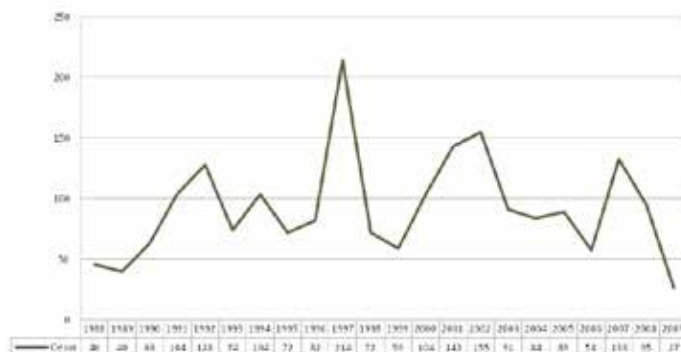
### El conflicto armado: 1988-1997

Del conflicto armado en el Cesar tenemos referencia empírica desde 1988, cuando los frentes Manuel Martínez Quiroz y Camilo Torres Restrepo del ELN, y los frentes 19, 20, 37, 41 y 59 de las Farc-ep, instalados años antes en inmediaciones de la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Marta, dieron comienzo a una dinámica bélica sin precedentes. Este año, y los que siguieron, fueron, sin duda, de intensa actividad guerrillera y violencia política, tal como lo atestiguan la información de prensa de esa época y los datos estadísticos que se elaboraron con posterioridad. Estos datos, en particular, muestran algunos picos en los *eventos totales de conflicto*<sup>3</sup> (ver gráfica 1), uno de ellos coincide con una intensa ofensiva guerrilla (1992) y otro con la incursión de grandes y fuertes grupos paramilitares (1997). A su turno, la información de prensa revela como algunos municipios fueron escenario de estos

3 Por evento de conflicto, Cerac entiende “todo acto de violencia, ya sea política o de conflicto, que ocurre en un espacio y tiempo determinado. Puede tratarse de un hecho aislado o una serie de hechos acaecidos en distinto tiempo y espacio, pero estrechamente relacionados entre sí. Aun así, el suceso debe partir del principio de diferenciación, esto es, debe poder distinguirse de otros sucesos en tiempo y espacio diferentes”.

hechos: La Jagua, Chimichagua, Curumaní, Pailitas, Codazzi, Copey, Pueblo Bello, Pelaya, Río de Oro, Tamalameque, Chirigüaná, Becerril, La Gloria, Aguachica, San Alberto, y la misma Valledupar<sup>4</sup>. De la misma lectura se desprende que esta violencia estuvo dirigida, en especial, contra políticos locales (liberales y conservadores), empresarios de la palma o el carbón, alcaldes y concejales<sup>5</sup>, o contra la infraestructura petrolera del departamento (oleoducto Caño Limón-Coveñas). La autoría de todos estos hechos se atribuyó a los grupos guerrilleros. Resaltan también los asesinatos de militantes de la Unión Patriótica y de líderes sociales -indígenas de la Sierra, sindicalistas de las empresas palmeras, campesinos de la antigua ANUC, jóvenes de organizaciones culturales-, hechos de los cuales se responsabilizó a grupos paramilitares o integrantes de las fuerzas armadas. En el mismo escenario aumentaban el secuestro, la desaparición y el desplazamiento.

Gráfica 1 Eventos Totales de Conflicto  
Departamento del Cesar



Fuente: CERAC

La mayor parte del departamento, sobre todo las zonas rurales, parecían afectadas por una situación de conflicto y violencia que ni la Gobernación, la Policía, ni el mando de la Segunda Brigada del Ejército atinaban a manejar. Dos elementos parecían centrales en la misma situación: la disputa por las rentas generadas en la explotación de recursos naturales y el proceso electoral (municipal y departamental) en curso<sup>6</sup>. En este sentido, lo sucedido en el Cesar parecía relacionarse con lo que ocurría en otros departamentos del Nororiente (Santander,

4 Más adelante se ensaya una división territorial que agrupa a éstos y los demás municipios de Cesar de acuerdo con las dinámicas visibles de conflicto armado y violencia política.

5 Algunos casos sobresalen en la prensa de aquéllos años, Aguachica y Codazzi, son dos de ellos. En estos municipios el ELN ejerció intimidación permanente sobre las administraciones de turno.

6 Esta situación se mantuvo a lo largo del periodo mencionado (1988-1997) y afectó, con variada intensidad, las elecciones de Alcaldes, Concejales, Gobernadores, Asambleas, Presidente, Cámara y Senado.

Norte de Santander, Arauca) y Norte del país (Magdalena, Guajira, Bolívar); también con la coyuntura nacional de entonces: la descentralización administrativa y política, la elección popular de alcaldes, un poco más tarde, además, la elección popular de gobernadores (1992) y otras novedades de la Constitución de 1991. En otras palabras, fue una conjunción de hechos en apariencia contradictorios: inversión productiva, modernización institucional, ampliación de la participación ciudadana, conflicto armado y violencia política<sup>7</sup>. Hechos que incluso se relacionaban con las características de la presencia del Estado central en distintas partes del territorio, el funcionamiento de las instituciones que lo representaban y las relaciones que mantenía con la sociedad organizada en el orden local y regional.

### Origen y sustento del conflicto

Los hechos mencionados parecían relacionarse con una disputa por el poder político local y por definir unos patrones rectores del desarrollo regional; pero de igual forma con la posibilidad y la capacidad de algunos actores sociales y políticos de alcanzar la vocería de sus municipios y región frente al Estado central. Nada de esto fue ajeno a la violencia política y al conflicto armado. Al mismo tiempo, como se mencionó, esto parecía develar una falla institucional del Estado central para imponerse frente a facciones locales y regionales con intereses y expectativas en pugna. De todo esto se derivó una particular comprensión del conflicto y la violencia, estos serían manifestaciones álgidas de las limitaciones de las instituciones gubernamentales por crear un orden y definir unas reglas de juego claras y poner en práctica unos medios pacíficos para alcanzar objetivos particulares y colectivos; también de imponer y hacer deseables ciertas metas de integración nacional y progreso.

En el orden nacional el conflicto no daba tregua. La recién creada “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar”<sup>8</sup> desarrollaba una campaña destinada a presionar al Gobierno Nacional para reiniciar los diálogos y retomar los acuerdos logrados pocos años antes, durante el Gobierno Betancourt Cuartas; también para incidir e integrarse a la corriente de transformaciones institucionales que sacudían el país y que alcanzarían su punto máximo en la Constitución de 1991 (Gutiérrez O., 2009). Como

---

7 En efecto, fueron nueve años de intensa competencia político-electoral (auspiciada por las reformas de la Descentralización) pero mediadas por el conflicto armado y la violencia política.

8 Este ente se creó en 1987, reunió a todas las organizaciones guerrilleras; las últimas en sumarse fueron las FARC. Durante el Gobierno de Gaviria, y a raíz de las desmovilizaciones del M-19, el EPL, la Corriente de Renovación Socialista y otros grupos, se mantiene integrada por el ELN y las FARC.

lo muestra la gráfica 2, en estos años (1989-1992) aumentó el número de eventos de conflicto a escala nacional. Con todo, estas presiones pasaban por el recrudecimiento del conflicto en las regiones, así, después de Antioquia y Santander, era Cesar el territorio donde se registraba mayor concentración de acciones armadas, fenómeno tan solo comparable con Norte de Santander, Meta y Arauca<sup>9</sup>. Además, el grupo armado más activo en todo el Nororiente fue el ELN, su presencia política y militar era perceptible en Oriente Antioqueño, el Sur de Bolívar, en buena parte de Santander, Cesar y Norte de Santander, sin mencionar a Arauca. De ahí que a escala regional, los eventos de conflicto coincidieran, en intensidad, con el auge de este grupo (gráficas 2 y 3). De igual forma, la contigüidad de estos territorios en el centro-norte del país hizo que algunos analistas (González F., 2006) los calificaran como “corredores de movilidad” del ELN.

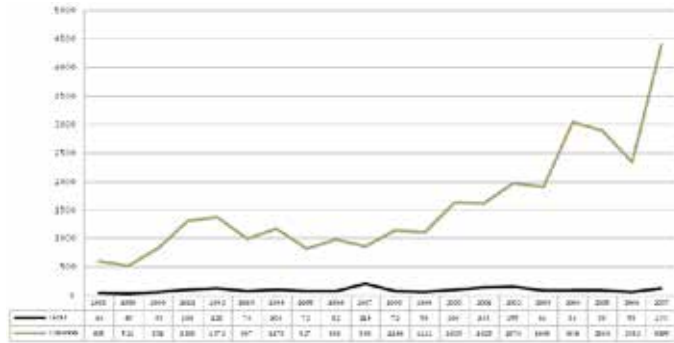
Sin embargo, el Cesar era algo más que un corredor de movilidad para la guerrilla, que intentó asentarse allí como un poder de influencia sobre la población, la política y la economía. Como se anotó arriba, el ELN combinaba la confrontación armada con acciones de sabotaje a la infraestructura petrolera y energética, pero también se esforzó por ganar influencia o ejercer coacción sobre políticos y facciones partidistas del orden local y regional. Concretamente, entre 1988 y 1996, durante las coyunturas electorales, el ELN arremetió de forma abierta contra los candidatos a las alcaldías y concejos de Cesar, después mantuvo una presión equivalente, aunque vedada, a lo largo de los gobiernos elegidos en las mismas elecciones. En otras palabras, cambia la forma pero no el *sentido* de la acción. Atacó los intereses petroleros (Ecopetrol y OXY) y más tarde las empresas del carbón (Drummond), tanto que se llegó a sostener, en algún momento, que la ruta de expansión de esta organización fue el curso que tomó el trazado del oleoducto Caño Limón-Coveñas y los epicentros carboníferos. Sin duda una exageración dado que su intención básica a nivel regional, en esos años, fue lograr influencia social (en los lugares de mayor aglomeración productiva), incidir en las elecciones municipales (en los municipios rurales) y alcanzar interlocución con el gobierno central para redefinir la política de asociación con las empresas petroleras y de reivindicaciones laborales frente a la producción de palma de aceite y carbón. Cabe recordar que las elecciones populares de alcaldes (1988) y de gobernadores (1992) jugaron un papel trascendental en la redefinición del poder político y del manejo administrativo y financiero del Estado en todos los órdenes regionales; además el oleoducto caño limón atravesaba el Cesar y la producción

---

9 “[...] entre 1985 y 1998, el 75% de las acciones armadas se registró en once departamentos: Antioquia 21%, Santander 12%, Norte de Santander 6%, Cesar 6%, Arauca 6%, Meta 5%, Cundinamarca 5%, Cauca 4%, Bolívar 4%, Huila 3% y Tolima 3%” (Echandía, C., 2006:38)

de carbón tomó realce, desde 1994, en algunos municipios (El Paso, La Jagua, Chiriguana, Bosconia). Esto sucedía, como se muestra luego, en medio de una fuerte crisis del sector agro-comercial, de quiebra para las familias trabajadoras del campo y dentro del tardío amague de la proliferación de cultivos de coca<sup>10</sup>.

**Gráfica 2 Eventos Totales de Conflicto  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

Se puede sustentar, entonces, que el conflicto armado y la violencia política en el departamento no se relacionan solo con la pobreza<sup>11</sup>, sino que tienen otras articulaciones con problemáticas como los marcados desequilibrios sociales y económicos entre las microrregiones y dentro ellas (en los municipios), con los conflictos sociales por recursos de diverso orden (tierra, trabajo, rentas, mercados, minas, agua), y con las pugnas por el poder político en los municipios y el departamento (manejo de presupuestos públicos y elecciones). En esta lógica, los grupos guerrilleros se mantuvieron con relativa fortaleza en los municipios o zonas de economía campesina y de colonización y avanzaron sobre los puntos de mayor auge económico (agroindustria, minería) o integración política, en donde intentaron influir sobre la población a través de sus organizaciones sociales y partidistas. En dirección contraria, los grupos paramilitares aparecieron en las cabeceras municipales

10 El Cesar es oficialmente un "territorio libre de coca"; sin embargo, en 2000, fueron detectados algunos de estos cultivos en Aguachica, La Gloria, Pailitas, Pelaya y San Martín, que con todo no sobrepasaron las 640 hectáreas (ver: información Proyecto SIMCI-UNODC). Aun así el influjo de la economía del narcotráfico es o fue perceptible en algunos de sus municipios (Aguachica, San Alberto, El Copey, Pueblo Bello). Según algunas fuentes locales, todavía se pueden observar algunos cultivos de coca en Pelaya, Pailitas, La Jagua y Codazzi. Se habla también de pequeños cultivos de amapola en las zonas más altas de la Serranía de Perijá.

11 Este fue un argumento muy debatido en el país durante más de diez años, ver, por ejemplo: Gonzalo Sánchez (1987), Armando Montenegro (1999) y Mauricio Rubio (1999). Sin embargo, en esta zona del país la pobreza medida en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Índice de Condiciones de Vida (ICV) se encuentra por debajo del promedio nacional, ha tendido a deteriorarse, fenómenos que se agudizan en los municipios rurales. También los indicadores de miseria en el Cesar son notorios.

y ciudades intermedias, como un fenómeno de "élites" o como apéndices incómodos de las Fuerzas Armadas, y desde allí incursionaron en zonas marginales donde la guerrilla ejercía mayor influencia sobre la población. Sin embargo, entre 1988 y 1997, estas dinámicas o lógicas sufrieron algunos altibajos y asumieron ciertas particularidades dependiendo del actor, el municipio o la microrregión.

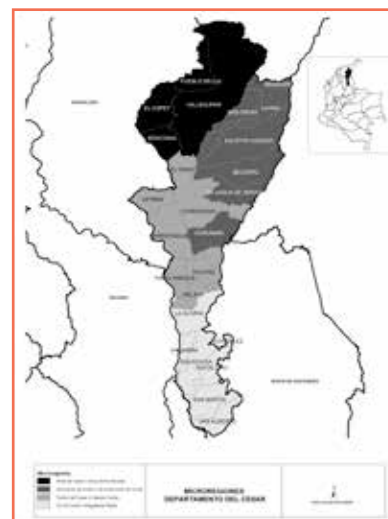
**Territorio y conflicto**

Durante la década de 1980 y parte de la siguiente, en el Cesar, los grupos guerrilleros fueron el actor armado irregular predominante. Los grupos de autodefensa o paramilitares tuvieron una aparición muy focalizada, en especial, dentro de algunos centros urbanos, en los alrededores de zonas económicas vitales o en puntos neurálgicos de las principales vías, terrestres y fluviales. La "geografía del conflicto" y las dinámicas de la violencia política, inauguradas en aquella década, marcarían el patrón básico de la confrontación, por lo menos hasta 2002, año el cual el Estado recuperó cierto control sobre el territorio, contrarrestó la actividad de la guerrilla y presionó la desmovilización de los Bloques Norte, Central Bolívar y Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

*Las guerrillas*

De acuerdo con la información disponible (CNAI, CINEP y CERAC) en lo relativo a acciones guerrilleras entre 1988 y 1997, se puede establecer la siguiente división territorial por microrregiones (mapa 1)<sup>12</sup>:

Mapa 1



12 La propuesta de división del territorio del Cesar en microrregiones nace del análisis de información de prensa sobre conflicto entre 1988 y 2009. Es un recurso analítico elaborado por la CNAI.

- *Norte de Cesar o de la Sierra Nevada.* Pueblo Bello, El Copey, Valledupar y Bosconía, zonas donde actuaron o todavía se mantienen los Frentes 19, 41 y 59 de las FARC y Manuel Martínez Quiroz y 6 de Diciembre del ELN.
- *Nororiente del Cesar o de la Serranía del Perijá.* La Paz, Manaure, San Diego, Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibérico y Curumaní, municipios en los que hicieron presencia los Frentes Camilo Torres y Manuel Martínez Quiroz del ELN y los frentes 20, 37 y 41 de las FARC.
- *Centro del Cesar o Llanura Caribe.* Astrea, El Paso, Chirigüaná, Chimichagüa, Tamalameque, Pailitas y Pelaya, teatro de acciones de los frentes Camilo Torres del ELN y 20 y 37 de las FARC.
- *Sur de Cesar o Magdalena Medio.* Gamarra, La Gloria, Aguachica, Río de Oro, González, San Martín y San Alberto, lugares en los que fue apreciable la presencia de los frentes Camilo Torres, José Solano Sepúlveda y Armando Cagua del ELN; también los frentes 20, 33, 37 y la columna móvil Raúl Mahecha de las FARC. De igual forma operó allí el frente Libardo Mora Toro del EPL.

La mencionada dinámica y presencia guerrillera en el Cesar estuvo vinculada a variables de alcance nacional y regional, en otras palabras, obedeció a las directrices de expansión decididas por estos mismos grupos en sus conferencias o congresos<sup>13</sup> pero, al mismo tiempo, se relacionó con lo sucedido en territorios contiguos. Así, por ejemplo, el conflicto armado y los brotes de violencia política en el Sur de Cesar compartieron muchas de las características de los mismos fenómenos en la provincia de Ocaña y el Catatumbo (Norte de Santander), al mismo tiempo que se entrelazaron con lo observado en algunos municipios del Sur de Bolívar (Morales, Río Viejo, Santa Rosa y Simití). Otro tanto ocurría en el Norte del Cesar donde el conflicto se asimilaba a lo ocurrido en la Alta Guajira (San Juan, Fonseca, Palomino, Dibulla) y en la zona limítrofe del departamento del Magdalena (San Pedro, Iriguaní, Fundación). La dinámica detectada en algunos municipios del Centro del Cesar compartía elementos presentes en los hechos de “orden público” conocidos en la Depresión Momposina<sup>14</sup>. Esto para recalcar la necesidad

13 Por ejemplo, la “Séptima Conferencia Guerrillera” de las Farc-ep en 1982 o la “Reunión Nacional de Héroes y Mártires de Anorí” del ELN en 1983 (Medina C., 2009 y Echandía C., 2006).

14 En estos municipios (Mompox, El Banco, Magangué), el ELN realizaba secuestros y extorsionaba a comerciantes, transportadores y grandes propietarios.

de analizar fenómenos como el conflicto armado y la violencia política desde planos subnacionales, construidos a partir de los intereses en juego entre los actores locales y regionales, que no siempre coinciden con la división político-administrativa de departamentos y municipios. Esta visión comprensiva se abre a la geografía en el tratamiento del tema.

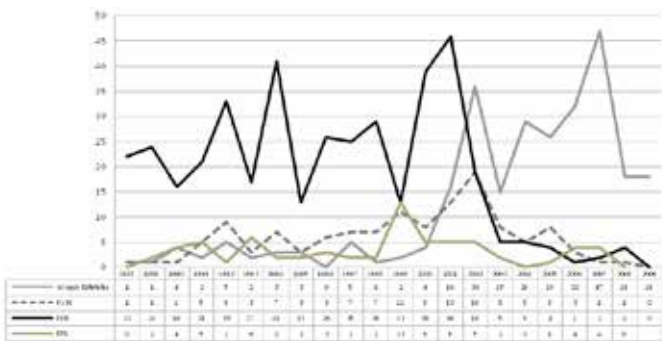
Desde mediados de la década de 1980 se pueden detectar núcleos guerrilleros en algunas zonas marginales (de colonización) en el Norte y Oriente, y en otras zonas más integradas (Magdalena Medio) a la economía y a la vida política del Cesar, Santander y Norte de Santander. Las zonas de colonización sirvieron de refugio y retaguardia para algunos frentes del ELN que se reorganizaron luego de superadas las crisis interna de esta organización durante los años setenta; esto fue lo que sucedió con el Frente Camilo Torres que se asentó en la Serranía del Perijá (Broderick W., 2000). Otros frentes de la misma organización también nacieron o se reagruparon en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta (Manuel Martínez Quiroz) o en Catatumbo (Armando Cagua). Así mismo las Farc-ep se expandieron en las mismas zonas y llegaron a contabilizar, en 1997, cinco frentes (19, 20, 37, 41 y 59), pertenecientes a los Bloques Magdalena Medio y Caribe.

Lentamente, estas guerrillas avanzaron a puntos neurálgicos de la economía y el gobierno del Nororiente Colombiano. La cima de esta expansión se alcanzó entre 1994 y 1997, aunque se venía gestando, por lo menos, desde 1986. Sin embargo, hay que resaltar que la dinámica rural y urbana de la guerrilla en el Nororiente fue más estrecha de lo que han reconocido algunos analistas (Echandía, C., 2006) y muy pronto se crearon estructuras del ELN y de las Farc-ep, alrededor de los conflictos laborales y de las reivindicaciones de los movimientos cívicos, en ciudades como Bucaramanga, Barrancabermeja, Aguachica, Cúcuta y Valledupar. Lo urbano soportaba el trabajo político e ideológico, en lo rural se organizaban las estructuras militares, entre uno y otro espacio se ideaban formas de apoyo y mantenimiento logístico y financiero. De igual forma, a diferencia de otras zonas del Nororiente, en el Cesar, durante este periodo, no ocurrió un enfrentamiento visible entre distintos frentes de la guerrilla por alcanzar supremacía política o militar e influencia sobre la población o la explotación de recursos naturales. Por el contrario, el ELN, las Farc-ep y el EPL tendieron a establecer acuerdos y a realizar operaciones conjuntas en la Sierra Nevada y en la Serranía del Perijá.

Como se aprecia en la gráfica 3, entre 1988 y 1997 el grupo guerrillero más activo en el Cesar fue el ELN; sus acciones

unilaterales<sup>15</sup> sobrepasaron tanto a las Farc-ep y al EPL como a las acciones de los organismos de seguridad del Estado. En 1990 apenas registró 16 acciones, en 1992, subió a 33, pero luego, tras un descenso en 1993 (17), alcanzó 41 acciones en 1994, momento que coincidió, a nivel nacional, con su mayor despliegue y muestra de capacidad militar. En cambio, las Farc-ep mantuvieron un “discreto” comportamiento que superó, por momentos, el frente Libardo Mora Toro del EPL<sup>16</sup>. Sin duda, fue un momento en que la guerrilla conservó la iniciativa y puso en aprietos tanto a las Fuerzas Armadas como a las autoridades civiles. El esquema básico era el de una guerrilla que se consolidaba en lo militar y en su influencia social y política, es decir, que “construía” un poder local paralelo al Estado. Esto sucedía, por lo menos, en las zonas rurales de mayor arraigo de los distintos frentes guerrilleros y en los barrios populares de algunas ciudades donde los mismos grupos adelantaban actividades clandestinas. Hecho que por demás no pasó inadvertido para las élites departamentales y los analistas del conflicto dentro del “establecimiento”<sup>17</sup>.

**Gráfica 3 Acciones Unilaterales por Grupo  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

Las ofensivas de las Fuerzas Armadas, en especial de la Primera y la Segunda División del Ejército, con sedes en Santa Marta y Bucaramanga, golpearon de manera contundente a muchas de las estructuras establecidas, durante estos años, por el ELN en el Nororiente; estas acciones afectaron en menor grado

15 Así define Cerac esta categoría: “se comprende como todo uso de la fuerza contra personas, comunidades e infraestructura, que no conlleva a una reacción violenta de los afectados, es decir que no conduce a enfrentamientos. No necesariamente tiene que generar daños; acciones fallidas también se codifican como acciones unilaterales”.

16 Para el caso del Ejército Popular de Liberación (EPL) tan solo se dispone de información estadística sobre sus acciones en el Sur de Cesar y en la Provincia de Ocaña (Norte de Santander).

17 Ver, por ejemplo, los editoriales y columnas de Plinio Apuleyo Mendoza o del General (r) Álvaro Valencia Tovar.

a las Farc-ep. En efecto, algunas Brigadas (2, 5 y 13) con campo de acción en el Magdalena Medio, en la Provincia de Ocaña, o en la Sierra Nevada de Santa Marta incrementaron sus operativos y pusieron en marcha distintos métodos<sup>18</sup> para resquebrajar la estructura del Frente Nororiental de Guerra del ELN<sup>19</sup> y los Bloques Caribe y Magdalena Medio de las Farc-ep. Así, algunos de sus “frentes históricos”, de notoria influencia en ciertos municipios de Cesar, Bolívar, Santander y Norte de Santander, como el Camilo Torres Restrepo o el José Solano Sepúlveda u otros de reciente creación o consolidación como los llamados Manuel Martínez Quiroz, Capitán Parmenio, Manuel Gustavo Chacón o Armando Cacua, o las regionales urbanas Diego Cristóbal Uribe o Claudia Escobar Jerez, recibieron notables reveses entre 1998 y 2002. A este declive también contribuyeron los denominados grupos de justicia privada o autodefensas y paramilitares, que expandieron sus acciones desde el Magdalena Medio Santandereano al Sur y Centro del Cesar, sirviendo como redes de inteligencia y como medio para la ejecución de asesinatos selectivos o indiscriminados, según las circunstancias.

**Gráfica 4 Combates Estatales y Guerrilla  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

La gráfica 4 confirma lo ya dicho: el conflicto armado en el Cesar (medido en *acciones de combate*<sup>20</sup>) ha sido protagonizado por el Estado y la guerrilla (ELN y Farc-ep); sin embargo, durante este periodo fue mayor la confrontación entre el ELN

18 Desde el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) las Fuerzas Armadas sufren un proceso de “modernización” en su forma de operar contra las guerrillas y se incrementa el gasto en defensa; aspectos que se materializan en los golpes que entre 1992 y 1994 recibe el ELN en el Nororiente.

19 Estos “Frentes de Guerra” agrupaban a otros frentes de carácter más focalizado.

20 Cerac define así esta categoría “Todo enfrentamiento armado o cruce de fuego entre dos o más grupos. Siguiendo la definición usada por el Centre for the Study of Civil War (CSCW), es necesario que durante la acción el perpetrador se enfrente a una reacción defensiva del grupo que está siendo atacado; de no ser así, se trata de una acción unilateral. Los combates no sólo se dan entre fuerzas estatales y no estatales. Estos pueden ocurrir también entre fuerzas estatales y entre fuerzas no estatales”.



y los organismos de seguridad del Estado. Esto se ratificará más adelante, cuando se examine el nivel de combate que dio el Estado a los grupos paramilitares. Incluso se puede afirmar que el ELN mostraba una dinámica militar apreciable hasta no hace mucho (2007), momento en el cual las Farc-ep mantenían el mayor nivel de enfrentamiento con el Estado. El ELN fue el grupo guerrillero más activo durante la primera mitad de la década de 1990; poco a poco su ímpetu decayó y fue sustituido, aunque no con la misma intensidad, por las Farc-ep. Cabe anotar también que a partir de mediados de esta década, la dinámica del conflicto en el Cesar parece relacionarse menos con lo sucedido en el Magdalena Medio y más con lo observado en el Catatumbo y la Serranía del Perijá, donde tanto el ELN como las Farc-ep mantenían sus frentes más activos, muy cerca de Valledupar y de los centros clave de producción agroindustrial y minera (Becerril, Codazzi, La Jagua, El Paso, San Diego, La Paz y Bosconía)<sup>21</sup>.

**Gráfica 5 Tasas de Homicidios por 100.000 habitantes  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

Sin embargo, los efectos y las secuelas de esta guerra *anti-subversiva* sobre la población civil fueron preocupantes. Entre 1985 y 1996, una nutrida red de organizaciones sociales se había organizado a lo largo del río Magdalena, en municipios como Barrancabermeja, Yondó, Ocaña, San Vicente de Chucurí, Sabana de Torres, San Alberto, Aguachica, La Gloria, Tamalameque, Pailitas, Pelaya, Curumaní, San Pablo, Río Viejo, La Jagua de Ibirico, Curumaní, EL Plato, El Difícil, etc. Eran un amplio territorio limítrofe de varios departamentos (Magdalena, Bolívar, Santander, Antioquia y Cesar), y una

21 Como se muestra adelante, el peso del secuestro como detonador del accionar de los paramilitares en el Cesar no es contundente; los registros estadísticos no son muy exactos antes de 1994 y presentan dos picos, uno en 1998 y otro en 2001, precisamente los años de mayor control paramilitar en el Cesar.

red social que reunía dirigentes y campesinos de la ANUC<sup>22</sup>, organizaciones cívicas (la Coordinadora Popular), movimientos políticos regionales (Movimiento de Acción Comunitaria), sindicatos del petróleo, el carbón (Unión Sindical Obrera, Sintramienergética) y la industria palmera (Indupalma), representantes del magisterio y la cultura, organizaciones femeninas (Organización Femenina Popular), defensores de derechos humanos (Credhos), y algunos gobiernos locales (Aguachica, Pailitas, Curumaní). Esta misma red protagonizó paros, tomas de tierra, huelgas y movilizaciones durante estos años, a lo largo y ancho del Nororiente, y llegó a convertirse en un amplio *bloque de poder popular*. Pero su visibilidad y protagonismo la convirtieron también en el principal blanco de las acciones de los organismos de seguridad del Estado y de bandas paramilitares. Las cifras de homicidio y desplazamiento forzado antes de 1997 (gráficas 5 y 9) corresponden, en buena parte, a integrantes de esta red.

También la Unión Patriótica (UP) fue blanco de la acción de grupos de extrema derecha. Este partido político alcanzó cierta importancia electoral en algunos municipios en la década de 1980. En especial, sobresalieron sus resultados a los concejos o sus procesos organizativos en Valledupar, Pueblo Bello, Bosconía, La Jagua de Ibirico, Becerril, Aguachica, San Alberto y San Martín. Aunque su poder electoral no se comparó con el de los partidos (Liberal y Conservador) si obtuvo un nivel equiparable al de otras fuerzas de oposición (Nuevo Liberalismo). Hechos particulares fueron que alcanzó cierto arraigo en sectores de clase media urbana e intelectual, sindicatos, organizaciones campesinas y estudiantes, y que se articuló a la trayectoria del Partido Comunista, la Coordinadora Obrero-Campesina Popular y a la existencia de movimientos cívicos (Causa Común) en las principales ciudades y municipios del Cesar y la Costa Atlántica<sup>23</sup>. Las acciones de exterminio de la Unión Patriótica en otras regiones del país repercutieron en su debilitamiento y desaparición en el Cesar, en especial sus dirigentes<sup>24</sup>.

22 En el Cesar, la ANUC “línea Sincelejo” asume el nombre de “Unidad y Reconstrucción” y desarrolla una intensa actividad a mediados de los años ochenta.

23 En efecto, movimientos de perfil similar a Causa Común también hicieron parte de la UP. Entre estos se mencionan: el Movimiento Bolivariano de Cartagena, Causa Caribe en Barranquilla y Camilo Torres en Santa Marta (Botero, J. 2008:70-71).

24 Se recuerdan algunos nombres: José David López, Miguel Arroyo, Luís José Mendoza, Víctor Ochoa, Antonio Quiroz y Jairo Urbina.

### Los Autodefensas y los Paramilitares

Durante estos años (1988-1995) se tienen noticias esporádicas de la aparición y actuaciones de los grupos de *justicia privada* o autodefensas. En algunos municipios (San Alberto, Aguachica, Ocaña, Gamarra, San Martín) se hicieron visibles a través de comunicados y asesinatos selectivos<sup>25</sup>; su papel parecía un tanto discreto y, en ocasiones, su presencia fue contrarrestada por la guerrilla. Tanto el ELN como las Farc-ep anunciaron, con alguna frecuencia, *ejecuciones* de integrantes de estos grupos a quienes acusaban de colaborar con los organismos de seguridad del Estado. El Magdalena Medio fue la zona escogida para la actividad temprana de estas *autodefensas*, entre ellas las recordadas autodefensas de Francisco Prada Márquez, alias “Juancho Prada”, en los alrededores de Aguachica. Esta dinámica se corrobora, como se dijo, con la lectura de las tasas de homicidio de la época y con algunas entrevistas. Aunque antiguos voceros de estos grupos argumentaban que fueron una respuesta a la presión de la guerrilla, pronto emergieron sus vínculos con intereses económicos y políticos de la región: la seguridad de las empresas agroindustriales y mineras, la protección de las inversiones en ganadería o avicultura y la defensa del *patrimonio* partidista y electoral. En este sentido las autodefensas aparecen como instrumentos de terceros, antes que como actores autónomos con reivindicaciones e intereses propios.

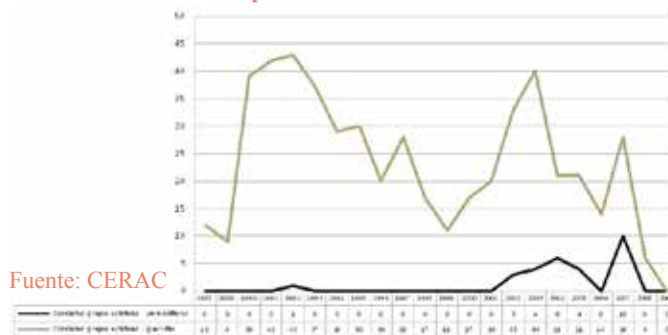
Sin duda, uno de los orígenes del fenómeno paramilitar en esta parte del Cesar fue el poder político y electoral que se organizó para mantener su acceso a las administraciones de turno y *defender* los presupuestos municipales de la *amenaza* de las organizaciones populares, de los opositores políticos y de las presiones de la guerrilla. En este sentido más que organizaciones con estructuras militares definidas y presencia territorial visible, fueron redes de inteligencia y sicariato que no tenían como enemigo exclusivo a la guerrilla sino también a opositores sociales y políticos. Entre 1988 y 1994 el grupo de investigación se tropezó con frecuentes noticias de asesinatos de civiles a manos de desconocidos, estos hechos sin embargo ocurrieron en zonas donde se vivió una notable agitación social entorno a la tierra, las elecciones o intereses laborales, y sus víctimas fueron con frecuencia humildes propietarios o líderes políticos y sociales. Este rasgo pervivió, con variaciones, a lo largo de la década de 1990 y a partir de 1997 se combinó con la asombrosa presencia militar de los llamados Bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Tres fueron los focos de las AUC en el Cesar: el Sur, desde Santander (Aguachica, San Alberto,

25 Sus víctimas son civiles acusados de pertenecer o prestar apoyo a la guerrilla (sindicalistas, activistas de derechos humanos, líderes campesinos, artistas, militantes de la Unión Patriótica); también cometen delitos que califican como “limpieza social” (asesinato de delinquentes, vagabundos desconocidos, drogadictos etc.).

Sabana de Torres, Rafael de Lebrija, San Vicente de Chucurí, San Juan Bosco); desde Occidente, La Gloria, Chimichagua, Pelaya, Tamalameque, Río Viejo, Morales, Magangué) y desde el Norte, San Juan del Cesar, Bosconía, Fundación, Ciénaga, Pueblo Bello, en rutas de penetración similares a las utilizadas en la década de 1980 por las guerrillas. Resulta curioso que desaparecidas estas grandes estructuras (2005), la vieja forma de operar de los primeros grupos paramilitares haya revivido en algunas de las características urbanas manifiestas de las bandas neo-paramilitares, con excepción, tal vez, de sus estrechos vínculos con el narcotráfico<sup>26</sup>.

A partir de 1996 se perciben nuevas formas de organización y de actuación de los grupos paramilitares. Como se mencionó, el esquema defensivo y localizado dio paso a estructuras de carácter militar, con mayor cubrimiento territorial y mando centralizado. Así, Guillermo Cristancho Acosta, alias Camilo Morantes, encabezó las denominadas “Autodefensas del Sur de Cesar y Santander”, con radio de acción en algunos municipios del Magdalena Medio (Aguachica, San Alberto, Sabana de Torres, San Rafael de Lebrija) para dar paso, poco después, al Bloque Central Bolívar, dirigido por alias Julián Bolívar y Ernesto Báez, que se estableció en el Sur de Bolívar y entró a Barrancabermeja en 2000. El Bloque Catatumbo, comandado por Salvatore Mancuso, incursionó desde Urabá en el Sur de Cesar (Provincia de Ocaña) y Norte de Santander (Catatumbo); las Autodefensas del Norte, al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, se afincaron en los principales centros de poder del Norte del Cesar, incluido Valledupar, este último “Bloque” terminaría dominando la vida política del Cesar. Aun así, pese al despliegue de fuerza mostrado por estos grupos, sobresale el bajo número de combates entre ellos y las Fuerzas Armadas (gráfica 6), apenas una acción de este tipo en 1992 y unas pocas entre 2002 y 2005, cuando las AUC eran ya un poder de facto en los principales municipios y ciudades del Nororiente (incluido el Cesar).

**Gráfica 6 Combates Estatales, Paramilitares y Guerrilla**  
Departamento del Cesar



Fuente: CERAC

26 La relación de algunas autodefensas del Sur de Cesar con el narcotráfico parece menos estrecha (comparada con las del Magdalena Medio) o, tal vez, sus vínculos sociales, políticos y sus fuentes de financiación fueron más amplios y diversificados.

En síntesis, la geografía paramilitar se asemeja a la inaugurada por la guerrilla, solo que sigue un orden inverso: va del centro a la periferia; se organizan en los centros poblados de mayor integración económica y política o en proceso de integración (Aguachica, San Alberto, Bosconía, Codazzi, Pelaya, Ocaña, Valledupar), y avanzan hacia zonas de colonización y/o de frontera (Serranía del Perijá, Sierra Nevada, Catatumbo). Al principio como redes de informantes y ejecuciones individualizadas, ligados a destacamentos militares o bajo las órdenes de políticos o empresarios y grandes propietarios, luego como poderosas estructuras armadas bajo el mando de *señores de la guerra*. Sin embargo, poco antes de dar este salto, contaron con el apoyo de prestantes políticos y/o empresarios y se ampararon en la fachada de algunas Convivir, como espacio cuasi-institucional<sup>27</sup>.

*La política y las elecciones: 1982- 1997*

Durante el siglo XX el Cesar tuvo una apreciable tradición bipartidista, la información electoral así lo confirma. Desde 1931, como parte del Magdalena, y hasta 1982, como departamento, se caracterizó por el predominio del Partido Liberal en los municipios del Norte (Valledupar, Bosconía, El Copey, San Diego, La Paz, Manaure, Codazzi, Becerril, El Paso, La Jagua), del Conservatismo en el Centro y Sur (Curumaní, Chimichagua, Chirigüaná, González, Río de Oro, San Alberto, San Martín), y una tendencia *no tradicional*<sup>28</sup> en estos mismo sectores. Otros más en el Centro y Sur fueron liberales o *no tradicionales*: Gamarra, La Gloria, Pailitas, Aguachica (Pinzón de L., P., 1989:84). De esta forma, el imaginario político colectivo del departamento asoció, en ocasiones, el calificativo de liberal a los costeños y el de conservador a los del sur (González Río de Oro) o a los ribereños (Chimichagua, Chirigüaná)<sup>29</sup>.

En las elecciones para Asamblea departamental de 1982, el predominio del Partido Liberal todavía era claro, su votación total (78,732) duplicó a la del Partido Conservador (35,198) y la de otros partidos (Frente por la Unidad del Pueblo- FUP), que apenas alcanzaron una minoría (791) en distintos municipios. Las elecciones al Senado y la Cámara, del mismo año, ratificaron este balance de poder<sup>30</sup>.

27 Así lo reseña Rodrigo Tovar Pupo en su libro *Mi Vida como Autodefensa, inédito*.

28 Según Patricia Pinzón de Lewin (1989), se consideran “no tradicionales” los municipios que cambiaron por lo menos dos veces de partido mayoritario entre 1931 y 1982.

29 De la Guajira también llegaron conservadores a hacer política en el Cesar.

30 Por partidos, al Senado, el Liberalismo obtuvo 79,281 votos; el Conservatismo, 33,108 y el FUP, 650. A la Cámara, el Partido Liberal, 79,736

Sin embargo, las cosas cambiaron un poco desde 1986. Otros partidos, el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, entraron en escena. Las tendencias modernizantes y centralistas del primero, y los efectos de los acuerdos de paz, materializados en el segundo, se hicieron presentes en el Cesar, tal como lo muestra la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Escrutinio para Senado -Departamento de Cesar**  
**Votación por Partido**  
**Marzo de 1986**

Partido	Votos
Liberal	86,309
Conservador	50,683
Nuevo Liberalismo	4,065
Unión Patriótica	4,081
En blanco	112
Total	145,250

Fuente: Registraduría Nacional

A pesar de su calificación como minorías, los nuevos partidos marcaron hitos en la historia reciente del Cesar, también se relacionaron con el conflicto y la violencia de aquéllos años. Por su lazo directo con las probabilidades de la paz a nivel nacional y regional, se recalcan los resultados electorales de la Unión Patriótica (UP). En especial sobresale la votación alcanzada por este partido en Valledupar (1,145 votos), La Jagua de Ibirico (702), Becerril (656), San Alberto (406) y San Martín (184), municipios que en el pasado se habían vinculado a la trayectoria electoral del bipartidismo. Y aunque el poder electoral de la UP no llegó a compararse con el de los partidos Liberal y Conservador, sí alcanzó un nivel comparable al de otras fuerzas de oposición (Nuevo Liberalismo). En las votaciones para Cámara de Representantes, en 1986, este partido aventajó a la UP, que no presentó listas por el Cesar<sup>31</sup>; aun así, la Unión Patriótica logró alguna participación en la Asamblea y algunos concejos municipales (Campos, Y., 2008:54-55).

Otro dato importante: en el escenario político-electoral de los años ochenta sobresalieron algunos nombres y personalidades ligados al liberalismo (Carlos Arturo Marulanda R., Álvaro Araujo N., Gustavo Gnecco O., José Castro C., Alfonso Araujo C.) o al Conservatismo (Fabio Ávila A., Alfonso Campo S., Jaime Murgas A., Jorge Dangond D.) quienes dominaban los resultados para Cámara y Senado. Estas mismas personas o

votos; el Conservador, 33,877 y el FUP, 638.

31 En cambio la UP hizo acuerdos electorales con sectores del liberalismo encabezados por Consuelo Araujo y Milciades Campillo.

sus *dinastías políticas* marcarán las elecciones (anteriores y venideras) en el Cesar.

En 1988 el panorama electoral varió poco. Durante las primeras elecciones populares para alcaldes el Partido Liberal se quedó con 16 de las 24 alcaldías, el Social Conservador ocupó 7, las coaliciones 1 y la Unión Patriótica, aunque no obtuvo ninguna alcaldía, alcanzó 1,732 votos en dos municipios. En las votaciones para Concejo, de un total de 271, el liberalismo obtuvo 157 curules; el Social Conservatismo, 102; la Unión Patriótica, 5; las coaliciones, 4, y otros inscritos, 3. En las elecciones para Asamblea, el Partido Liberal alcanzó 10 puestos y el Partido Social Conservador, 5. De entrada una pequeña ventana para la oposición. Entre los asambleístas se encontraban: Lucas Gnecco C., con la mayor votación (15,183); Jhonny Pérez O. (11,015), William Fuentes (10,184), Jaime Araujo N. (9,787), Álvaro Morón C. (8,836), Gilberto Gómez (8,233) y Jaime Murgas A. (8,062). Es decir, la clase política en pleno.

En las elecciones presidenciales de 1990, la izquierda volvió a tener una votación significativa en el Cesar. El candidato Antonio Navarro, de la Alianza Democrática M-19, obtuvo 25,351 votos, frente a 24,991 de Álvaro Gómez, Conservador, y 40,080 de César Gaviria, Partido Liberal. Un resultado sorprendente pero efímero. Las mayores votaciones para Navarro Wolf estuvieron en Valledupar (13,285), Codazzi (3,864), Aguachica (1,517), la Paz (1,007) y San Alberto (773). De igual forma el “sí” para la Asamblea Nacional Constituyente arrasó con el “no”: el primero obtuvo 87,229 votos; el segundo, 3,005. Así se manifestó un particular entusiasmo ciudadano por la modernización institucional y la paz, hecho que pareció ratificarse en las elecciones de octubre de 1991, para Senado y Cámara, como se ve en la tabla 2:

**Tabla 2**  
**Resumen Votación\* al Senado por Partido**  
**Departamento de Cesar**  
**Octubre de 1991**

Partido	Votación
Liberal	55,447
Social Conservador	6,575
Unión Patriótica	1,996
Alianza Democrática M-19	13,472
Movimiento de Salvación Nacional	4,671
Unión Cristiana	6,629
Movimiento Conservador Independiente	1,227
Otros Partidos y Movimientos	7,786

Fuente: Registraduría Nacional

\* Se muestran solo los partidos o movimientos con mayor votación en Cesar

Como aparece en la tabla 2, aunque el Partido Liberal continuó liderando los resultados electorales, la Alianza Democrática alcanzó la segunda votación en el departamento; el Partido Conservador lució fragmentado y la Unión Patriótica mostró alguna presencia. Para estas elecciones las mayores votaciones en el Cesar correspondieron a Álvaro Araujo N. (27,693), Vera Grabe L. (13,472), Andrés Pastrana A. (6,830), Fernando Mendoza A. (6,521), Enrique Gómez Hurtado (4,671), Almilkar Acosta M. (2,465), David Turbay T. (2,057) y Carlos Espinosa F. (1,984). Sin duda un notable éxito para Álvaro Araujo, oriundo de la región, y para Vera Grabe, una cara nueva en política.

Este relativo éxito de la izquierda se apreció mejor en los resultados electorales en Cámara, como se aprecia en la tabla 3:

**Tabla 3**  
**Resumen Votación\* a la Cámara de Representantes**  
**Departamento de Cesar**  
**Octubre de 1991**

Nombre Candidato	Partido	Votación
Felipe Namen Rapalino	Liberal	16,024
Luis F. Rincón López	Alianza Democrática M-19	15,061
Alfonso E. Mattos Barrero	Movimiento de Renovación Democrática	14,320
Alfredo Cuello Dávila	Partido Social Conservador	14,214
Milciades Cantillo Costa	Liberal	13,008
Luis M. Murgas Arzuaga	Movimiento de Salvación Nacional	6,401
Efraín Orozco Barrera	Movimiento Unión Cristiana	4,227
Álvaro Morón Cuello	Liberal	4,145

Fuente: Registraduría Nacional

\* Aparecen las ocho primeras votaciones

De las 12 listas inscritas, 4 obtuvieron curul, las de mayor votación. Los votos para Namen Rapalino se concentraron en Valledupar, Chimichagua, Aguachica, Curumaní, Chirigüaná, La Paz y Codazzi; Luis F. Rincón, obtuvo mayores votaciones en Valledupar, Codazzi, Aguachica y San Alberto. Por su parte, Alfonso Mattos mostró cierta fortaleza electoral en Valledupar, Codazzi, Curumaní y Chirigüaná; Alfredo Cuello recibió votos en Valledupar, Aguachica Chimichagua y otros municipios.

En ese año (1991) también se celebraron las elecciones populares de gobernadores. En Cesar fue elegido Lucas Gnecco Cerchar (51,904) seguido por Alfonso Campo Soto (50,805), el primero liberal y el segundo de origen conservador. Cabe resaltar algunos de estos nombres por su importancia en la vida política del Cesar y/o los hechos de violencia o las investigaciones que luego afrontaron. A demás de esto, es bueno advertir que más allá de estos asuntos personales o político-partidistas, lo que

estaba en juego durante esos años era la instauración de una democracia participativa, gobiernos civiles más cercanos a la población y modelos de Estado más modernos y eficientes. Sin embargo y dado el influjo que fueron adquiriendo el conflicto armado y la violencia, ocurrió todo lo contrario.

En efecto, las reformas al Estado crearon un nuevo escenario para las disputas entre familias y facciones políticas locales y regionales. Esto se hizo patente en los procesos electorales donde se batieron representantes de las viejas y nuevas generaciones y corrientes políticas del Cesar. Estas rivalidades por el poder político se centraron, preferentemente, entorno al acceso a la Gobernación y el reparto burocrático, las multimillonarias regalías generadas por el carbón eran su combustible. Así, se tienen noticias del enfrentamiento de por lo menos dos familias (Araujo y Gnecco) y sus filiaciones políticas durante éstas y otras elecciones. A esto se agregó la conformación o el fortalecimiento de grupos paramilitares de composición regional y fuertes vínculos con las Autodefensas de Córdoba y Urabá. Como se verá luego, este maridaje entre política, tradición, rentas y violencia engendró a personajes como “Jorge 40”. Por ahora se ilustran otros hechos.

Un año antes (1990) se habían celebrado las segundas elecciones a alcaldías por voto popular. El Partido Liberal alcanzó 16; el Conservador, 6; el Frente Popular, 1, y otros partidos, 1 (ver tabla 4):

**Tabla 4**  
**Elección de Alcaldes por Partido**  
**Departamento de Cesar**  
**Marzo de 1990**

Partido	Alcaldía
Liberal	Valledupar, Codazzi, Astrea, Becerril, Bosconía, Chimichagua, El Paso, Gamarra, La Gloria, La Jagua, Manaure, Pailitas, Pelaya, Río de Oro, La Paz, San Diego.
Conservador	Aguachica, Curumaní, Chirigüaná, El Copey, González, San Martín.
Frente Popular	San Alberto.
Otros Partidos	Tamalameque.

Fuente: Registraduría Nacional

Las dos principales alcaldías (Valledupar y Aguachica) quedaron en manos, la primera, del liberalismo, la segunda del conservatismo.

Como se mencionó, desde 1994, la rivalidad política en elecciones se exacerbó y los grupos armados de derecha alcanzaron injerencia. En las elecciones a Gobernación de 1991 los Gnecco se habían impuesto a los Araujo; aquél año

el triunfo fue para Mauricio Pimiento, quien derrotó a José Eduardo Gnecco (ver tabla 5):

**Tabla 5**  
**Resultados Votación a la Gobernación**  
**Departamento de Cesar**  
**Octubre de 1994**

Nombre Candidato	Partido	Votación
Mauricio Pimiento Barrera	Liberal	92,843
José Eduardo Gnecco	Liberal	82,753
Votos en Blanco		3,925
Votos Nulos		15,582
Total Votos		195,103

Fuente: Registraduría Nacional

En las elecciones de ese mismo año para Asamblea y alcaldías, el Partido Liberal siguió mostrando superioridad sobre otras organizaciones partidistas, pese a lo variados que fueron sus matices y polarizantes sus líderes. Otros partidos mostraban ciertas dinámicas regionales (Unión Cristiana, Renovación Democrática, Alianza Democrática M-19, Educación Trabajo y Cambio Social, Fuerza Progresista). Cabe resaltar, en 1994, la elección de Elías Ochoa a la Alcaldía de Valledupar y de Luis Fernando Rincón a la de Aguachica.

En 1997 la disputa por la Gobernación fue protagonizada por Consuelo Araujo N, y Lucas Gnecco, ambos liberales (ver tabla 6). El triunfo fue para el segundo quien superó a la *Cacica* por cerca de doce mil votos. El voto en Valledupar fue determinante en el triunfo de Gnecco. Además el liberalismo aparentaba ser un partido con matices y fricciones internas, no tanto derivadas de posiciones ideológicas y programáticas sino de las personas y las familias que se proclamaban de este partido y participaban en las elecciones como descendientes de o integrantes de un *notablato* regional.

**Tabla 6**  
**Elección de Gobernador por Candidato**  
**Departamento de Cesar**  
**Octubre de 1997**

Municipio	Consuelo Araujo N.	Lucas Gnecco C.
Valledupar	27,866	48,152
Aguachica	5,043	8,206
Codazzi	5,381	6,611
Astrea	2,636	2,492
Becerril	2,051	1,102
Bosconía	4,282	3,097
Chimichagua	5,345	2,565
Chirigüaná	4,270	2,908
Curumaní	4,058	2,555

El Copey	3,369	3,026
El Paso	3,007	1,720
Gamarra	1,548	2,559
González	1,103	516
La Gloria	1,427	2,022
La Jagua de I.	2,015	1,338
La Paz	2,719	3,057
Manaure	779	963
Pailitas	2,508	1,812
Pelaya	1828	937
Pueblo Bello	0	0
Río de Oro	1614	2297
San Alberto	1890	1735
San Diego	1728	2091
San Martín	2439	1364
Tamalameque	3360	1265
Total	92266	104390

Fuente: Registraduría Nacional

Ese fue un momento de gran ofensiva de los grupos paramilitares en todo el país, ganaban apoyos políticos de importancia en el Cesar.

Al mismo tiempo, por el Cesar a la Cámara fueron elegidos, en 1997, Álvaro Araujo C., Lázaro Calderón Garrido, Miguel A. Durán G., y Mauro A. Tapias D. Todos, excepto Durán, del Partido Liberal. Las votaciones más altas para el Senado estuvieron encabezadas por el Movimiento Oxígeno (María Margarita Londoño e Ingrid Betancourt), le siguieron las de Juan Manuel Ospina y Fabio Valencia Cossio, políticos de origen conservador que hacían parte de coaliciones.

En las elecciones para alcaldes de ese año (1997), a pesar de las amenazas de las guerrillas, fue elegida una variedad un poco más acentuada de candidatos por partido político (ver tabla 7):

**Tabla 7**  
**Elección de Alcaldes por Partido**  
**Departamento de Cesar**  
**Octubre de 1997**

Partido	Alcaldía
Liberal	Valledupar, Aguachica, Codazzi, Astrea, Becerril, Bosconía, Curumaní, El Paso, Gamarra, La Gloria, La Jagua, La Paz, Manaure, Pailitas, Pelaya, Tamalameque.
Nueva Fuerza Democrática	Chimichagua, Chirigüaná, El Copey.
Movimiento de Integración Regional	González, San Martín.
Conservador	San Alberto, San Diego.
Movimiento Ciudadano	Río de Oro.

Fuente: Registraduría Nacional

Las 2/3 partes de los alcaldes eran liberales, 2 conservadores y el resto de movimientos regionales, algo singular. Con todo, la vinculación de algunos de estos alcaldes al llamado “proyecto paramilitar” era ya un secreto a voces en sus municipios<sup>32</sup>.

Lo que parecía ser un asunto de las élites de Valledupar tocó buena parte del andamiaje electoral y político del Cesar, paulatinamente se ha ido develando el involucramiento de alcaldes y políticos locales en el fenómeno de las alianzas con grupos paramilitares a finales de la década de 1990. La Fiscalía adelanta investigaciones en municipios como La Jagua de Ibirico, El Copey, Bosconía, Aguachica, San Alberto, Becerril, Tamalameque y Curumaní. Debido a esto, la población civil fue presionada para apoyar determinados candidatos y se involucró aun más en el conflicto armado. Todo parecía ser una cuidadosa estrategia para copar el poder regional, en la cual las antiguas redes clientelistas cumplían un papel clave.

### El conflicto armado: 1998-2006

Se hace aquí un recuento analítico del periodo que distintos analistas denominaron de *degradación* del conflicto, caracterizado a nivel nacional por la ofensiva de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las negociaciones entre el Gobierno Pastrana y el Secretariado de las Farc-ep, el fracaso de la convocatoria a la Convención Nacional como parte de la negociación entre el mismo gobierno y el ELN, y la ruptura de las negociaciones del Caguán, hecho que significó la gran ofensiva del Plan Colombia sobre esta guerrilla.

El contexto de conflicto en el nivel departamental se derivó de los anteriores hechos y tuvo algunas variables microrregionales, los escenarios de guerra se ampliaron e intensificaron hasta cubrir buena parte del territorio e implicar (directa o indirectamente) a la sociedad, la política y la economía, de forma más dinámica que en décadas anteriores. Resultaron entrelazándose así distintas formas de violencia e intereses en el conflicto armado.

### Conflicto y población civil

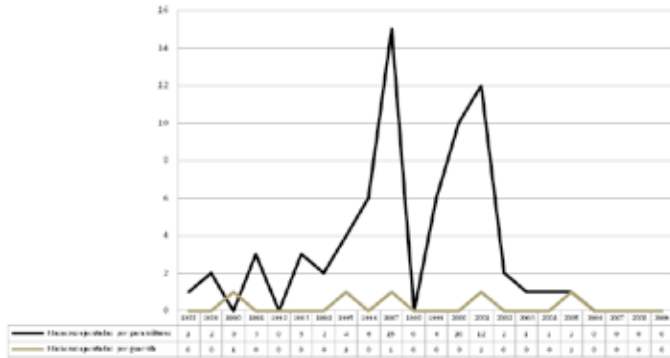
Este periodo se abrió con un claro enredamiento de la población civil en el conflicto armado, aspecto que si bien no era novedoso alcanzó niveles desconocidos<sup>33</sup>. Tal como lo muestra la gráfica 7, en 1995 se registraron 5 masacres, 4 atribuidas a los grupos paramilitares y 1 a la guerrilla. El año siguiente esta cifra aumentó a 6 (ejecutadas por los paramilitares), en 1997 fueron

32 Así, el electo alcalde de Aguachica era vinculado con los paramilitares de alias “Juancho Prada”.

33 Luego de la *Violencia vivida entre 1948 y 1953, el país no conocía niveles tan sorprendentes de implicación de civiles en el conflicto.*

16, de ellas 15 perpetradas por los paramilitares y 1 por los grupos guerrilleros. Aunque esta tendencia se revirtió el año siguiente (1998), volvió a elevarse entre 1999 y 2001, años de mayor actividad de los Bloques Catatumbo, Norte y Central Bolívar de las AUC. Los datos son contundentes, la población civil, en especial pobladores rurales pobres en municipios como Beceril, Codazzi, San Diego, La Paz, Pueblo Nuevo, El Copey, Bosconía y El Paso, se convirtieron en el blanco político y social de una guerra irregular que tuvo como objetivo central contrarrestar la influencia de los grupos guerrilleros sobre la población, el territorio, la política y la economía del Cesar. Alguien pudo pensar que este accionar era reconocimiento de facto y a regañadientes del carácter de actor colectivo y de beligerancia regional de los insurgentes.

Gráfica 7 Masacres  
Departamento del Cesar



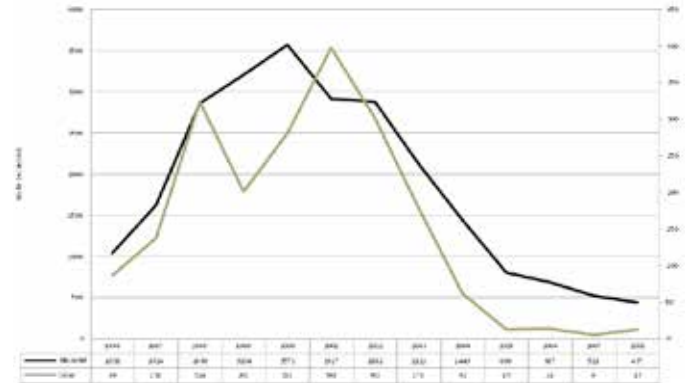
Fuente: CERAC

Este sesgo del conflicto es más evidente si se incluye la información sobre secuestro, del que fueron víctimas frecuentes, aunque no exclusivas, personas y familias renombradas, adineradas y pudientes. Aunque no se dispone de información anterior a 1996, ni se discriminan los presuntos autores o/ya la clase social del afectado en el Cesar, la gráfica 8 devela la magnitud del fenómeno. La tendencia del departamento reflejó la observada en el orden nacional y alcanzó su mayor pico en 2001, con 398 secuestros. Estos datos reiteran que la población se veía cada vez más enzarzada en el conflicto o, en su defecto, era *objetivo* de acciones criminales que, se decía entonces, eran asuntos de los *grupos armados ilegales* o de bandas criminales. Aun así, las entrevistas y la información documental acopiada<sup>34</sup> muestran que no todas las clases o estratos sociales fueron golpeados de la misma forma e intensidad, y que no todos los secuestros tenían el mismo patrón extorsivo o eran realizados

34 En años recientes, tal vez el secuestro más recordado sea el de Víctor Ochoa Daza, político cesarense, realizado por el Bloque Norte de las AUC en 2002, durante una coyuntura electoral.

por la guerrilla. Más aun, se puede sostener que a la violencia promovida por la guerrilla correspondió otra que emanaba de lo alto de la sociedad y era ejecutada por los paramilitares, tanto bajo un esquema “contra-insurgente” como de lucha por la superioridad electoral.

Gráfica 8 Número de Secuestros 1996-2008  
Departamento del Cesar



Fuente: CERAC

Sin duda la ofensiva de las AUC fue indiscriminada e intentó romper de cuajo las relaciones y apoyos sociales o políticos que al parecer tenía la guerrilla<sup>35</sup>. Las cifras sobre muertos civiles en eventos de conflicto así lo sugieren (gráfica 9). Aunque el número de civiles muertos o heridos se mantuvo alto durante todo el periodo observado, su incremento es apreciable desde 1995, su “cima” estuvo en 2000. Estas tendencias coinciden, como se dijo, con el proceso de unificación y centralización de las acciones de los paramilitares en el nivel nacional. Obviamente, esta característica del conflicto tampoco exime de responsabilidades a la guerrilla, que mantuvo una relación de frío cálculo con la población civil en las zonas del Cesar donde se expandía y encontraba un apoyo esporádico. También sufrieron los habitantes de sus zonas de mayor influencia, sobre la Serranía del Perijá, La Sierra Nevada y El Catatumbo. Esto se pone en evidencia con la información sobre combates entre guerrillas y paramilitares por microrregiones, que fueron mínimos, o sobre civiles muertos. Así mismo, entre 1998 y 2009 se responsabilizó a la guerrilla de 2 masacres en el Cesar. Con todo, la pregunta por las razones profundas para envolver a los civiles en un conflicto irregular está aun por responderse<sup>36</sup>.

35 Las acciones de las AUC eran indiscriminadas (masacres) con el objetivo de sembrar terror, o selectivas para lesionar la organización social. De las primeras fueron víctimas decenas de habitantes rurales y urbanos, tal como lo ha constatado la Fiscalía; de la segunda fueron “objetivo” y víctimas dirigentes indígenas (Kankuamos, Wiwas), sindicalistas del carbón y la palma y dirigentes cívicos y políticos.

36 Algo de esto se argumenta más adelante.

**Gráfica 9 Civiles Muertos y Heridos en Eventos de Conflicto  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

Una respuesta parcial a tal pregunta podría estar en el desplazamiento de sus tierras. La gráfica 10 muestra una acentuada tendencia a la expulsión de población desde 1999, lo cual es *coherente* con las tendencias del conflicto durante este periodo. En consecuencia se podría sostener que un efecto de hondas repercusiones del conflicto armado del Cesar durante la última década ha sido el desplazamiento de población civil, en especial, como se muestra luego, de los municipios y microrregiones de mayor población campesina. Este fenómeno es aun más grave que el secuestro.

En síntesis, si el conflicto golpeó con fuerza a los grandes propietarios y empresarios en su libertad individual y hacienda familiar, arremetió con más fuerza aun contra la vida y el patrimonio de los más pobres. Sin embargo, como lo han revelado recientes investigaciones, no existe equilibrio en esta balanza. Quienes retenían mayores recursos de poder regional y guardaban relaciones más directas con el Estado departamental y local sortearon con mejor suerte los efectos del conflicto y la violencia política. Aun así, funcionarios del Estado (de la justicia) también fueron víctimas de la acción de los paramilitares. Todas estas características se advierten en la denominada *parapolítica*.

**Gráfica 10 Tasa de desplazados por 100.000 habitantes  
Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

### La “Parapolítica” en el Cesar

En este escenario de confrontación, algunos funcionarios en ejercicio o ex-gobernadores y ex-alcaldes, senadores y representantes a la Cámara por el Cesar han sido investigados por la Fiscalía, acusados de mantener vínculos con grupos paramilitares. Muchos habitantes consideran que estos grupos controlaron la vida electoral de gran parte de los municipios del Cesar, desde su entrada hasta su desmovilización, y que cambiaron de forma notoria la vida política local y departamental, que hoy se mueve, en algunas microrregiones (Magdalena Medio y Provincia de Ocaña), bajo el síndrome de la amenaza de muerte y la corrupción. Pero el asunto parece ser de doble vía dado que, en algún momento, fueron los políticos quienes acudieron a las autodefensas para ganar elecciones; se decía que estos grupos reemplazaban con más eficacia a las maquinarias tradicionales (la coacción cumplía aquí un papel muy preciso). El botín era el presupuesto público del respectivo municipio, la contratación de obras y la nómina de empleos directos e indirectos. El círculo se cerraba con la intimidación a los sufragantes y la compra de votos.

El punto culminante de este fenómeno en el Cesar podría localizarse en octubre de 2003 cuando, según investigaciones de la Fiscalía, el grupo de “Jorge 40” alcanzó la Gobernación apoyando al candidato electo, Hernando Molina Araujo. El gran rival de Molina fue el voto en blanco, algo que reveló la situación de crisis del departamento. No obstante, en las elecciones al Congreso en marzo de 2002 ya se había mostrado el poder de este grupo para hacer elegir algunos candidatos. Incluso antes, en 1999, las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia mostraban como Rodrigo Tovar Pupo incidía en la administración pública de los municipios del Sur del Cesar e intervenía en los procesos electorales para “elegir a personas afines en cargos de representación popular”. De esta forma, el pretendido Bloque Norte “asumió el control total” del Cesar, lo cual respondía a una “estrategia política” de los paramilitares en la Costa Atlántica. En reuniones entre “Jorge 40” y ciertos políticos se acordaba quiénes eran candidatos y en qué distritos electorales serían elegidos. Los aspirantes que no tenían el aval de los paramilitares eran amenazados o asesinados.

Según las mismas investigaciones, estos hechos involucraron a distinguidos integrantes de las familias más antiguas y renombradas; también a políticos locales de distintos municipios del Cesar. Se configuró un conjunto de intereses aliados con grupos paramilitares y el narcotráfico. Así mismo, en este escenario surgieron y se fortalecieron nuevos partidos, entre ellos, Alas Equipo Colombia, Partido de la U, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, MRL y El Golpe. Estos hechos de parapolítica fueron predominantes hasta la desmovilización del Bloque Norte de las Autodefensas (2006).



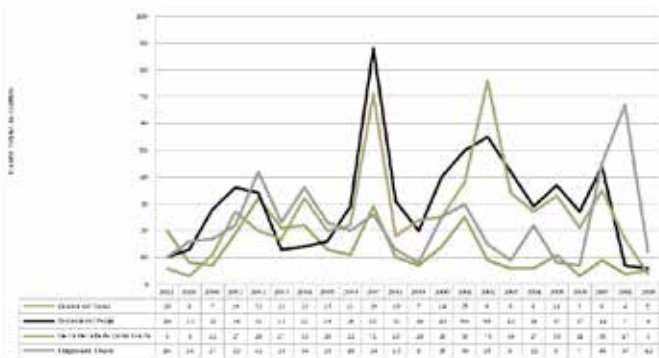
La destitución de Hernando Molina Araujo en 2007 no significó el fin de la crisis política en el Cesar. Su reemplazo, Rodrigo Canosa, designado por el Gobierno nacional, incurrió en malos manejos y, en un tiempo record de seis meses, desaparecieron cerca de 100 mil millones de pesos en contrataciones, según consta en investigaciones de la Procuraduría General de la Nación. Este gobernador encargado fue destituido diez días antes de terminar su mandato y en su reemplazo fue nombrada Clara Collazos, quien también resultó sancionada por la Procuraduría.

**El conflicto armado por microrregiones**

Como se dijo atrás, este conflicto fragmentó el espacio político y administrativo del departamento, también afectó hondas fibras de integración social. En consecuencia, se ha creído conveniente hacer un análisis que agrupa los 25 municipios del Cesar según la dinámica local y microrregional que caracterizó al conflicto. De antemano se advierte que esta clasificación cumple estrictas funciones de análisis para el tema en cuestión y que no se adentra en otras dimensiones (planificación, economía, geografía etc.).

La gráfica 11 muestra que los eventos totales de conflictos han sido más numerosos en las microrregiones de Serranía del Perijá y Sierra Nevada de Santa Marta. Sin embargo, esta intensidad fue posterior a 1997, antes de este año la microrregión del Magdalena Medio era considerada clave en el conflicto y la Llanura Caribe parecía menos integrada a esta dinámica, con algunos picos en 1992, 1997 y 2001. Cabría entonces suponer que antes de 1997 la presencia de la guerrilla en el Perijá y la Sierra Nevada fue, hasta cierto punto, silenciosa y que se caracterizó por su entronización en el mundo campesino y de colonización<sup>37</sup>.

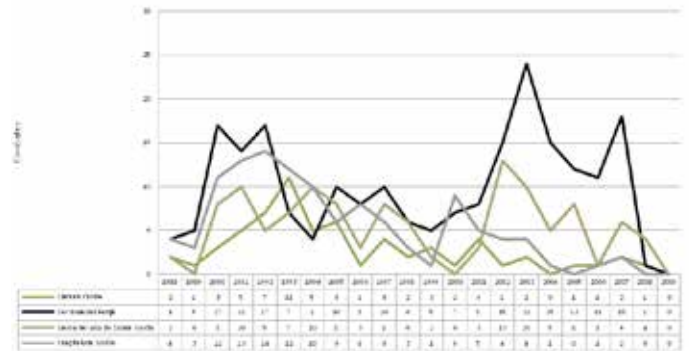
**Gráfica 11 Eventos Totales de Conflicto  
Departamento del Cesar por Microrregiones**



Fuente: CERAC

Sin embargo, la gráfica 12 refuerza solo algunas de estas apreciaciones al mostrar la dinámica temporal de los combates entre los grupos guerrilleros y la fuerza pública:

**Gráfica 12 Combates Grupos Estatales-Guerrillas  
Departamento del Cesar por Microrregiones**



Fuente: CERAC

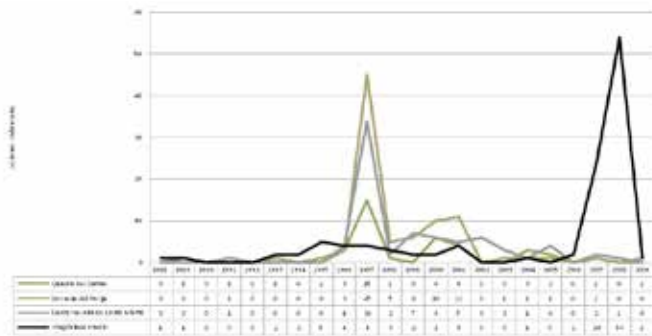
Desde muy temprano, el enfrentamiento entre el ELN y los organismos de seguridad se concentró en los municipios de la Serranía del Perijá, hecho solo comparable a lo sucedido en el Magdalena Medio hasta 1994. Luego, entre 2001 y 2007, aquella microrregión se mostró como escenario de guerra, seguida por la Sierra Nevada, entre 2001 y 2003, con los enfrentamientos entre las Farc-ep, el ELN y la Fuerza Pública. La Llanura Caribe y el Magdalena Medio fueron perdiendo importancia con el paso del tiempo lo cual mostraría el control que alcanzaron las Fuerzas Armadas en estas microrregiones. La concentración de los combates en el Perijá podría relacionarse con el asedio (guerrilla) y defensa (Fuerzas Armadas) de los intereses económicos (mineros y agroindustriales) acumulados en la microrregión.

La gráfica 13 corrobora observaciones anteriores en las que se enfatiza la mayor actividad de los grupos paramilitares en la microrregión Magdalena Medio durante los últimos años de la década de 1980. Sin embargo muestra también la reacción de éstos a las acciones de la guerrilla en las cercanías de Valledupar, a comienzos de la década siguiente. Estos hechos ratificarían la lógica de actuación paramilitar desde los núcleos de poder político o económico a las periferias rurales. Se puede observar que 1997 aparece como el año de mayor actividad de estos grupos en tres de las cuatro microrregiones (Perijá, Sierra Nevada y Llanura Caribe). Aun así la gráfica muestra que esta última microrregión fue la menos golpeada por la ola paramilitar. Entre 1999 y 2001 la ofensiva de estos grupos se mantuvo sobre la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada para contrarrestar, dicho en su mismo lenguaje, la influencia de la guerrilla en las zonas campesinas e indígenas. Sorprende que entre 2006 y

37 Algunas entrevistas dan pie a este supuesto.

2008 el Magdalena Medio fuera de nuevo el escenario de mayor actividad de los llamados “neo-paramilitares”<sup>38</sup>.

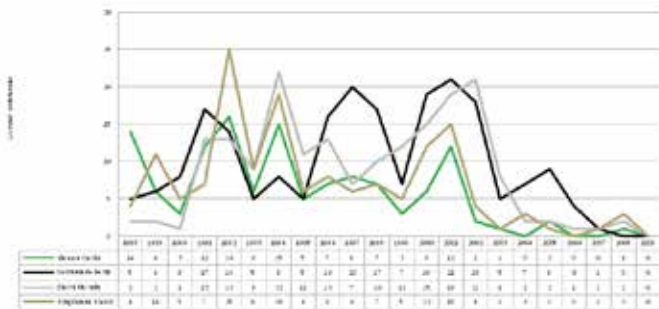
**Gráfica 13 Unilaterales de Paramilitares por Microregiones Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

La gráfica 14 muestra que, en efecto, la guerrilla actuó con mayor ahínco en las microrregiones de mayor inversión de capital y crecimiento económico, sobre todo desde 1996. Antes de 1994 en el Magdalena Medio, desde 1996 sobre el Perijá y luego (1998-2003) en la Sierra Nevada. La mayor parte de estas acciones fueron obra del ELN.

**Gráfica 14 Unilaterales Guerrilla por Microregiones Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

La guerrilla retrocedió en la Llanura Caribe. Como se ha sostenido a lo largo de este análisis, las guerrillas pusieron en marcha estrategias que las llevaron a expandirse desde algunos núcleos iniciales en la Serranía del Perijá, las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, El Catatumbo y la Serranía de San Lucas, todas zonas de periferia espacial y colonización, a los centros poblados y claves de la economía del Cesar. Fue una expansión lenta (20 años) que las llevó a alcanzar cierto

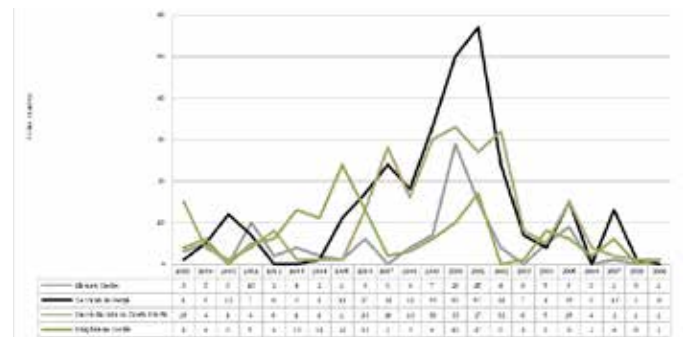
38 La razón puede estar en el narcotráfico, muy dinámico en los alrededores de Aguachica.

enraizamiento dentro de la población, la economía y la política de las zonas donde se establecieron.

Cuando a mediados de los años noventa se desató la ofensiva de las Farc-ep en el sur del país, en el Nororiente el ELN padecía la embestida de los grupos paramilitares reorganizados y poco a poco se echó a perder su posibilidad de entablar una negociación similar a la que encabezaron, en el Caguán, el Gobierno Nacional y las Farc-ep. Sin duda un objetivo central de las Autodefensas Unidas de Colombia fue impedir dos negociaciones paralelas entre el Gobierno y las guerrillas y, en parte, esto explicaría la ofensiva que se conoció sobre los territorios en los que habitualmente se movía el ELN en el Nororiente y Noroccidente del país. También las Fuerzas Armadas fueron bastante activas para impedir este propósito. Mientras las primeras se centraron en aniquilar los nichos sociales y políticos de la subversión, las segundas golpearon con contundencia la estructura militar y la jerarquía del ELN. A esta conclusión se llega después de un cuidadoso seguimiento de las noticias de “orden público” aparecidas entre 1996 y 1999 en la sección judicial de la prensa regional.

Estos mismos años marcan una horrible presión sobre la población civil de las microrregiones donde se presumía que la guerrilla tenía mayor influencia. Esto se puede observar en por lo menos 3 de ellas: Magdalena Medio, entre el 1991 y 1994, Sierra Nevada de Santa Marta entre 1996 y 2003, y Serranía del Perijá desde 1995. La información desagregada por municipios permite sostener esta afirmación: dependiendo del año, Pelaya, Astrea, Chirigüaná, Codazzi, Curumaní, Bosconía, Pueblo Bello, Aguachica, San Martín o San Alberto resaltan por la muerte de civiles. Aun en 2011 esta situación se mantenía en algunas zonas rurales. El trabajo de campo ha permitido establecer que hombres, mujeres y niños, afrocolombianos e indígenas, han sido las víctimas más frecuentes de estos hechos. Una evidente violencia contra los más pobres y vulnerables.

**Gráfica 15 Civiles Muertos en Eventos de Conflicto por Microregiones Departamento del Cesar**



Fuente: CERAC

## El conflicto armado hoy

En apariencia las guerrillas han disminuido su presencia en el Cesar y, desde 2006, los Bloques Norte, Central Bolívar y Catatumbo están desmovilizados. Sin embargo, después de consultar a diversos sectores del departamento, se puede afirmar que no hay una situación de post-conflicto. Al contrario, se asiste a un oscuro enfrentamiento entre las bandas criminales denominadas *urabeños*, *paisas* y *rastrojos* que, al parecer, están en pugna por los recursos que los antiguos paramilitares acumularon y que dejaron en “testaferrato”.

Son confusas las características de estas bandas, así como las identidades de sus jefes. Aun así, se dice que entre los recursos en disputa estarían bienes materiales, inversiones de distinto tipo, influencia política y electoral, captación ilegal de rentas públicas y presencia territorial, entre otras. Se rumora que estos enfrentamientos han tocado a figuras visibles de los clanes políticos e involucran a algunos integrantes de los organismos de seguridad del Estado. Al mismo tiempo, persisten formas de extorsión, secuestro e intimidación. En los municipios del sur del departamento las redes del narcotráfico son todavía muy activas e intervienen en distintos ámbitos de la vida económica y política.

También se sostiene que la guerrilla sigue activa en algunas zonas del Cesar, se le ha observado en la Sierra Nevada, en la Serranía del Perijá y en límites con el Catatumbo. Se especula sobre la reorganización de las Farc-ep y el reaparecer del ELN. Frentes de estos grupos que se creían desaparecidos (Luciano

Ariza, Manuel Martínez Quiroz) han recobrado vigencia. En opinión de algunos, las acciones de las Fuerzas Armadas contra estos grupos no han tenido la misma contundencia observada en otras partes del país.

## Conclusión

Es necesario resaltar algunos aspectos clave del análisis sobre el conflicto armado, su relación con el poder político o electoral y sus efectos sobre la población civil, elementos que se acaban de presentar. En primer lugar, hay que reconocer que, como se dijo atrás, los vínculos entre sociedad, Estado y conflicto armado son más fuertes de lo que comúnmente se admite. Segundo que uno de los efectos de largo plazo de este conflicto ha sido la dificultad para la conformación de actores colectivos (sociales y políticos), con identidades definidas y con propuestas y expectativas visibles e institucionalizadas, por lo menos en lo que se refiere a los sectores populares. Tercero, la vinculación temprana de algunos de estos actores al conflicto, en especial como víctimas, y, en otros casos, lamentablemente como instigadores de violencia. Cuarto, la existencia de una marcada asimetría entre dichos actores y el poder político regional y nacional, hecho que se mantiene y es fuente de nuevas formas de conflicto. Por último, es evidente que apenas ahora (2011-2014) se ha visto la intervención del Estado central en la corrección de aspectos estructurales que alimentan el conflicto. En otras palabras, el conflicto armado puede asimilarse a un enorme caparazón que ha prohiado y que se alimenta por otros conflictos desde la sociedad y el Estado, afirmación que se sustenta a continuación.



## Conflictos sociales e institucionalidad.

En esta parte se hace una presentación variada de temas sociales, políticos y económicos que tienen un denominador común: el surgimiento de conflictos y la respuesta institucional que se les ha dado. Por lo tanto, el énfasis del análisis que sigue está puesto en lo social. Dada la variedad y complejidad de los temas abordados se acude a diferentes estudios e investigaciones como soporte ineludible, también al contenido de entrevistas selectivas y a los resultados de los talleres. En apariencia no hay unidad y cada tema hace parte de un dominio diferente, aun así todos se escenifican en el mismo territorio y comparten ciertas características que se pretende sacar a la luz.

Pese a estas limitaciones y para el caso que nos ocupa, lo importante es resaltar la relación entre estos conflictos sociales y la respuesta de la institucionalidad, sobretodo percibir las visiones de desarrollo que subyacen en este complejo juego. Por esta razón la presentación de cada tema se mantiene dentro de algunos parámetros establecidos por la metodología CDA y se cierra con conclusiones separadas que remiten a los objetivos iniciales del documento.

### Contexto inicial

Al finalizar la década de 1970 se hizo evidente que el auge del cultivo del algodón había significado una ruptura a medias con un pasado de poco desarrollo económico e institucional en el Cesar. Cerca de 30 años de buenos precios internacionales y protección de la producción interna no fueron suficientes para jalonar un impulso de desarrollo capitalista, basado en un proceso de acumulación de capital, diversificación productiva, racionalización del trabajo y la administración, avance tecnológico y fortalecimiento institucional (Bernal, F., 2004:63). A finales de esta década se deshizo la prosperidad. La crisis coincidió con el arribo del ELN al Cesar. Sobrevendrían dos décadas de movilizaciones campesinas, sindicales y cívicas.

Un pasaje de la obra “Líbranos del bien” rememora este momento:

*“Vino luego la etapa de la violencia. Digamos que la violencia irrumpió con virulencia. Llegó con la bonanza del algodón. Es que los señores algodonereros trataban muy mal a los obreros. Los trataban demasiado mal, para ser sincero [...]*

*la gran mayoría de los algodoneros se burló de los derechos de los trabajadores. Y apareció la guerrilla. Es falsa esa tesis de que los guerrilleros se asomaron por estas tierras buscando el dinero de los millonarios ganaderos. Ellos llegaron invitados por los peones de sus fincas que los buscaban para hacerse respetar. Ésta es la pura verdad. No hay otra. [...]” (Sánchez, A., 2008:170).*

La dispersión de la dirigencia económica del departamento<sup>39</sup> impidió sortear la crisis de la caída de los precios y la productividad en 1977. El gobierno de entonces tampoco optó por una política de rescate de la economía algodonera<sup>40</sup> (Bernal, F., 2004:65-66). El resultado final fue el colapso de las instituciones políticas y el tejido social que habían florecido en la región con esta economía. La participación del Cesar en el PIB nacional descendió de 2,3% en 1975 a 0,1 en 1979; entró en crisis la producción ganadera y se perdieron miles de empleos para mano de obra calificada y no calificada (Bernal, F., 2004:70-78). La demanda productiva por la tierra<sup>41</sup> decreció y se favoreció un proceso de *relatifundación*, que se manifestó en el crecimiento de las superficies cubiertas por las grandes propiedades y la disminución de las medianas<sup>42</sup>. La élite del Cesar se mostró incapaz para sortear la crisis y fomentar procesos de reconversión productiva<sup>43</sup>. Aumentó la agitación social y la guerrilla se expandió por los otrora prósperos municipios productores de algodón (Codazzi, Aguachica, Becerril). Sobrevendrían dos décadas de crisis económica<sup>44</sup>, hasta 1997, año de la irrupción de las AUC, lideradas por alias “Jorge 40” y el “Mono” Mancuso.

39 La organización gremial de los algodoneros se atomizó; aparecieron distintas organizaciones que hicieron paralelismo y ahondaron más la crisis (Algodones Costeños, Corporación de Algodoneros del Litoral, Asociación de Algodoneros del Cesar).

40 Como lo advierten Fernando Bernal y Mauricio Archila, el modelo económico que venía implementando el Gobierno de López era menos proteccionista.

41 Fernando Bernal sostiene que la migración empresarial al Cesar, durante los años de auge algodonero, presionó a los grandes terratenientes a volver productivas muchas tierras y les benefició a través del aumento de la renta y el precio. Incluso la política de reforma agraria de los años sesenta fue un aliciente para la incorporación de nuevas tierras a la actividad productiva.

42 El Gini de concentración de la propiedad rural pasó de 65,22 en 1984 a 73,11 en 1997 (Bernal F., 2004:78).

43 La élite latifundista, política y agroindustrial del Cesar mostraba una gran circularidad y comunidad de intereses.

44 El auge de la palma de aceite, el descubrimiento de los yacimientos de carbón y la instalación de explotaciones a cargo de empresas transnacionales cambiaría, en algún sentido, esta percepción colectiva de crisis.

Los últimos años de la década de 1970 pueden proclamarse como el momento de inicio de un nuevo periodo de conflicto en el departamento del Cesar, hecho que no solo tiene relación con la refundación del Frente Camilo Torres en inmediaciones de la Serranía del Perijá, sino con un sinnúmero de manifestaciones cívicas, campesinas y sindicales en el Nororiente y Norte del País. Estas movilizaciones populares se mantendrían con intensidad hasta 1987, año en el que ocurrió el “Gran Paro Cívico del Nororiente”. La dinámica de la violencia política posterior a dicho paro se centró en sus organizadores y en los líderes o voceros de movimientos políticos regionales y organizaciones sociales y étnicas. Diez años después (1997) las redes sociales que habían sostenido incansables jornadas de reivindicaciones frente al Estado central, solicitando desarrollo social y territorial, defendiendo sus conquistas laborales, intentando incidir en las decisiones de gobierno en sus localidades o exigiendo respeto a sus Derechos Humanos, habían desaparecido o se encontraban en profunda crisis como resultado de la violencia, el desplazamiento forzado y el conflicto<sup>45</sup>.

### Contexto socio-político

En esta sección se trazan relaciones entre algunos conflictos de orden social y la política en el departamento. En esos procesos intervienen el Estado, como cabeza del mundo de la política, y el conflicto, factor permanente dentro de las relaciones sociales.

### Conflictos por la tierra

En primera instancia se destaca este tipo de conflictos porque se estima que tiene mayor relación estructural con el conflicto armado y ostenta una antigua génesis, por cierto, sin resolución. La base de esta rápida reconstrucción se encuentra en algunos estudios históricos<sup>46</sup>.

### Antecedentes (1928-1946)

Se pueden rastrear conflictos por el acceso, propiedad y uso de la tierra en el Cesar, por lo menos, desde 1928 (Le Grand, C., 1988:127-149)<sup>47</sup>. Sus protagonistas fueron los colonos-campesinos, los *empresarios territoriales* y los grandes

45 Algunos estudios de Esmeralda Prada y de Mauricio Archila, para el caso de indígenas y campesinos, ratifican esta apreciación (Archila, M., 2004:126).

46 Por lo tanto, ésta no es una investigación sino una síntesis argumentativa de algunos sucesos importantes en la historia nacional y regional (Cesar) durante el siglo XX.

47 El exhaustivo y brillante análisis de Le Grand arranca a mediados del siglo XIX, y explora lo que puede ser caracterizado como los orígenes estructurales del conflicto y la violencia en el agro colombiano.

terratenientes. El escenario fundamental, las riberas del río Magdalena<sup>48</sup>. Antes de aquella fecha, y mediante engaños prácticos en los acuerdos jurídicos de concesión de baldíos a particulares, los hacendados y empresarios habían despojado y marginado a los colonos y campesinos de buena parte de las tierras más fértiles y mejor localizadas a lo largo del río. El auge de la economía cafetera de la década de 1920<sup>49</sup> y el conjunto de reformas institucionales puestas en práctica por el último gobierno conservador de esa década (Miguel Abadía Méndez) y los liberales en los primeros años de la década siguiente (Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo), contribuyeron a crear un ambiente propicio para que tales conflictos salieran a flote y los colonos-campesinos reclamaran sus derechos sobre la tierra. Esta ola de movilización social sacudió distintas zonas del país, incluido el Sur y Centro-occidente del Cesar.

De manera inmediata, estas movilizaciones agrarias se relacionaron con lo sucedido en el Magdalena Medio, donde se efectuaban obras de ampliación de la red de ferrocarriles y carreteras que conectaban con el río Magdalena y se hacían importantes inversiones en la explotación de petróleo (Tropical Oil Company, Shell Cóndor), factores que se conjugaron para producir una notable valorización de la tierra rural. Al Norte, la industria bananera (United Fruit Company) y la ampliación de las actividades ganaderas también presionaban por la incorporación de nuevas tierras a la economía. Según Catherine Le Grand, la valorización de grandes zonas de baldíos en los años 20, para dedicarlos a actividades productivas de exportación, puede explicar el aumento de los conflictos entre colonos-campesinos y empresarios o grandes propietarios en esta y otras regiones del país. Y fue precisamente en las mismas zonas de presión por la tierra donde, poco después, a partir de 1928, los campesinos reclamaron tierras al Estado. En estos mismos lugares surgieron las primeras, aunque precarias, organizaciones sindicales de trabajadores de los ferrocarriles, los puertos, las bananeras, el petróleo y el transporte fluvial, colectivos que protagonizaron movilizaciones, paros y huelgas contra el Estado y las empresas extranjeras (Archila, M., 1987, 1989).

Sin embargo, como lo advierte Le Grand, las ya mencionadas transformaciones institucionales y políticas liberales, en especial la determinación de las autoridades nacionales de

---

48 Mucho antes, en algunas zonas de la Costa Atlántica, los terratenientes habían logrado subordinar a los colonos mediante arreglos de arrendamiento y aparcería dentro de las haciendas (Zamosc L., 1985:16). Las mejores tierras habían sido colonizadas por los campesinos bajo el sistema de arrendamiento y apropiadas luego por los hacendados (Reyes A., 2009:26).

49 "El crecimiento económico extremadamente rápido de estos años provenía de dos fuentes principales: el flujo de capital extranjero y el aumento de las exportaciones cafeteras" (Le Grand, C. 1988:128).

aplicar una política en favor de los colonos, fueron el hecho fundamental que abrió espacio a las reclamaciones populares. El Estado se esforzaba por asumir un papel más protagónico en la dirección del crecimiento económico y en crear un marco institucional adecuado para el modelo de desarrollo que, luego de la crisis de 1929, se imponía a nivel internacional (en los países capitalistas). Estos esfuerzos parecían chocar con las estructuras legales e institucionales decimonónicas. En este escenario ganó realce el "problema agrario" respecto del cual el objetivo central de los últimos gobiernos conservadores de los años 20, y los nuevos gobiernos liberales de los treinta, fue garantizar el abastecimiento de un mercado interno e impulsar la industria en los centros urbanos, pretensiones que llevaron a un cambio de la política agraria (Le Grand, C., 1988:133). Bajo esta lógica se adoptaron medidas para rescatar algunos baldíos en manos de grandes propietarios, evitar la burla de las disposiciones legales que protegían a los colonos-campesinos e impulsar la entrega de tierras baldías a estos productores.

En el ideario liberal de desarrollo que orientó el Estado durante aquellos años (1928-1933), el latifundio se consideraba un sistema nocivo y anticuado que acaparaba las mejores tierras y se le atribuía la responsabilidad fundamental del atraso de la agricultura puesto que el latifundio era refractario a las innovaciones técnicas, organizativas y productivas. Además, generaba inequidad, pobreza y conflicto, por todo lo cual era necesario reformar la estructura de tenencia de la tierra para estimular el crecimiento económico y la industrialización. En ese momento resurgió<sup>50</sup> la preocupación por fomentar desde el Gobierno central la creación de una clase media rural que trabajara con mayor intensidad la tierra, en consonancia con la necesidad de crear un sistema de abastecimiento de materias primas para la naciente industria y un mercado interno en expansión para sus productos (Le Grand, C., 1988:135). Bajo esta lógica, convertir a jornaleros, aparceros, colonos e indígenas en propietarios con títulos equivalía a realizar una verdadera revolución social y jalonar la modernización de las instituciones, puesto que esto suponía también su reconocimiento como agentes concurrentes en el mercado, ciudadanos con derechos y deberes y su obvia incorporación a la comunidad política nacional.

En la práctica, el Estado respondió a las reivindicaciones de los campesinos y trabajadores rurales a través de la afectación parcial de baldíos en manos de grandes propietarios y un

---

50 Le Grand recalca el hecho recurrente del pensamiento político colombiano de proponer una vía campesina de desarrollo del agro sin conseguirlo mediante políticas a largo plazo del Estado. Quienes primero insistieron en esta propuesta fueron algunos liberales radicales del siglo XIX; luego los gobiernos, también liberales, de los años treinta y sesenta del siglo XX.

mayor impulso a la colonización. Pero incluso estas iniciativas tropezaron con la dificultad de establecer con claridad los *derechos de propiedad* privada sobre la tierra porque el mismo Estado no disponía de un registro preciso sobre baldíos. Como resultado, los *empresarios territoriales* seguían ganando a los colonos-campesinos porque eran más hábiles y tenían mejores relaciones políticas y burocráticas para apropiarse de forma fraudulenta de baldíos sobre los que no se disponía de mucha información pública. Al mismo tiempo, la férrea oposición de los grandes propietarios (latifundistas, comerciantes, ganaderos, cafeteros, bancos) y de las empresas que habían establecido explotaciones petroleras o plantaciones arrinconó los propósitos de modernización agraria del Estado (Le Grand, C., 1988:137-138).

En el plano regional y local (Cesar hacía parte de Magdalena) los grandes propietarios optaron por defender sus pretensiones frente a los colonos-campesinos e indígenas recurriendo a “acciones administrativas de desahucio” a través de las autoridades municipales, y evitando entablar pleitos frente a los colonos en los tribunales por el temor de que sus títulos fuesen declarados inválidos (Le Grand, C., 1988:165). Con frecuencia estas medidas administrativas se amparaban en el prestigio social de los solicitantes y estaban acompañadas de medidas de coacción contra los supuestos invasores. A lo largo de décadas este recurso se volvió costumbre y adoptó formas cada vez más refinadas e ilegales como el uso privado de la fuerza de la que fueron víctimas grupos de campesinos e indígenas. Muy pronto autoridades municipales y grandes propietarios se hicieron aliados en una disputa que los oponía a sectores sociales que reclamaban su vocación campesina y su derecho a la tierra<sup>51</sup>. Por el contrario, el Gobierno central tendió a escuchar y apoyar las reclamaciones campesinas<sup>52</sup> y, en algunos casos, intervino a favor de éstos, a través de la Oficina General del Trabajo y el Ministerio de Industrias. Con todo, durante esta época (años 30) y en esta región se podían identificar dos grandes núcleos de conflictos por la tierra, al norte la Zona Bananera y el Magdalena Medio; en menor medida la Sierra Nevada de Santa Marta. Otras regiones del país (Sumapaz, Tequendama, Sinú, El Líbano, etc.) fueron más conocidas por sus movilizaciones campesinas e indígenas.

Como lo señala Le Grand (1988:183), pese a su fragmentación regional, sus limitados objetivos y su orientación legalista, muy dependiente del Estado central, los movimientos campesinos e

51 He aquí uno de los orígenes sociales de los primeros grupos de “justicia y seguridad” privados que en las décadas de la década de 1980 se conformarían en el Magdalena Medio Cesarense.

52 En especial durante el Gobierno de Olaya Herrera (1930-1934).

indígenas de ocupación de tierras representaron un verdadero desafío al predominio del latifundio rural. Estas mismas limitaciones impidieron a las organizaciones populares agrarias proyectarse como un movimiento autónomo de los partidos políticos (Liberal, Partido Comunista y UNIR) y reclamar del Estado transformaciones de fondo. De esta forma en algunas regiones del país, incluidos varios de los municipios del Cesar, se instauró un conflicto crónico entre terratenientes y distintas capas de población rural (colonos, aparceros, indígenas, jornaleros) que reclamaban la propiedad y el uso de la tierra como patrimonio. En medio de estos conflictos el Estado central no acertó a diseñar y dirigir un modelo de desarrollo más equitativo y los gobiernos sub-nacionales (alcaldías y gobernaciones) se inclinaron del lado de los terratenientes<sup>53</sup>.

Para 1934, la *cuestión agraria* se había convertido en un problema que demandaba soluciones de alta política. En zonas importes del país la estructura de la tenencia de la tierra estaba en juego debido a la concentración de población rural y de los recursos naturales existentes. Los intereses en colisión amenazaban con desbordar el marco legal y jurídico. La violencia social se extendía por el campo bajo el ropaje y la desfiguración de la lucha partidista entre liberales y conservadores. En el Cesar estas luchas reforzaron la identidad y la adscripción colectiva a estos partidos de acuerdo con los municipios, hecho que guardaba alguna semejanza con lo ocurrido, con distintas características, en Norte de Santander (Provincia de Ocaña), la Guajira (San Juan, Urumita, Villanueva), Magdalena (Santa Marta) y Sur de Bolívar. Aun así este territorio era todavía muy rural y poco poblado<sup>54</sup>. Incluso, la recordada Ley 200 de 1936 marcó el control de la cuestión agraria por parte de los grandes propietarios, a través de poderosos gremios (SAC, FEDECAFE), en detrimento de los intereses de los colonos y campesinos. Al mismo tiempo, el Gobierno en ejercicio (López Pumarejo) asimiló buena parte de la oposición política de izquierda (UNIR, PCC) y social, encabezada por los campesinos, a través de la parcelación de algunas antiguas haciendas<sup>55</sup>.

53 Esto ocurría, por lo menos, en los departamentos y municipios más distantes donde la autoridad del Gobierno nacional era menos obedecida. Catherine Le Grand muestra, también, la manera contradictoria y ambivalente como muchos funcionarios públicos enfrentaron los conflictos por la tierra entre particulares.

54 El Censo de población de 1938 contaba, para el entonces departamento del Magdalena (incluido Cesar), una población total de 342,322 habitantes; una densidad (h/Km<sup>2</sup>) de 6.4 y un crecimiento de 2.47%. En 1951, la misma densidad era de 8.5 h/km<sup>2</sup> y el crecimiento de 1.29%. Este mismo año, el porcentaje de población urbana del Cesar era apenas de 25.1%. En 1964, el total de población del departamento era de 260,917 personas y la de Valledupar se acercaba a los 80,000 habitantes.

55 Entre 1933 y 1940, el gobierno compró un total de 240 haciendas para



El Estado reconoció la dudosa tradición de títulos de propiedad de los *empresarios territoriales*, fomentó su uso productivo y penalizó las invasiones de tierra. Aun así, la colonización de zonas cada vez más distantes y baldías se mantuvo como una dinámica central para el poblamiento rural. Pese a las disposiciones gubernamentales persistió la indefinición de la propiedad que se constituyó en el origen de muchos otros conflictos entre campesinos, indígenas y *empresarios territoriales*. Durante los años 30 y 70 este rasgo predominó en algunas zonas de reciente colonización del país (Magdalena Medio, Serranía de Perijá, Catatumbo, Serranía de los Motilones, Sierra Nevada de Santa Marta, Piedemonte Llanero). En efecto, durante aquellos años, sucesivos gobiernos impulsaron “planes de colonización” que complementaban con otros de parcelación de grandes propiedades improductivas, con deudas y problemas legales.

Los cambios políticos que sufrió el país a mediados de la década de 1940 frenaron el ímpetu reformista de los primeros gobiernos liberales. Sobrevino un largo periodo (1944- 1962) de predominio de los intereses de los grandes propietarios y “empresarios territoriales” (SAC, FEDECAFE) en el agro, quienes fijaron las directrices del desarrollo rural. Los colonos e indígenas carecían de organizaciones perdurables y con poder político autónomo suficiente para incidir en las políticas del Estado a su favor. Este tampoco supo imponerse a los poderosos intereses regionales que se oponían a una modernización más equilibrada de la estructura agraria, esto es, convertir a los campesinos pobres en agricultores comerciales y crear una clase media rural. En consecuencia, no se superó el viejo problema de la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra (Le Grand, C., 1988:206-207). La violencia partidista (1946-1953) y el naciente conflicto armado (1957-1964) opacaron las reivindicaciones campesinas y populares<sup>56</sup>.

### **La movilización campesina impulsada por la ANUC (1961-1974)**

Los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron de rápido crecimiento urbano e industrial; el aparato del Estado se hizo más grande y adquirió mayor complejidad. En consonancia

---

parcelarlas. Gracias a este programa, más de 11.000 familias de campesinos-colonos obtuvieron sus títulos, especialmente en el Occidente de Cundinamarca y Oriente del Tolima (Le Grand C., 1988: 198-212).

56 La promulgación de la Ley 100 de 1944 vino a cerrar el ciclo de movilizaciones campesinas iniciadas hacia 1928. En efecto, esta ley reglamentó los derechos y obligaciones de los trabajadores agrícolas y a los grandes propietarios les garantizó el control sobre la tierra; resucitó la figura del aparcerero frente a la tendencia de pago de trabajo asalariado y la migración a la ciudad; también intentó incidir en el suministro de alimentos.

con estos cambios, se adoptó un modelo de crecimiento rural que privilegió la modernización agro-comercial y agro-industrial en algunas regiones del país (Valle del Cauca, Meta, Cundinamarca, Tolima, Huila y Cesar). El Estado promovió la sustitución de algunas importaciones, las exportaciones de otros bienes, concedió incentivos a los empresarios y adoptó medidas proteccionistas. Bajo este esquema, las zonas campesinas se convirtieron en expulsoras y oferentes de mano de obra asalariada así como en abastecedoras de alimentos. Con todo, la *cuestión agraria* seguía viva, más aun cuando el escenario de la *Violencia* fue precisamente el campo y la frontera rural<sup>57</sup>.

De estos años data el auge del cultivo del algodón en el Cesar; sin duda, las nuevas plantaciones emplearon mano de obra proveniente de zonas campesinas aledañas o migrantes sin tierra de otros lugares del país<sup>58</sup>. Hasta mediados de siglo predominó en buena parte de esta región la gran propiedad ganadera, a expensas de la mediana y pequeña producción campesina<sup>59</sup>. Llegada la década de 1950 dos factores limitaban el desarrollo de la producción de algodón en el Cesar: el atraso de la economía agraria (incluida la oferta de mano de obra) y la alta concentración en la estructura de la distribución de la propiedad de la tierra<sup>60</sup>. En estas circunstancias, la concentración de la propiedad estimuló la destrucción de bosques, dinamizó la migración<sup>61</sup> y la incorporación de nuevas tierras a la producción de algodón<sup>62</sup> y, en menor medida, de palma de aceite o de alimentos. Empresarios territoriales e inversionistas sembraron algodón, trabajadores rurales, campesinos y colonos, palma

---

57 El carácter social de esta violencia fue muy discutida por los investigadores sociales de los años setenta y ochenta pero no llegaron a conclusiones determinantes que dieran mayor fuerza a determinada interpretación. Sin embargo, hubo cierto consenso en que durante ese periodo los campesinos no lucharon bajo banderas de clase que los unificaran y organizaran entorno a la reivindicación por la tierra (Zamosc, L., 1985:27).

58 Según Fernando Bernal en los tiempos de mayor bonanza algodонера llegaban al Cesar cerca de 200.000 trabajadores que se establecían, temporalmente y con sus familias cerca de sus lugares de trabajo.

59 En la década de 1960, el Cesar estaba clasificado como un territorio donde predominaba el latifundio tradicional, con excepción de núcleos de producción agroindustrial y zonas de producción de café y economía campesina (Zamosc, L., 1985).

60 “Con baja densidad demográfica y poca o nula oferta local de fuerza de trabajo especializada en la producción de algodón, la expansión y la intensificación de este cultivo llevó a la élite local a una flexibilización inicial en la estructura de *derechos de propiedad rural*. Ello les llevó a la creación de *incentivos económicos suficientemente fuertes para atraer la fuerza de trabajo con el know how adecuado*” (Bernal, F., 2004:47).

61 Se superaron algunas relaciones sociales de producción (pre-capitalistas) basadas en la sumisión personal al patrón o señor de la tierra.

62 Entre 1962 y 1970 el área cultivada de algodón pasó de 42.000 hectáreas a 123.7111.

y alimentos. De esa forma se generó una estructura agraria dicotómica (abruptamente integrada) en la cual figuraban la pequeña propiedad campesina asentada sobre las vertientes andinas (Serranía del Perijá, Sierra Nevada, Serranía de los Motilones) y la gran propiedad (latifundio o agro-comercial) en las zonas planas, en municipios como Codazzi, Aguachica y San Alberto.

Durante los años que siguieron las invasiones de tierras tuvieron alguna trascendencia en el Cesar<sup>63</sup>. La instalación de grandes plantaciones de algodón o palma fomentó el desalojo de colonos y campesinos a través de mecanismos similares a los descritos antes (títulos de propiedad dudosos versus ocupación de hecho en baldíos). Cientos de colonos, campesinos y jornaleros, a quienes la mecanización de la agricultura y las operaciones bancarias habían expulsado de sus posesiones, se organizaron y comenzaron a ocupar las periferias de las grandes haciendas o plantaciones (Soles, R. 1972)<sup>64</sup>. Las altas rentas que exigían los terratenientes por el uso de la tierra para cultivar algodón, incentivaron la compra de tierras (aumentó su precio) entre los inversionistas llegados de otras regiones del país (Tolima, Huila), entonces los bancos otorgaron créditos. Así, y como consecuencia de la acumulación de capital, los nuevos empresarios del algodón pasaron del arriendo a la compra de tierra, operaciones que cubrían luego los créditos otorgados por el sector financiero. Por obvias razones, ni colonos ni campesinos, mucho menos los trabajadores, podían repetir el procedimiento por lo cual perdieron cualquier oportunidad de competir<sup>65</sup>. Al mismo tiempo, surgía una *clase media* rural y urbana ligada a los servicios que demandaban la producción y la economía del algodón<sup>66</sup>.

Un hecho clave en la historia económica y social del Cesar en ese momento fue la transformación de antiguos y grandes

---

63 La información disponible, por ejemplo, muestra que 1971 fue un año de especial movilización campesina en el Cesar (Zamosc, L., 1985:124).

64 Citado por Catherine Le Grand.

65 De entrada quedó proscrita la alternativa del afianzamiento de un desarrollo capitalista en el campo en el que predominara la pequeña y mediana producción campesina.

66 Según Fernando Bernal (2004:24-25), durante los años sesenta y setenta se vivió un auge de producción algodonera en el Cesar que atrajo importantes inversiones privadas y contó con el estímulo del Estado. Se establecieron barreras proteccionistas, se aprovisionó infraestructura física y económica, se facilitó la asistencia técnica y el crédito, se crearon precios de sustentación y se estimularon las exportaciones. Acuerdos entre productores de algodón e industriales, bajo la tutela del Estado, aunados a los buenos precios internacionales, crearon una "prosperidad sin precedentes" en el departamento, atrajeron la migración (rural-rural y rural-urbana), ofrecieron empleo (asalariado), fomentaron la inversión de capital, abrieron el mercado de tierras e impulsaron el crédito bancario.

propietarios de tierra en comerciantes y empresarios del algodón; no hubo rupturas significativas entre una élite rural tradicional y otra de orientación industrial y capitalista (la posterior propagación del cultivo de la palma parece confirmar esta tendencia); una continuidad similar, con los cambios generacionales de rigor, se puede advertir en la vida política electoral y en el acceso a los puestos de control estatal en el departamento. Es decir, poder económico y poder político se concentraron en pocas familias, sin transformaciones apreciables de un orden tradicional basado en el origen de clase y en el prestigio social. La élite dirigente del Cesar carecía de un proyecto colectivo de desarrollo endógeno, este hecho limitó su visión estratégica durante la bonanza del algodón y representó otro factor de peso en el ascenso del conflicto armado<sup>67</sup>. La sorprendente movilización de factores productivos por más de veinte años no fue suficiente para sortear la caída de los precios y los niveles más bajos de rentabilidad a finales de la década de 1970. Pero el punto más sensible fue la incapacidad de las instituciones políticas regionales, creadas durante el auge, para ofrecer alternativas a la crisis de precios, mediante otras oportunidades o ventajas económicas.

Al mismo tiempo, en muchos municipios del Cesar persistieron el subempleo y los bajos ingresos, pese al estímulo de la migración de trabajadores del campo, provenientes de otros municipios de la Costa Atlántica o de regiones del interior con cultura algodonera o agroindustrial, muchos de ellos sin tierra. La intensificación de la inversión de capital y el uso de nuevas tecnologías y recursos no impidió que el capitalismo agrario se expandiera a costa de la economía campesina, pero sin asimilar de forma sostenida un remanente de fuerza de trabajo expulsada de ésta economía (Zamosc L., 1985:32-35). En esta perspectiva se planteaba un conflicto por la tierra y otros recursos naturales que iría tomando forma a partir de la década de 1960, al mismo tiempo que se configuraba un capitalismo agrario muy ligado a la industria y a la exportación. En efecto, grupos de colonos, campesinos, indígenas y trabajadores rurales (jornaleros, proletarios) pugnaron por alcanzar un espacio para una economía parcelaria independiente frente a la gran propiedad

---

67 Algunos testimonios magnifican las transformaciones acontecidas durante esos años, un ejemplo es el planteado por Alonso Sánchez Baute (2008:98-99): "El Cesar se convirtió en departamento; la población se multiplicó; floreció el comercio; se modernizó el agro; apareció la clase media; se democratizó la posesión de la tierra, pues quienes arrendaban la tierra solían comprarla luego de una cuantas cosechas". Sin embargo, el mismo autor apunta luego: "con la quiebra del algodón se vino abajo cierto intento de democratización de la tierra, y cuando aquella sobrevino, apareció nuestra mayor tragedia. Sucedió que la demanda por la tierra no presentó mayor dinamismo y, con las tasas de interés crecientes, los costos de mantenimiento se elevaron. Eso originó una especie de relativización que acunó la aparición de la guerrilla, primero y una década después, del paramilitarismo."

improductiva o a la moderna plantación agro-comercial y agro-industrial. En este contexto se pueden encontrar el origen y sustento de las movilizaciones agrarias en el Cesar por más de veinte años. En este mismo entramado se conjugaron tres componentes básicos: la lucha por la tierra en zonas de latifundio o producción capitalista empresarial, la defensa de la economía campesina o de la propiedad indígena establecida, y las reivindicaciones de colonos por apoyo gubernamental (Zamosc L., 1985:44-45).

En la década de 1960 el escenario político nacional estuvo marcado por la necesidad de poner en marcha una reforma agraria como mecanismo institucional para superar la violencia partidista de años anteriores, y para que contribuyera, no sólo a recomponer el sistema de dominación (burocrático) emanado de los cambios económicos (urbanos e industriales), sino en la modernización del Estado central. Por otra parte, durante los primeros gobiernos del llamado Frente Nacional (Alberto Lleras Camargo, Guillermo León Valencia) el bipartidismo se había trazado como propósito recuperar o mantener el ascendiente electoral sobre la “masa” campesina y urbana golpeada por los mismos fenómenos. El recién creado INCORA (instituto Colombiano de Reforma Agraria), comenzó a operar en el norte y nororiente del país, en la antigua zona bananera de Magdalena, cerca Santa Marta, y en el valle medio del Río Magdalena, donde ya se conocían conflictos por el uso y propiedad de la tierra y se podían contar algunas organizaciones sociales sobrevivientes al primer periodo de movilización agraria del siglo XX (Zamosc, L., 1985:63-64)<sup>68</sup>.

En algunos municipios de Cesar (Codazzi, Tamalameque, Pailitas, Curumaní, Aguachica, La Gloria, San Alberto, Bosconía, El Copey) comenzó un periodo de agitación campesina, auspiciada en parte por el Gobierno central a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). El INCORA intervino entonces (1963-1968) en litigios entre colonos y terratenientes por tierras que no estaban siendo explotadas. Durante los primeros años de la década de 1970 se destacaron las movilizaciones e invasiones de tierras en Chimichagua, Curumaní y Tamalameque; en estos lugares, grandes propietarios, apoyados por las autoridades locales, recurrieron a la violencia contra pescadores, colonos, campesinos sin tierra y pobladores rurales que invadían antiguos baldíos bajo el amparo otorgado por el gobierno central a la

ANUC. Durante los años sesenta, la nota predominante fueron los estallidos localizados de conflictos, la atención casuística del Gobierno y la dispersión en la organización campesina; rasgos que caracterizarían a los comités y asociaciones de usuarios en el Cesar y que se mantendrían hasta principios de 1970. En efecto, bajo la tutela del Gobierno central, las asociaciones y comités de usuarios tendieron a recurrir a la ley y acatar los dictámenes de los funcionarios oficiales hasta que la ANUC se cohesionó en el plano nacional<sup>69</sup>. Desde entonces, esta organización se arraigó en las zonas del departamento donde predominaba el latifundio en combinación o en transición a explotaciones capitalistas, y en zonas de minifundio y colonización.

Como lo señala Zamosc, el eje fundamental de la movilización campesina y el objetivo básico del Gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) fue alcanzar un nivel sobresaliente de redistribución de la tierra, en especial en zonas donde predominaba el latifundio improductivo o se abrían *frentes* de colonización. No obstante, la radicalización de los objetivos de la ANUC encontró pronto oposición en los gremios de los grandes propietarios (SAC, FEDEGAN), en algunos sectores del Congreso y en el nuevo Gobierno conservador (Pastrana Borrero, 1970-1974). La ola de invasiones que desató la ANUC en 1971 abarcó más de 13 departamentos, incluido el Cesar. En el nivel nacional en este año se registraron 47 invasiones, siendo Sucre, Huila, Córdoba y Magdalena los departamentos de mayor actividad de la ANUC; en 1976 se acumulaban 1,031 invasiones en todo el país. En el Cesar se contabilizaron invasiones de tierras desde 1971 (30) hasta 1976 (3), en una dinámica descendente que totalizó, en seis años, 44 invasiones. Frente a todos estos hechos la posición de algunas instituciones vinculadas al agro fue contradictoria (INCORA, INDERENA, Caja Agraria): en el plano local sus funcionarios parecían colocarse del lado de los campesinos, en el plano nacional afrontaban las reacciones de las poderosas agremiaciones de productores.

Con base en las entrevistas realizadas, se puede sostener que en el Cesar la lucha por la tierra, durante estos años, fue protagonizada por antiguos arrendatarios o aparceros y por pobladores o jornaleros rurales contra latifundios; también por colonos y campesinos contra grandes propietarios que reclamaban terrenos baldíos o de dudosa propiedad. En menor medida por indígenas contra colonos y terratenientes o *empresarios*. En algunos casos los *invasores* eran trabajadores de otras regiones del país llegados al Cesar para trabajar como cosecheros en las plantaciones agro-comerciales. En algunos

68 Este autor insiste en que una de las características de esta política fue atender la solución de conflictos desencadenados y no anticipar la manifestación de otros en regiones donde ya eran perceptibles las tensiones sociales por la tierra. Precisamente esta característica motivó a las organizaciones campesinas a generar situaciones de hecho (invasiones) para precipitar la intervención del Estado central en distintas regiones del país.

69 Aun así, la ANUC en el Cesar no alcanzó el nivel de organización, dinámica y coordinación de otras regiones del país (Sucre, Huila).

puntos de colonización (Serranía del Perijá, Sierra Nevada) los conflictos por la tierra no tuvieron el mismo nivel que en las anteriores, debido, tal vez, a que eran núcleos distantes de difícil acceso, sobre los cuales no se habían formado mercados de tierras y además porque servían de *válvula de escape* para otros conflictos dentro de la frontera agrícola. Otro hecho importante de esta movilización fue el influjo que alcanzaron sectores de izquierda dentro de algunos campesinos; sin duda, el contenido político de la lucha por la tierra fue el factor que abrió esta posibilidad. Aun así, no hubo una radicalización inmediata de las demandas campesinas<sup>70</sup>, situación que sobrevendría más tarde, a mediados de la década de 1980.

En los primeros años de la década de 1970, hubo un giro drástico en el énfasis del desarrollo rural: el Gobierno de Pastrana Borrero dio prioridad al crecimiento empresarial y a la gran propiedad sobre la redistribución de la tierra. El andamiaje institucional creado para favorecer la reforma agraria campesina se desmontó paulatinamente. Estas medidas fueron respaldadas por el Congreso, las agremiaciones de grandes productores y el partido político en el poder; también por antiguos defensores de la reforma dentro del partido Liberal (Zamosc, L., 1985:169-171). Un bloque de poderosos sectores frenó la movilización campesina de los años anteriores. El esfuerzo del Gobierno se volcó en la promoción a las exportaciones de origen agrícola y al impulso de renglones de la economía urbana (construcción, servicios, industria).

Este giro provocó la división dentro de la ANUC, como movimiento nacional, y marcó diferencias organizativas y en el movimiento campesino a nivel regional. En el Cesar la mayor parte de los dirigentes campesinos se sumaron a la *línea Sincelejo*. No obstante, la poca experiencia política de éstos y su dependencia de otros procesos organizativos en la Costa Atlántica (Sucre, Córdoba), creó incertidumbre entre las bases campesinas. Esto provocó, como reacción, un reposicionamiento de los grandes propietarios y el uso particularizado de los medios de violencia (coerción) contra personas y grupos integrantes de la ANUC. Como se mencionó atrás, los propietarios, haciendo uso de su poder local, utilizaron a la fuerza pública o a grupos armados en actividades de represión. Sin la mediación de los funcionarios del INCORA y bajo condiciones institucionales adversas<sup>71</sup>, el recurso a la violencia privada tuvo como efectos,

70 En realidad la ANUC en el Cesar dependió de la orientación política y organizativa de otras regionales con mayor experiencia (Sucre, Córdoba, Bolívar).

71 Como lo señala Alejandro Reyes (2009:45), las relaciones de los funcionarios públicos y los usuarios campesinos en la Costa Atlántica fueron un tanto traumáticas; mientras los primeros daban prelación al pago de las deudas y a la eficiencia productiva, los segundos insistían en manejar

no solo evitar posibles invasiones sino intimidar cualquier pretensión de mantener una estructura organizativa que, a nivel regional, representara los intereses y aspiraciones de los pequeños campesinos, aparceros, colonos y trabajadores rurales sin tierra. Fue la materialización de lo que se llamó una contraofensiva terrateniente y empresarial. Un saldo negativo que se manifestaría años después, entre otros aspectos, en la facilidad con que los grupos guerrilleros penetraron en el Cesar.

Sin duda, la larga lucha de sectores campesinos, indígenas y rurales por la tierra, se convirtió en un factor que alimentó la violencia política y la implantación de grupos guerrilleros en el Cesar. En la década de 1970 las viejas reivindicaciones de estos sectores sociales estaban vivas pero frustradas por la inoperancia de las políticas de reforma agraria de los años anteriores (Reyes, A., 2009:1-14).

### Las movilizaciones campesinas y cívico-regionales (1975-1987)

Este periodo está marcado por la confluencia de distintos tipos de movilizaciones sociales de carácter regional. En el agro, la política del gobierno de López Michelsen consistió en impulsar la producción agroindustrial y conceder apreciables beneficios a los campesinos medios y pudientes a través del programa DRI (Desarrollo Rural Integrado). No obstante para los pequeños campesinos y los campesinos sin tierra la respuesta del Gobierno fue residual e, incluso, represiva. A partir de 1975 empezó una disminución en las protestas campesinas e indígenas, atribuida por Esmeralda Prada a los efectos de la contrarreforma agraria que protocolizara el Acuerdo de Chicoral (1973)<sup>72</sup>; también, como lo señala León Zamosc (1985:226-228), a la ola de militarización, estigmatización y asesinatos de líderes campesinos en zonas de antigua lucha por la tierra<sup>73</sup>. Sin embargo, entre 1979 y 1985 aumentó el número de protestas, cayó en 1986 y obtuvo su registro más alto en 1987, precisamente el año en que se realizó el “Gran Paro

---

a su parecer las economías domésticas y comunitarias. Este conflicto y las pocas probabilidades de la economía campesina solidaria para subsistir “en medio de un océano de grandes latifundios disolvieron en pocos años el experimento de las empresas campesinas”.

72 No obstante, según León Zamosc, en este apaciguamiento tuvo que ver el mismo éxito de las movilizaciones en su objetivo de obtener tierra, por lo menos en algunas regiones, incluido el Cesar, como lo advierte Fernando Bernal (2004:57). Aun así, como se menciona, tuvo lugar una reacción de los grandes propietarios que a la postre terminó por deshacer los más significativos logros del movimiento campesino, encabezado por la ANUC-Sincelejo.

73 Para el caso del Cesar se menciona, en particular, el caso de EL Copey donde se desató una fuerte represión contra el movimiento campesino entre 1974 y 1975.

Cívico del Nororiente”, una movilización popular que significó la articulación y expresión de múltiples actores, conflictos y problemáticas regionales<sup>74</sup>.

En efecto, como lo analizan Mauricio Archila y Esmeralda Prada, a partir de 1975 aparecieron otras reivindicaciones en el horizonte del golpeado movimiento campesino e indígena. Los actores insistieron en sus demandas por tierra ante al Estado central, pero al mismo tiempo tomaron forma otras demandas como las políticas para el agro<sup>75</sup> y el cese de la violación de los derechos humanos<sup>76</sup>, sin duda, aspectos centrales frente al modelo de desarrollo ensayado en el agro desde 1973 y a la aparición de los primeros grupos paramilitares en algunas regiones (Meta y Magdalena Medio). En lo que se refiere a modalidades de protesta, la información aportada por los autores muestra que a lo largo del periodo 1975-1987 perduró el énfasis en las invasiones y, que poco a poco, ganaron importancia otros métodos como los paros, los bloqueos de vías y las largas movilizaciones, asociadas a las demandas mencionadas y realizadas en escenarios urbanos en alianza con sindicatos, estudiantes, movimientos cívicos, etc. En este periodo los departamentos que concentraron las protestas y luchas campesina e indígenas fueron, en orden descendente, Antioquia (14,6%), Santander (8.6%), Bolívar (6.2%), Cauca (5.9%), Cesar (5.8%) y Tolima (5.4%). Estas tendencias son importantes porque allí se encuentra la lógica de lo acontecido durante esos años en el sur, centro y norte del Cesar, como lo muestran las entrevistas realizadas.

Según estas fuentes, el Magdalena Medio Cesareño, las riberas del río Magdalena limítrofes con Bolívar y Magdalena, y las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, fueron escenario de una especial actividad de organizaciones campesinas, de pescadores y cívicas que tuvieron su origen en el proceso inaugurado por la ANUC. Estas manifestaciones se vincularon a las protestas sindicales de la USO en Barrancabermeja y de los sindicatos palmeros en San Alberto, Puerto Wilches y San Martín. En los alrededores de Aguachica se sostuvo un núcleo civil que organizó protestas

---

74 Martha C. García (2004: 73-120) pone en evidencia que el periodo 1981-1987 fue también de intensas luchas urbano-regionales, incluidos algunos municipios de Cesar.

75 Por ejemplo la oposición a las leyes 30 (1988) y 160 (1994) de reforma agraria.

76 Las cifras que presentan estos analistas corresponden al periodo 1975-2000 y en ellas aparecen las demandas por tierra con 53% de las protestas, la expedición de políticas (11.4%) y los derechos humanos. Le siguen otras demandas: servicios públicos (9%), servicios sociales (5.4%) y violación de pactos adquiridos (4,7%). En menor medida los problemas derivados del medio ambiente (35) y el desempeño de alcaldes y autoridades (1.5%). (Archila, M., 2004:145).

y movilizaciones en la década de 1980 y en los vecinos municipios ribereños (Gamarra, La Gloria, Pelaya, Pailitas, Curumaní, Tamalameque, La Jagua, Chimichagua) persistió la agitación en torno a la tierra, al suministro de servicios públicos básicos o sociales y los reclamos por incursiones y asesinatos de civiles a manos de bandas de *justicia privada*. También se organizaron movimientos políticos regionales que cuestionaron las realizaciones de las alcaldías y concejos. Hacia 1985, continuadores de la lucha de la ANUC reorganizaron grupos locales de campesinos y población rural en estos municipios, y lanzaron una nueva estrategia que combinó la recuperación de tierras con reivindicaciones ligadas al desarrollo regional y a la ampliación de espacios democráticos para la participación ciudadana en asuntos de gobierno.

Este fue un momento de particular complejidad en las manifestaciones sociales debido a la radicalización regional de las demandas campesinas, seguida de una invocación permanente al Gobierno central en materia de desarrollo y un ensanchamiento de la audiencia pública de los nuevos partidos políticos (Unión Patriótica, A Luchar, Nuevo Liberalismo), enfrentado, todo esto, a un endurecimiento de la posición de los grandes propietarios, un recurso frecuente de éstos a la violencia privada, un celo de las facciones políticas tradicionales ante los anuncios de descentralización y la aparición de grupos paramilitares. También por esos años, las guerrillas ampliaron sus acciones a todo el Nororiente del país. Como se mostró atrás, fue la época de mayor actividad del ELN, del EPL, de las FARC, e incluso del M-19. A esta situación se agregó, como corolario, la reactivación de las disputas por los beneficios (regalías) de la explotación de algunos recursos naturales (petróleo y carbón). Un escenario casi sin control real del Estado nacional, debido a la fragilidad o inoperancia de sus representantes regionales para prevenir y superar conflictos.

En 1987 se realizó el gran Paro Cívico del Nororiente que cobijó a 36 municipios de cinco departamentos (Cesar, Bolívar, Santander, Norte de Santander y Arauca), incluidas las ciudades más importantes (Valledupar, Aguachica<sup>77</sup>, Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí, Ocaña, Cúcuta y Pamplona). Un buen número de organizaciones populares (cívicas, sindicales, comunales, campesinas, gremiales), agrupadas en la Coordinadora del Nororiente<sup>78</sup>, fueron las gestoras del paro que contó con la parcial o total oposición de los grandes gremios, los clubes de servicios,

---

77 A esta ciudad llegaron cerca de 8.000 pobladores rurales de distintos municipios del Cesar, Santander y Norte de Santander.

78 Esta instancia agrupó a cerca de 80 organizaciones populares de todo tipo que, en febrero de 1997, se reunieron en Cúcuta para preparar el paro del Nororiente.

la organizaciones patronales, la iglesia católica y el partido de gobierno (Gutiérrez, O., 2003: 62-68)<sup>79</sup>. En muchos aspectos este paro también fue una manifestación del malestar social surgido de abajo y escapó al control de los círculos de poder local y departamental<sup>80</sup>.

Ciertamente, aunque el Paro del Nororiente apenas duró tres días (7, 8 y 9 de junio) fue un acontecimiento político y social que desató toda suerte de pronunciamientos, entre la solidaridad y el rechazo, de los sectores organizados más influyentes de esta zona del país. Muchos gobiernos municipales se vieron obligados a reconocer la justicia de las reclamaciones y permitir las movilizaciones y las concentraciones de los manifestantes<sup>81</sup>. Algunos movimientos políticos regionales fijaron posiciones encontradas frente a la proximidad del paro; por ejemplo, el Frente de Izquierda Liberal Auténtico (FILA) se abstuvo de participar mientras que *A Luchar* lo apoyó en todo momento. La empresa estatal ECOPETROL convocó a sus trabajadores y empleados a trabajar; al mismo tiempo, la Unión Sindical Obrera (USO) se solidarizó con el paro en Barrancabermeja. Los gobiernos departamentales de Cesar y Santander entablaron negociaciones con los líderes campesinos. Otras organizaciones sociales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Organización Femenina Popular (OFP) se sumaron al paro. Las Coordinadoras Populares de Barrancabermeja y Ocaña organizaron y lideraron el paro en sus respectivos municipios. Por último, organismos como la Cámara de Comercio de Barrancabermeja, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y FEDEAGRO lo rechazaron abiertamente calificándolo de subversivo (Gutiérrez, O., 2003: 62-68).

En este periodo (1975-1987), las movilizaciones sociales, el accionar de los movimientos guerrilleros y la violencia política parecieron coincidir, en todo el Nororiente, con un momento de debilidad institucional. En el Cesar, la bancarrota del agro, a partir de 1978, se constituyó en un factor que dinamizó conflictos de diversa naturaleza. Como lo advierte Fernando Bernal, esta crisis no tocó solo a los trabajadores del campo, sino que golpeó sobremano a los productores (empresarios) y a los gremios que los representaban, quienes se encontraban atomizados, desprovistos de una visión a largo plazo y ligada con

79 El Partido Liberal, que respaldaba el desempeño del gobierno de Virgilio Barco V. (1986-1990).

80 De manera general y siguiendo un patrón muy similar al de otras movilizaciones ocurridas en el país durante estos años, las peticiones que formularon los gobiernos locales y la población civil que participó en el Paro del Nororiente se relacionaban con cuantiosas inversiones en desarrollo social y económico (en salud, educación, saneamiento básico, electrificación rural, créditos para inversión, adquisición de tierras, construcción de vías, etc.)

81 Esto sucedió en Ocaña y Valledupar, lugares donde se concentraron miles de campesinos.

una producción sostenible y, sobre todo, carentes de poder para negociar políticas de reactivación con el Gobierno nacional<sup>82</sup>. Esta debilidad también se hizo patente en fenómenos como el desplome de las exportaciones de ganado y el aumento del abigeato. Hasta ese momento diferentes renglones de la economía del Cesar marchaban al ritmo que imponía el algodón. En esta perspectiva la década de 1980 fue de crisis económica y de escasez de propuestas de desarrollo alternativo. Incluso a mediados de los años noventa, cuando algunos cultivadores habían logrado ponerse al día con sus deudas, la apertura económica, la caída de los precios internacionales del algodón, la revaluación y el aumento de las tasas de interés propinaron otro golpe a esta economía (Bernal, F., 2004:68).

### Las movilizaciones sociales y violencia (1988-2008)

Durante los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la siguiente, la lucha por la tierra decayó y se incrementaron los motivos de protesta. El acento estaba marcado en el cese a la violación de los derechos humanos, el desmantelamiento de los grupos paramilitares, el apoyo del Gobierno central a las propuestas de desarrollo local, la promoción de la economía campesina (asistencia técnica, créditos) y el mejoramiento de las condiciones de vida a través de la inversión de recursos en servicios públicos básicos, educación, salud y obras de infraestructura (vías y electrificación)<sup>83</sup>. Las invasiones de tierras fueron esporádicas y las movilizaciones campesinas se reprimieron con rudeza, en ocasiones por grupos paramilitares<sup>84</sup>. La incursión y permanencia temporal de los manifestantes en instalaciones o espacios públicos (dependencias del Estado, la Iglesia, Organismos Internacionales, parques o universidades)<sup>85</sup> cogió fuerza. El Gobierno central sólo aceptó negociar<sup>86</sup> en coyunturas muy especiales, cuando la economía de regiones enteras se veía afectada por largo tiempo.

82 Algo que no se compadecía con el esplendor del pasado reciente, cuando la asociación de algodoneros se destacaba por su liderazgo empresarial y en el desarrollo del Cesar (Bernal, F., 2004:68).

83 En el Cesar, las protestas contra las acciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante fumigaciones tuvieron un peso minúsculo debido a la mínima existencia de cultivos de coca o amapola.

84 Un caso especial sucedió en el Cesar, donde la hacienda Bellacruz de la familia Marulanda fue "invadida", en 1996, por decenas de familias de campesinos sin tierra. Estas mismas familias fueron amenazadas por grupos paramilitares. Algunos de los líderes de la movilización fueron asesinados, otros desplazados. También en el municipio de EL Copey hubo movilizaciones de campesinos en procura de acceso a la tierra.

85 Este es también un indicador del grado de precariedad de la seguridad para la vida de los manifestantes. Acudían donde su protesta era visible y el Estado debía brindarles alguna medida de protección.

86 Esto ocurrió en 1987, cuando se paralizó el Nororiente y en otras coyunturas entre 1991 y 1997.

La reivindicación principal en aquellos años fue el derecho a la vida y las reclamaciones al Estado<sup>87</sup> para que cumpliera sus obligaciones en materia de protección a la población civil en zonas de conflicto, contrarrestara las acciones de grupos paramilitares o guerrilleros<sup>88</sup> y para que garantizara el respeto a los derechos humanos, civiles y políticos. Este hecho revela el deterioro de la situación social, su relación con el conflicto armado y la incapacidad del Estado para solucionar conflictos de distinta índole e imponer la ley. No obstante, la violencia ejercida por las élites a través de los paramilitares destruyó e impidió la recomposición de propuestas civiles frente al conflicto; esta aseveración es fehaciente y brota de los testimonios de cientos de víctimas y de las cifras estadísticas sobre el conflicto para este periodo. Buena parte de las microrregiones del Cesar donde se observó una significativa movilización por la tierra durante la década de 1970 (Magdalena Medio, Llanura Caribe) conocieron el trasegar de guerrillas y paramilitares durante estos años (1988-2005), frente a lo cual quedaron pocas organizaciones sociales autónomas y de proyección<sup>89</sup>. Aun así zonas importantes de la microrregión de la Llanura Caribe, en inmediaciones del río Cesar, continuaron siendo críticas en materia de conflictos por la tierra.

Con los antecedentes de la presencia de grupos paramilitares en las cercanías de Aguachica durante los años ochenta, dirigentes políticos y grandes propietarios recurrieron a Carlos Castaño para defenderse del asedio de la guerrilla en las goteras de Valledupar, a mediados de los noventa. Lo que parecía un recurso a la defensa propia frente a la depredación del ELN y las FARC, y que recibió el apoyo decidido de buena parte de la élite cesareense, se convirtió pronto en un pretexto para expulsar a decenas de familias de sus tierras y tomarse la administración del Estado en los órdenes municipales y departamentales. Algunos integrantes de esta élite (incluido Rodrigo Tovar Pupo) se *paramilitarizaron* sin medir las consecuencias que

les depararía su codicia<sup>90</sup> de poder. La población civil pronto se vio involucrada en una ola de violencia sin precedentes en municipios donde esta situación no había sido muy notoria (microrregión del Perijá y Sierra Nevada de Santa Marta). En este sentido son contundentes las estadísticas (citadas arriba) sobre involucramiento de civiles en el conflicto y desplazamiento forzado. Entre 1997 y 2008, algunos de los municipios más golpeados por el conflicto y la violencia (asesinatos selectivos y masacres) fueron El Copey, Pueblo Bello, Bosconia, Valledupar, San Diego, Manaure, Becerril, Codazzi, La Jagua, Pailitas, Pelaya, La Paz, Chimichagua, Curumaní y Aguachica<sup>91</sup>. Un punto fundamental en esta ola de violencia fue el despojo de tierras a campesinos (mestizos, indígenas, afrocolombianos) o la ruina de sus economías<sup>92</sup>. Incluso antiguos beneficiarios de la política de reforma agraria perdieron sus propiedades como consecuencia de la extorsión, el fraude y el despojo violento (tabla 8).

**Tabla 8**  
**Familias Beneficiarias del INCORA, Expropiadas de Forma Violenta**  
**Departamento del Cesar 1996-2003**

Municipio	Hectáreas	Familias
Valledupar	4,121	97
Becerril	1,128	50
Codazzi	2,841	93
San Diego	1,900	33
Chirigüaná	2,795	77
El Copey	1,538	60
Bosconia	528	13
Astrea	2297	75
Total	17,943	536

Fuente: INCORA (citado por Bernal, F., 2004:101)

Según el CINEP (2009:3) el mayor nivel de protesta social en Colombia durante los últimos cincuenta años<sup>93</sup> se conoció entre

87 En efecto, el gobierno de Bogotá continuó siendo el interlocutor obligado de los manifestantes rurales, al tiempo que decaía la importancia de la gobernación y de las alcaldías. En ocasiones, ONG y organismos internacionales aparecían como apoyo o destino de sus reclamaciones.

88 El mayor número de acciones contra campesinos, indígenas y colonos provenía de los grupos paramilitares. Entre los sectores de grandes propietarios las quejas frecuentes eran contra la guerrilla por la extorsión o el secuestro, fenómeno éste que pese a su gravedad, no se comparaba con la ola de asesinatos, desapariciones y desplazamiento generada por aquéllos.

89 Como lo advierten Alejandro Reyes (2009) y Alfredo Molano (2010), una de las consecuencias visibles del conflicto armado y la violencia política en algunos municipios del centro y sur de Cesar, ha sido la aparición de organizaciones de características comunitarias de relativo aislamiento que promueven reivindicaciones de tipo agrario, minero, étnico y de género, tal como las apoyadas por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

90 La codicia es una motivación fundamental en la guerra, en especial, como dice Stathis Kalyvas (2004), en los conflictos internos. En este sentido su uso aquí está desprovisto de una acepción moral.

91 Según Pastoral Social, entre 1997 y 2007, en 24 municipios del Cesar se presentó el fenómeno de abandono de tierras por presiones de grupos armados; aunque las cifras y las responsabilidades son discutibles, se menciona un total de 74,742 hectáreas abandonadas.

92 El despojo tuvo lugar fundamentalmente en zonas bajas; en el piedemonte y la vertiente las propiedades campesinas fueron abandonadas.

93 “[...] No obstante la leve caída del número de acciones colectivas en 2005 y 2006, y de una más brusca en 2008, se constata una tendencia creciente en la protesta social, de forma tal que podría decirse que durante los casi siete años de gobierno del actual mandatario se han producido dos luchas sociales por día, es decir, el periodo que en promedio tiene el de mayor número de luchas sociales por año desde 1958. Entre 1958 y 1974, la media anual de luchas sociales fue de 173 (Archila, 2004: 347); entre 1975 y 1990 ésta asciende a 476; entre 1991 y 2001 desciende ligeramente a 429. Pero

2002 y 2008. A los temas clásicos de reivindicaciones por tierra y trabajo o el suministro de servicios públicos básicos y sociales, se sumaron otras exigencias que se relacionaban con derechos humanos, derechos de minorías étnicas y movimientos sociales de género. Las protestas estuvieron dirigidas, en especial, contra la política social del Gobierno central o sus representantes regionales, algunas empresas prestadoras de servicios y los grupos armados irregulares. Se recalca que una cuarta parte de estas protestas han ocurrido en la Costa Atlántica y en el Cesar<sup>94</sup>, se mencionan movilizaciones contra la participación de grupos armados y narcotraficantes en los procesos electorales, la corrupción administrativa, el despojo de tierras a campesinos e indígenas, la violencia contra mujeres en zonas de conflicto, el desarrollo de “megaproyectos” minero-energéticos, los derechos laborales y resultados de la política gubernamental de apoyo a víctimas del conflicto. El 60% de los municipios del Cesar fue escenario de al menos una de estas formas de protesta; es decir 15 de los 25 poblados: Valledupar, El Copey, Pueblo Bello, El Paso, San Diego, La Paz, Codazzi, Becerril, La Jagua, Chirigüaná, Curumaní, La Gloria, Gamarra, Aguachica y San Alberto. Una cifra notoria dado que este territorio apenas sobrepasaba un complejo periodo de conflicto y violencia.

### Conclusión

Según los analistas citados (Le Grand, Zamosc, Reyes, Archila) el Estado fracasó en su intento de redistribuir la propiedad de la tierra a través de la reforma agraria y se impuso una vía de desarrollo que privilegió la gran propiedad de tipo capitalista. El Estado central fue débil frente al poder político y económico acumulado durante décadas por terratenientes, empresarios territoriales y gamonales políticos que crearon un bloque de intereses frente a las pretensiones de modernización liberal emanadas, en distintos momentos (1928-1936; 1961-1973), desde el gobierno de Bogotá<sup>95</sup>. Ante estas tendencias las luchas por la tierra derivaron en movilizaciones y protestas cívicas por el desarrollo regional. Es una conclusión histórica, de largo plazo, aplicable a Colombia entera, en la que sin duda es posible incluir, con las variantes del caso, al Cesar.

---

entre 2002 y 2008 se aprecia un considerable aumento, llegando a una media de 643 luchas sociales por año (Cf. Base de Datos de Luchas Sociales- Cinep)<sup>94</sup>.

94 Cesar aparece en la posición 12 de 32, en la distribución por departamentos de las luchas sociales.

95 No se consolidó un sector importante de medianos productores campesinos capaces de acumular excedentes de capital, al mismo tiempo que abastecían (a bajos precios) de alimentos y materias primas a las industrias y a las crecientes economías urbanas y, además, constituían un sector estable creador de empleo, tributario del Estado y consumidor de servicios.

En el mismo sentido, fracasó el intento de consolidar una alianza entre el Estado y el campesinado para alcanzar la modernización de la estructura agraria. El ámbito de acción política del Estado fue menoscabado por los intereses de los grandes gremios de productores. Las organizaciones campesinas promovidas desde el Estado no alcanzaron la suficiente fortaleza interna para encarnar los intereses fundamentales de sus representados, además de que naufragaron en las disputas internas y en un temprano radicalismo promovido por distintos sectores de izquierda. En distintos momentos, el Estado viró atendiendo las coyunturas económicas internacionales y, poco a poco, cerró una alianza con los grandes productores capitalistas quienes terminaron imponiendo sus intereses en el agro y moldearon la imagen institucional del Estado frente a los campesinos. No obstante, la vía triunfante no pudo superar la violencia y el conflicto armado, pronto la guerrilla se expandió desde antiguas zonas de colonización y el paramilitarismo se mostró como un modelo de seguridad y protección de intereses privados.

En síntesis, el conflicto por la tierra generó dos formas de violencia. Una ejercida desde arriba, protagonizada por los grandes propietarios; otra nacida y proyectada desde abajo, por los campesinos y colonos. Sin embargo, la relación entre ambas fue asimétrica, la primera se amparó en las estructuras del poder local y regional, fue ejecutada por la fuerza pública o los grupos paramilitares; la segunda no tuvo apoyo del Estado aunque buscó legitimidad en las reformas que intentaron una redistribución de la tierra; fue difusa y proclive a la negociación. La primera fue desbordada o selectiva pero eficaz; la segunda fue alimentada por el resentimiento y sirvió de apoyo o de argumento para la lucha insurgente. Como resultado de este juego de confrontación perdieron los más débiles, su movilidad social fue detenida y prohibida; los más fuertes buscaron justificación en la defensa del orden y se escudaron en la deshumanización de sus adversarios<sup>96</sup>. No se profundizó el reconocimiento mutuo, producto del respeto por la diferencia; se impuso la fuerza, no el derecho. El Estado fue incapaz de salvaguardar relaciones sociales fundamentales en el ámbito rural y regional, y de garantizar un espacio civil común de diálogo, reconocimiento y superación de conflictos.

La desmovilización de los grupos paramilitares (2005-2006) ha abierto una nueva esperanza a la movilización social campesina y cívica, esto es perceptible en el departamento del Cesar. Sectores sociales se expresan de nuevo con cautela pero con mayor claridad sobre sus problemáticas, intereses e identidades.

---

96 Es frecuente que algunos integrantes de las élites del departamento justifiquen las barbaridades de los paramilitares con el argumento de la defensa de la propiedad y el orden social.



Prueba de ello es la reciente movilización social (2011-2014) entorno a la declaración de una Zona de Reserva Campesina en la Serranía de Perijá. Algunos gobiernos (municipales y departamentales) parecen responder a esta nueva tendencia. Aun así emergen nuevas divisiones y motivos de conflicto; como se verá, el acceso social discriminatorio a los recursos naturales, de producción y de ejercicio del poder político, es uno de ellos.

### **Gobiernos locales y departamental<sup>97</sup>.**

El departamento del Cesar fue fundado en 1967, por segregación del Magdalena; en este hecho jugó un papel clave el entonces Senador José Ignacio “Nacho” Vives Echeverría; también otros políticos de trayectoria como Aníbal Martínez Zuleta, Jaime Dangond y Crispín Villazón. Curiosamente, Pedro Castro Monsalvo, personaje del que se volverá a hablar en este apartado, se opuso a este proyecto (Sánchez, A., 2008:103), hecho que partió en dos la historia de la región durante el siglo XX. Su primer gobernador fue Alfonso López Michelsen, por designación directa del presidente de turno, Carlos Lleras<sup>98</sup>. De esa época datan, también, el Festival Vallenato y la trayectoria de algunas figuras que se harían célebres años más tarde, entre ellas Hernando Molina Céspedes, Consuelo Araujo Noriega y Miriam Pupo de Lacouture. Pese a la división partidista de su élite, en el nuevo departamento se mantuvo cierta identidad social y primó la civilidad en las relaciones públicas (CNAI; 2010). El auge económico, derivado del algodón, estimuló y sostuvo cierto clima de optimismo en el Cesar.

Sin embargo, la crisis de esta economía a finales de la década de 1970 significó también un retroceso de orden político y social, las élites se dividieron y algunos de sus integrantes se dedicaron a actividades ilícitas. En estos mismos años apareció y tuvo su mayor auge la economía “marimbera” y se reactivó el contrabando. Retornaron estructuras sociales, culturales e institucionales ligadas a un pasado rural pero ahora deformadas y corrompidas, en ciertas manifestaciones, por el narcotráfico. En algunos municipios la cercanía de esta élite en crisis con narcotraficantes, y su influencia en la vida política, marcó la tendencia a la fractura del poder civil, máxime cuando el Estado había tenido un desarrollo precario en el nivel municipal del Cesar, por lo que las administraciones habían sido botín

97 Esta sección se basa en los estudios hechos por la Corporación Nuevo Arco Iris, en especial recoge aspectos de la investigación sobre el mapa político del Cesar, dirigida por Claudia López.

98 “Alfonsito” López, como le llamaban, se convirtió en una leyenda en el Cesar dado que apadrinó toda su vida a la alta sociedad vallenata (Sánchez A., 2008: 113-114).

burocrático y electoral y fuente de empleo temporal para algunos sectores sociales.

El escritor Alonso Sánchez Baute (2008:135-136) plantea así la situación vivida por la élite vallenata de aquellos años:

*“[...] Si antes de la creación del departamento, Valledupar se caracterizó por ser un pueblo unido, lo que vino después es difícil de explicar. Ahora todos querían vivir en Bogotá devengando salario de parlamentario [...] Cuando no había nada para repartirse, éramos una inmensa familia atiborrada de unión y fraternidad. Con la posibilidad de ostentar poder político y ganar algunas otras prebendas, todo se fue a pique. Ya sabes lo que dicen. Dale poder a un hombre y lo conocerás [...] El caso es que de la noche a la mañana el Valle fue presa de la rapiña. Todo mundo quería mandar, o al menos hacerse a su porción de vasija. Surgieron odios y resentimientos insospechados. Para colmo, los votos no se pedían a partir de programas de gobierno sino a punta de animadversiones y tirrias. Y claro como cada quien conocía al otro, no era más que subirse a una tarima para contarle a quien quisiera oír de dónde procedía la fortuna de su rival, o qué vergüenzas sacudían a su estirpe, o cuáles eran las taras de su familia. [...]*

La violencia guerrillera exacerbó esta tendencia a la descomposición civil, golpeó a la élite con la extorsión y el secuestro y la presionó con la eventual amenaza a su predominio electoral.

### **Las familias políticas**

Pese a la euforia inicial, la creación del departamento trajo consigo la división de su clase política, organizada en torno a algunas familias<sup>99</sup>. El primer gran referente fue el ya mencionado Pedro Castro Monsalvo, liberal de amplia trayectoria (padre de José Castro Castro). Desde un comienzo sus opositores electorales, también liberales, fueron, entre otros, José Antonio Murgas, Aníbal Martínez Zuleta, Álvaro Araujo Noguera y Crispín Villazón de Armas. A estos se sumaron algunos conservadores provenientes de la Guajira: Manuel Germán Cuello Gutiérrez y José Manuel Daza Daza. El primero formaba

99 Fenómenos como el nepotismo y los liderazgos individuales, antes que partidos en competencia electoral, fueron característicos del Cesar.

parte del círculo de Rafael Lacouture Celedón, político guajiro, que hizo vida política en el Cesar ocupando importantes cargos (concejal, gobernador), su hijo Alfredo Cuello Dávila heredaría su capital político.

De otra parte, Lucas Gnecco forjó una tradición que arranca en el municipio de la Paz en donde fue concejal, pasó a la Asamblea y finalmente a la Cámara de Representantes. En 1992 Lucas Gnecco fue elegido gobernador, tras derrotar a Rodolfo Campo Soto (conservador); poco después fundó el Movimiento El Golpe e impulsó la candidatura de su hermano José Eduardo “Pepe” a la gobernación, elección que perdió frente a Mauricio Pimiento, apoyado por la familia Araujo. Por algún tiempo, las familias Gnecco<sup>100</sup> y Araujo compitieron por el poder electoral en el Cesar.

En 1997, Lucas Gnecco fue de nuevo candidato a la Gobernación, esta vez compitió contra Consuelo Araujo Noguera en representación del partido liberal e inscrito bajo la vieja etiqueta MRL; fue apoyado por Aníbal Martínez Zuleta y el sector conservador de Alfredo Cuello Dávila. Por su parte, la *Cacica* recibió el respaldo de su hermano, antiguo ministro de Agricultura, Álvaro Araujo Noguera, quien encabezaba el sector denominado “Mayorías Liberales”. Esta vez los Gnecco se alzaron con la victoria, corroborada poco después con la elección de José Eduardo al Senado. De esta forma aparecieron como un clan familiar de amplia influencia política en el Cesar, por encima de los Araujo. En 2000, los Gnecco impulsaron la candidatura de Rafael Bolaño Guerrero a la gobernación, en esta oportunidad con el aval del Movimiento Alas y el Partido Liberal, elección en la cual fue derrotado el conservador Alfonso Campo.

Los Araujo son, tal vez, la familia política de mayores referencias en el Cesar. Álvaro Araujo Noguera fue un hombre de notable trayectoria pública<sup>101</sup>; junto con José Castro Castro, fundó el movimiento Mayorías Liberales que apoyó sucesivas candidaturas de sus afiliados a la Gobernación, la Cámara y el Senado de la República. En 1992, por ejemplo, respaldó la candidatura de Lucas Gnecco y, en 1994, la del opositor de éste, Mauricio Pimiento. En este mismo año lanzaron, por primera vez, la candidatura victoriosa de Álvaro Araujo Castro a la Cámara, suceso que se repitió en 1997 para la misma corporación

100 Se sostiene que los Gnecco desaparecieron de la escena política y los Araujo se encuentran maltrechos por las investigaciones que los vinculan con grupos paramilitares. Sin embargo, esta afirmación podría ser exagerada debido a la demostrada capacidad de estas familias para recomponer sus redes de influencia política.

101 Además de ministro de agricultura en el Gobierno de López Michelsen, fue gerente de la Caja Agraria y congresista.

y en 2002 para el Senado. De primera figuración, esta familia decayó en la escena pública debido a las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía a Álvaro Araujo Castro y Hernando Molina Araujo (ex gobernador) por sus vínculos con paramilitares.

Los Ochoa han sido otra familia de tradición política en el Cesar. En especial, Elías y Víctor Ochoa que integraron el Movimiento de Renovación Liberal en compañía de Alfonso Araujo Cotes. Como se mencionó, Víctor llegó a ser diputado y Elías alcalde de Valledupar. Ambos ocuparon distintos cargos públicos, Elías fue diplomático y Víctor se vio envuelto en un escándalo cuando fue secuestrado por los paramilitares<sup>102</sup>. Además el grupo liberal que encabezaron fue golpeado por la violencia. A pesar de lo anterior la figura de Elías Ochoa mantiene vigencia electoral en el Cesar.

### Paramilitares, poder político y gobiernos locales

La débil cohesión de la élite cesareña, su tendencia a apoyar *soluciones fáciles* y su baja capacidad de prever consecuencias colectivas facilitaron la labor de los paramilitares (Bernal, F., 2004:83-84). Éstos aprovecharon con habilidad la crisis económica regional y las disputas electorales y burocráticas de las familias políticas, sometiéndolas a una coerción, en alguna medida, aceptada y respaldada. Sin embargo, no solo las élites del departamento resultaron sometidas, también lo fueron los gobiernos y las redes electorales municipales. La amenaza guerrillera no fue el único ni el principal motivo de este sometimiento, pesaron más la nueva riqueza minera (regalías del carbón) y el acceso al control del Estado departamental y local.

Como lo muestra la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), los paramilitares al mando de Rodrigo Tovar Pupo (alias *Jorge 40*) se dispersaron en el departamento del Cesar. El Bloque Norte, como se denominó al grupo de *Jorge 40*, conformó una compleja estructura militar, de financiación, comunicación y apoyo político que abarcó buena parte de este territorio. Dentro de esta estructura se destacaban los frentes *Valle de Upar*<sup>103</sup>, *Juan Andrés Álvarez*<sup>104</sup> y *Resistencia Motilona*<sup>105</sup>; también las antiguas *autodefensas campesinas del sur del Cesar* comandadas

102 Sobre el particular ver: Revista Semana, Junio 8 a 15 de 2009, pág.28-30.

103 Esta facción operó en el Centro y Norte del Cesar (Valledupar, El Copey, Bosconia, Pueblo Bello, Manaure, San Diego, La Paz, la Jagua de Ibirico).

104 Serranía del Perijá (Codazzi, la Jagua de Ibirico).

105 Llanura Caribe y Magdalena Medio (Chimichagua, Chirigüaná, Gamarra, La Gloria, Curumaní, Pailitas, El Banco, Aguachica).

por *Juancho Prada*<sup>106</sup>. En 2000 apareció una nueva estructura, procedente del Sur de Bolívar y el Magdalena Medio, que se hacía llamar Bloque Central Bolívar, al mando de alias *Ernesto Báez*, Julián Bolívar y Carlos Mario Jiménez (*Macaco*). De esta forma, entre 1997 y 2006, se cerró un cerco sobre el Cesar que marginó a la guerrilla en las partes altas de las Serranías del Perijá, Los Motilones, Sierra Nevada de Santa Marta y El Catatumbo. Con la desmovilización de estos bloques en 2006, terminó otro periodo de violencia en el Cesar. Sin embargo se tiene noticia de la persistencia o reactivación de grupos que podrían calificarse como paramilitares o continuadores de éstos, algunos de ellos son las denominadas “águilas negras”, los “paisas” y los “rastros”. Con la novedad de que estos grupos tienden a concentrarse en los espacios urbanos y de importancia económica (agroindustria, producción minera).

### La política en el Cesar hoy

El departamento atraviesa por una etapa de aparente cambio político, luego de los escándalos de la *parapolítica*, prueba de esta tendencia al cambio fue la elección, en 2007, del gobernador Cristian Moreno, avalado por el Partido Verde<sup>107</sup>. Aun así es prematuro afirmar que este cambio es irreversible o que consolida un escenario democrático en el Cesar. Persisten las incertidumbres derivadas de la continuidad de antiguas prácticas clientelistas en el juego político y, en algunos casos, de la tendencia a la apropiación privada de la administración pública, lo que algún entrevistado calificó como la *cultura política cesarense*; continúa también la presencia de grupos armados (neoparamilitares y guerrillas) en algunos municipios. Los clanes familiares mantienen todavía mucho influjo en la vida electoral, a lo que se añade cierta vinculación de algunos de sus representantes a grupos de dudosa trayectoria<sup>108</sup>. De otra parte, los liderazgos surgidos en los últimos años (2011-2014) no siempre muestran un compromiso serio con la renovación de viejas y nocivas prácticas electorales.

Incluso se habla de la *regeneración* de antiguas casas políticas; en algunos de sus representantes se manifiestan tendencias a innovar en la participación en asuntos públicos. Podría ser el caso

---

106 Magdalena Medio (Aguachica, Gamarra, San Alberto, San Martín, Ocaña, Sabana de Torres).

107 La elección de Cristian Moreno fue una verdadera sorpresa en el departamento; en el último momento recibió el apoyo decidido de algunos medios de comunicación (Periódico El Pilón) y de integrantes de algunas familias políticas del Cesar.

108 Se rumora la existencia de bandas mafiosas que mueven considerables recursos en el Cesar; en parte, serían las herederas del paramilitarismo.

de la familia Gnecco<sup>109</sup>, que contaba en 2010 con Jorge Barros Gnecco en la Asamblea, o Luis Alberto Monsalvo Gnecco y José Alfredo Gnecco Zuleta en la Cámara de Representantes. Esta familia todavía da muestras de vitalidad política al ocupar cargos y tener aspiraciones de representación dentro y fuera del Cesar. También los Araujo mantienen vigencia en la vida política del Cesar, influyen la opinión pública a través de la emisora Radio Guatapurí y la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata; además, la figura de María Consuelo Araujo, ex canciller, mantiene todo su prestigio. A esto se agrega la permanencia de integrantes del clan Araujo en la burocracia estatal, la empresa privada y la academia del Cesar.

Otras familias, de origen conservador, también se mantienen en el escenario político del Cesar; es el caso de los Mattos, los Cuello Baute y los Campo Soto. Al igual que los mencionados arriba, han ocupado importantes puestos en la empresa privada, la burocracia estatal y en la política regional y nacional. Incluso, Cristian Moreno proviene de una de estas familias políticas de figuración en el centro del Cesar (Curumani), golpeada por las acciones y amenazas de grupos paramilitares. Al lado de liderazgos como el asumido por el anterior Gobernador Cristian Moreno, a nombre de una nueva colectividad (Partido Verde), se perciben otros de similar importancia, aunque no necesariamente de tendencias semejantes. Está Pedro Muvdi, cabeza del Partido Liberal en 2010 y ayer (2002) integrante del Movimiento Integración Popular (MIPOL), liderado por Vicente Blel<sup>110</sup>. De igual forma, han sonado los nombres de Arturo y Benjamín Calderón, aliados del ex gobernador Hernando Molina, dentro del Partido Liberal. También se puede mencionar a los hermanos Libardo y Fermín Cruz, que han ocupado o ejercido influencia en cargos públicos en algunos municipios del centro y sur del Cesar a nombre de Convergencia Ciudadana y el Partido ALAS; apenas hace tres años eran representantes del PIN. Trayectoria similar se percibe en la familia De La Peña, en el sur del departamento. Prueba de la vigencia de esta antigua clase política fue la elección de Luis Alberto Monsalvo Gnecco como gobernador en 2011.

La breve reseña anterior muestra que a la hora de hacer política en el Cesar no sólo cuentan los liderazgos individuales y el origen familiar, sino que tienen más importancia que el partido

---

109 Los viejos líderes de este clan familiar dejaron la escena política por diferentes causas: el asesinato de Jorge Gnecco, a manos de paramilitares; la condena ordenada por la justicia contra Lucas Gnecco, 24 años de prisión y la investigación a Pepe Gnecco por el pacto de Ralito.

110 Condenado por la Corte Suprema a siete años de prisión por concierto para delinquir, por haber realizado pactos políticos con las autodefensas.

de afiliación o sus eventuales programas de gobierno; esto, sin embargo, no significa que la vida partidista sea menos intensa que antes. De hecho, partidos de reciente aparición, como la “U”, Cambio Radical y PIN, se nutrieron de liderazgos provenientes de antiguas facciones liberales y conservadoras o de otras corrientes (Alianza Social Indígena, Movimiento Oxígeno, ALAS), lo cual pone de manifiesto una agitada reacomodación. De este fenómeno no se escapa el Partido Verde<sup>111</sup>, hasta hace poco en la Gobernación y con representación en el Senado (Félix Valera). Tampoco se puede decir que las viejas colectividades partidistas (liberales y conservadoras) hayan desaparecido, al contrario, aspiran a cargos públicos, amparadas en nuevos liderazgos. De hecho, el actual Gobernador (2014) hace parte del Partido Social de Unidad Nacional.

### Los pueblos indígenas<sup>112</sup>

Desde los años ochenta se conoce en el país (incluido el Cesar) un despertar de la organización indígena. Las luchas de las comunidades del Cauca a lo largo del siglo XX son, tal vez, el antecedente más elocuente de esta historia de organización<sup>113</sup>. En la década de 1970 surge el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que lidera importantes reivindicaciones al amparo del movimiento campesino de la ANUC. EL CRIC sumó a la lucha por la tierra, el reconocimiento del peligro de extinción de los pueblos indígenas. Por lo tanto, desde su fundación, esta organización enfatizó en su fortalecimiento como movimiento social, sus reivindicaciones como minoría étnica y su interés por obtener del Estado un reconocimiento normativo especial. Al mismo tiempo, en el seno de la dinámica de las movilizaciones sociales populares de aquellos años, el CRIC se esforzó por construir un espacio propio de representación e identidad para los indígenas en Colombia. En lo fundamental, estos antecedentes darían origen poco después (1980-1982) a la Organización Indígena de Colombia (ONIC). En esta última década las pretensiones indígenas se enfrentaron

111 El sector denominado Compromiso Ciudadano, liderado en el Cesar por Hernán Felipe Araujo y Marina Flórez, es el antecedente más claro de este partido.

112 Esta sección se elaboró con base en entrevistas y la consulta de algunas fuentes escritas. De antemano se reconoce la trascendencia del tema y se invita a los interesados a consultar estudios especializados. Aquí apenas se ofrece una visión destinada a ilustrar algunos aspectos de interés social e institucional en los conflictos ocurridos y en las propuestas de desarrollo de los pueblos indígenas, también a resaltar su parte de su suerte como población en estado de vulnerabilidad.

113 Son míticas las movilizaciones encabezadas por Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez durante las primeras décadas del siglo XX y la participación de las comunidades indígenas en apoyo al Partido Liberal y al General Mosquera en el siglo XIX.

a poderosos intereses locales y regionales; se desató una ola de violencia contra los líderes indígenas y algunas comunidades.

Sin duda, la década de 1980 fue fundamental para las propuestas organizativas indígenas. Pese a las enormes dificultades se hizo pública una problemática y se construyeron propuestas que después dieron paso a una relativa institucionalización de algunas reivindicaciones. A la ONIC se añadieron otras organizaciones como la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia. En el plano internacional, la OIT adoptó el Convenio 169 de 1989 para proteger los derechos de los pueblos indígenas del mundo. En los años siguientes la Constitución de 1991 reconoció los gobiernos indígenas y les otorgó autonomía política; reconoció también la jurisdicción indígena y estableció una circunscripción electoral especial. Aun así la violencia no cesó. En este contexto los cuatro cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta (Kogui, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo) articularon sus planes culturales y dieron vida al Consejo Territorial de Cabildos (CTC). Cinco grandes temas ocuparon el interés de este Consejo: la organización indígena (gobierno propio), el territorio ancestral (fortalecimiento y ampliación de los resguardos, recuperación de los lugares sagrados), la defensa de los derechos humanos (asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, violaciones de mujeres, reclutamiento involuntario, etc.), los conflictos generados por el desarrollo económico (construcción de represas, puertos, centros turísticos, cultivos agro-comerciales en territorio indígena) y el desplazamiento forzado (mujeres, niños y ancianos) a centros urbanos.

Sin duda, la defensa de los derechos humanos ha sido un tema emblemático de los pueblos indígenas desde la aparición de organizaciones de representación nacional en los años ochenta. Como resultado de la movilización alrededor de esa reivindicación, y de forma paulatina, surgió una red de apoyos internos (dentro de los pueblos indígenas), de ONG's defensoras de los Derechos Humanos nacionales, de organizaciones indígenas de otros países y de organismos internacionales (OEA y ONU). El Estado colombiano se ha visto rezagado ante esa red de apoyo de la causa indígena, y presionado para cumplir compromisos y responsabilidades; tendencia que se contrarrestó, en parte, con la Constitución de 1991 (Santamaría A., 2010). Desde entonces se han venido consolidando espacios de reconocimiento y se han elaborado valores institucionales y lógicas (jurídicas, sociales, informativas) internacionales para la protección de los pueblos indígenas. Como respuesta al interés despertado por la suerte de los indígenas fuera del país, los sucesivos gobiernos nacionales han puesto en marcha algunas políticas de atención a esta población, en el orden

nacional y regional<sup>114</sup>. Incluso se podría decir que el trabajo internacional de las organizaciones indígenas colombianas alrededor de los Derechos Humanos, ha dado origen a otras iniciativas (nacionales y mundiales) de reivindicación y defensa de su cultura y tradición en un medio regional poco sensible a su problemática<sup>115</sup>.

A pesar de la trascendencia de este reconocimiento internacional y nacional, la tendencia no parece modificarse en el plano regional. En efecto, según algunos representantes de las organizaciones indígenas en el Cesar, la mayoría de los vallenatos no indígenas ven sus culturas como rezagos del pasado, no como otras culturas que merecen respeto y reconocimiento. Además han llegado a la conclusión de que el modelo de apropiación económica del territorio que ha llevado a cabo la élite mestiza, significa la negación de su cosmovisión y ha traído exclusión, sumisión y violencia para sus comunidades, además del deterioro ostensible de los recursos naturales y la concentración de la tierra. Frente a estos hechos las acciones del gobierno central han desdibujado sus finalidades o simplemente no han actuado.

Algunos antecedentes regionales ilustran al respecto. Desde los años setenta se incrementó la presencia de la guerrilla en los territorios indígenas de la Sierra Nevada y la Serranía de Perijá; en un comienzo las Farc-ep y el ELN intentaron ganar el apoyo indígena pero desistieron con el paso del tiempo. Estos intentos significaron conflictos y violencia, sobre todo durante los primeros años<sup>116</sup>; luego se fortaleció la organización de algunos pueblos indígenas (Arhuacos, Koguis, Kankuamos y Arzarios) y las presiones de estos grupos irregulares disminuyeron o se hicieron menos visibles. Sin embargo, la violencia no desapareció, estuvo acompañada de la exclusión y el despojo. Los Kankuamos<sup>117</sup> y los Wiwas (Arzarios) fueron quienes peor suerte corrieron en esta historia.

---

114 Se podrían mencionar instancias como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Mesa Nacional de Concertación de los Pueblos Indígenas o la Jurisdicción Especial Indígena; también el trabajo que realizan en el Cesar algunos organismos gubernamentales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, La Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, CORPOCESAR, la Gobernación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, etc.

115 Buena prueba de esto son las medidas cautelares otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor del pueblo Kankuamo en septiembre de 2003, así como las medidas provisionales de protección que el mismo organismo reiteró en julio de 2004 y enero de 2007 y el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional Colombiana.

116 La memoria de estos hechos está consignada en libros como *Hoja de Cruz*, escrito por el Pueblo Kankuamo.

117 Según algunas fuentes, este pueblo ha sido víctima de un etnocidio y está en riesgo de exterminio cultural, son más de 300 asesinatos y cerca de 400 familias desplazadas desde finales de los años noventa.

Las organizaciones indígenas consideran que el papel representado por la dirigencia política del Cesar ha sido perjudicial para sus intereses como pueblos. Al despojo de la tierra siguió la explotación y coerción económica; a las relaciones de vasallaje se sumaron la adhesión partidista y las lealtades electorales. Durante largo tiempo fueron despreciados pero utilizados dentro de la sociedad vallenata; a esto se agregó el sentirse pueblos desprotegidos y víctimas de la barbarie en épocas de violencia. La bonanza del algodón, tan publicitada, no significó mayor beneficio para sus vidas. Han tratado de mantenerse aislados de los conflictos auspiciados por las personas y grupos más poderosos de la región, pero han resultado involucrados a la fuerza por habitar zonas rurales aisladas de gran riqueza natural y belleza. Hasta estos lugares llegaron las guerrillas, los paramilitares y las Fuerzas Armadas que, en ciertas actuaciones, se asemejan a otros grupos irregulares debido que protegen intereses particulares muy concretos.

Aunque se conocen noticias de asesinatos selectivos de integrantes de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada desde finales de la década de 1970, época en la cual arribaron el ELN y las Farc-ep, fue durante los siguientes años cuando se involucró de manera abierta a estas poblaciones en el conflicto. Los primeros asesinatos ocurrieron por acciones de las guerrillas que acusaban a algunos indígenas y colonos de colaborar con los organismos de inteligencia del Estado; luego vinieron las retaliaciones de sangre de los grandes propietarios que presumían la complicidad de los indígenas en secuestros y extorsiones protagonizados por las mismas guerrillas; una historia que se extendió por más de diez años, en las décadas de 1980 y 1990. Poco después, a los asesinatos se añadieron las torturas, las amenazas, el desplazamiento, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones y las masacres. A partir de 1997, fueron los paramilitares de Hernán Giraldo y Jorge 40 quienes utilizaron estos métodos de violencia. Los indígenas han sufrido también por la destrucción de sus poblaciones (viviendas, escuelas, puestos de salud, tiendas comunitarias) por bombardeos y ametrallamientos de la fuerza pública. En el peor momento, fueron víctimas del confinamiento, se les impedía circular con libertad y abastecerse de alimentos y medicamentos. Sus economías domésticas (producción de café y frutas, especies menores) estuvieron amenazadas. Durante las incursiones armadas sus mujeres fueron víctimas de violencia sexual y los jóvenes reclutados. El Estado nos los protegió del impacto del conflicto en este momento difícil, no emprendió acciones efectivas a su favor.

En buena medida, la magnitud de los crímenes contra estos pueblos indígenas es desconocida y muchos de sus victimarios gozan de impunidad. Esto se debe, en parte, a que los autores de

crímenes han tenido nexos con el poder político regional o con instituciones del Estado. Es una verdad que han ido develando otras instituciones del mismo Estado (Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) y la Iglesia (Pastoral Social) con apoyo de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por este camino se ha hecho algo de justicia y se han realizado valiosos pronunciamientos frente al Gobierno nacional<sup>118</sup> y a los grupos armados irregulares. Sin embargo, el seguimiento internacional y la vigilancia gubernamental han sido débiles mientras que los actos violentos contra personas de estas comunidades no han cesado; persisten y su autoría se atribuye, en su mayoría, a los denominados neo-paramilitares, las fuerzas del orden (Ejército, Policía, Gauda) y los grupos guerrilleros (Farc-ep, ELN).

En conclusión, se podrían proponer algunas características de las movilizaciones, reivindicaciones y organización indígena. En primer lugar, surgieron en oposición a sectores sociales y políticos con poder regional; en segundo lugar, se han dirigido al Estado como interlocutor principal y para ello han hecho énfasis en un lenguaje legal construido con esfuerzo propio y apoyo internacional; tercero, este apoyo externo ha sido el eje básico y el amparo de su ejercicio institucional; cuarto, han construido una red social nacional y global de apoyo; quinto, con diferencias visibles, los organismos del Estado colombiano han respondido a las reivindicaciones indígenas. Empero, en el plano regional y local estos logros no han estado asegurados con un mejor posicionamiento indígena en el seno de la sociedad, la cultura, la economía y la política; tampoco el Estado central ha sido contundente al actuar. Prueba de todo ello es la violencia desproporcionada de la que han sido víctimas sus integrantes<sup>119</sup>.

---

118 Por ejemplo, los pueblos indígenas exigieron al Estado la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas y, como se mencionó, en un pronunciamiento la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga al Estado a protegerles la vida y su integridad como pueblo.

119 Cabe resaltar otros aspectos de importancia que no fueron abordados en forma detallada: 1.) El Gobierno nacional ha promovido en el Cesar el proyecto *Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta*, que contempla, entre otros aspectos, crear pueblos talaquera, lo que ha ocasionado mucha polémica al interior de los indígenas; 2.) Resaltar que el pueblo kankuamo ha sido duramente afectado por la violencia; entre 1998 y 2008 fueron asesinados 203 líderes indígenas de esta etnia, según la Autoridad de Gobierno Indígena, ONIC. 3.) El proyecto de construcción de la represa Los Besotes, en la cuenca del río Guatapurí, afecta de manera negativa a los pueblos indígenas.

### Población víctima de la violencia<sup>120</sup>

Como ya se mencionó, el periodo de mayor afectación de la población civil por el conflicto coincidió con la ofensiva paramilitar entre los años 1997 y 2002. Este hecho resalta al revisar los registros estadísticos de distintas fuentes<sup>121</sup>. Este fenómeno había ocurrido en años anteriores pero no con el dramatismo que tuvo, por ejemplo, el caso de la Hacienda Bella Cruz (1994-1996), por nombrar solo uno de muchos, suceso premonitorio de lo que ocurriría luego (Madariaga, P. 2006). Acontecimientos como ese aumentaron y cada vez hubo más capas de la población rural involucrada, en especial en municipios donde la violencia había sido menos notoria en otros tiempos. Desde el Sur (Magdalena Medio) y Occidente (Llanura Caribe) creció una ola de asesinatos selectivos, masacres, amenazas y desplazamiento forzado que afectó pronto a municipios del Centro y Norte del Departamento. El resultado fue que muchas familias campesinas abandonaron sus tierras y bienes en municipios como El Copey, Bosconía, Codazzi, Becerril, Pueblo Bello, San Diego y La Jagua. Muy pronto se generalizó la situación.

Las cifras del CERAC (gráfica 16) sobre el número de personas desplazadas a causa del conflicto son concluyentes y dan una idea de la magnitud del involucramiento de la población civil en el conflicto. Según esta fuente, entre 1996 y 2009, cerca de 153.000 personas en el Cesar habrían sufrido esta calamidad.

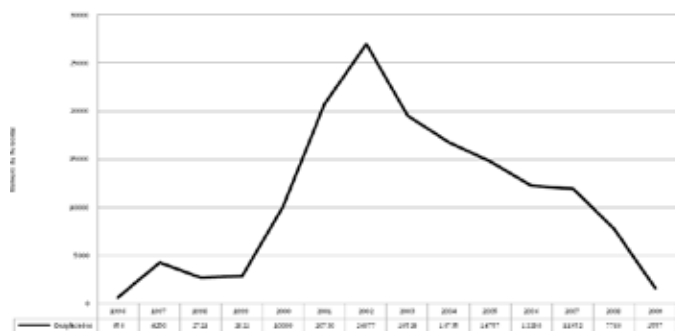
Otro rasgo que caracteriza la victimización de la población en el conflicto ha sido el ensañamiento contra las minorías étnicas y raciales. Tan visible ha sido esta tendencia que voces autorizadas afirman la existencia de un etnocidio indígena, o una intención deliberada de afectar minorías específicas de población afrocolombiana, objetivo tras el que habría otros motivos visibles: afectar los derechos institucionales que han cobijado a estos pueblos y minorías para despojarlos de sus territorios. Esta visión descubriría una *racionalidad social* en el uso de la violencia bajo el conflicto armado.

---

120 Se destacan aquí apenas algunas dimensiones de este complejo tema; para tener una comprensión más completa se puede revisar la biografía que aparece al final del documento.

121 Gobernación del Cesar 2009:56.

Gráfica 16 Personas Desplazadas a Causa del Conflicto  
Microregiones Departamento del Cesar



Fuente: CERAC

En el mismo contexto, los temas que más han llamado la atención del Estado nacional y departamental son el desplazamiento forzado y las víctimas del conflicto; en consecuencia, se han formulado una serie de planes y proyectos de política pública para atender a esta población. Las presiones y pronunciamientos de organismos como la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, en el orden nacional, o la ONU, en el contexto internacional han jugado un papel trascendental en la aplicación de estas medidas. A esto se suma la reciente política pública del Gobierno del presidente Santos (Ley 1448). Así se han alcanzado algunos resultados, entre los que se destacan: 1) La visibilización de las víctimas; 2) Cierta grado de protagonismo social y político de las mismas; 3) El surgimiento de algunas organizaciones e instituciones que las representan<sup>122</sup>, luego de la promulgación de las Leyes de Justicia y Paz y de Víctimas del conflicto; 4) Suscitar el apoyo de la comunidad internacional; 5) Liderazgo y voluntad de las dos últimas Gobernaciones.

Pese a la voluntad institucional, la atención a las víctimas en el departamento adoleció de ciertas limitaciones que tocaban aspectos sensibles como la administración, financiación y visión de la política de atención; Sin embargo, a partir de 2011, se ha avanzado en lo atinente a restitución de bienes y derechos. El tratamiento de las problemáticas que aquejan a la población desplazada fue hasta hace poco asistencial y coyuntural; apenas ahora (2014) comienza a institucionalizarse. En otras palabras, hubo muchas dificultades para lograr que las víctimas de la violencia se constituyeran en referente de una *política pública integral*. En 2011 eran atendidas cerca de 130.000 víctimas, y alrededor de 124.000 de ellas lo son por desplazamiento forzado. Sin embargo, los procedimientos y la forma de atención habían propiciado que buena parte de estas

víctimas se convirtieran en una *clientela electoral*, situación a la que contribuyó su estado de pobreza y desorganización. De otra parte, las Alcaldías han asumido con lentitud o desidia sus compromisos con las víctimas del conflicto; entre éstas y la Gobernación se evidencia cierta asincronía y descoordinación. Incluso, hay quienes aseguran que existe un claro desequilibrio entre la atención a las víctimas y los victimarios dado que para éstos (alrededor de 2.600) existe una oficina.

Aun así, desde 2011 el trabajo de coordinación entre la Gobernación, la antigua Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR), la cooperación internacional y las organizaciones sociales permitieron avanzar en la ejecución de esta política. Entre dichos avances se podían mencionar: 1) La participación de las víctimas en el proceso judicial de Justicia y Paz; 2) La apertura de espacios de deliberación entre las víctimas y la institucionalidad; 3) La realización de trabajos específicos sobre las modalidades de victimización que se vivieron; 4) La planificación de proyectos piloto de restitución de tierras en La Jagua de Ibirico; 5) La prestación de servicios de atención psicosocial; 6) El inicio de investigaciones regionales sobre el despojo de tierras; 7) Dentro del proceso de Justicia y Paz hay 23.000 casos reportados, entre éstos homicidios y desapariciones forzadas; 8) A nivel político se consiguió que los desplazados se asumieron como víctimas; 9) Poco a poco ha surgido la verdad, se hace justicia, se inician las reparaciones y se va creando una consciencia colectiva convencida de que hechos como esos no deben repetirse.

Otros logros producidos por el notorio trabajo inter-institucional liderado por las dos últimas gobernaciones son la elaboración de los Planes Integrales Únicos de atención a la población desplazada (PIU) y la priorización de algunos temas como materia de política pública; la atención humanitaria, la restitución de tierras, la generación de ingresos y la construcción o adecuación de viviendas; y el establecimiento de una oferta de servicios de salud y educación para la población desplazada. De igual forma, está en marcha un proceso de coordinación de los entes territoriales del Caribe para alcanzar interlocución con el Gobierno nacional frente a la política para esta población. Este es un proceso acompañado por ACNUR y PNUD. Además se crearon las mesas de trabajo en Justicia y Paz, Tierras y Prevención del Reclutamiento. En 2011, Cesar era el segundo departamento del país donde se habían presentado solicitudes de reparación administrativa y se había invertido cerca de 45.000 millones de pesos en su atención. La Gobernación considera fundamental la política de tierras, en especial, temas como la restitución, la redefinición de zonas de reserva forestal, la Zona de Reserva Campesina del Perijá, la formalización y la legalización de la propiedad.

122 En el Cesar, desde 2011, han surgido cerca de 95 organizaciones de desplazados, especialmente en los municipios del Sur. Aun así, son organizaciones débiles. Se estimaba que aquél año cerca del 70% de la población desplazada no estaba organizada.

En síntesis, la apuesta de la Gobernación ha sido clara en el sentido de re-institucionalizar la política. Las funciones de gobierno y las acciones del Estado tienen que sujetarse a la ley, esa es la forma de superar los traumas creados por el control paramilitar en años anteriores. Las víctimas de la violencia deben confiar en las instituciones, logro que se obtendría mediante la ejecución de políticas públicas que las involucren. Es necesario que los desplazados recobren la dignidad y sus derechos como ciudadanos. Sin embargo, para conseguir esa situación se requiere un esfuerzo sostenido, la inversión de más recursos por parte del Estado y un mayor protagonismo y capacidad organizativa de las víctimas.

### Contexto socio-económico

En esta parte se presentan algunas de las particularidades de las dinámicas económicas del Cesar y su relación con el conflicto; el apartado se introduce con una necesaria exposición de los rasgos demográficos y sociales básicos<sup>123</sup>.

### Indicadores sociales básicos<sup>124</sup>

De acuerdo con la Gobernación la población total del Cesar se acerca al millón de habitantes (tabla 9), de ellos el 71,73% se considera población urbana y el 28,26% reside en el resto del territorio<sup>125</sup>; Valledupar, capital del departamento, concentra alrededor del 40,04% de la población. Sin embargo, una mirada más atenta descubre que la mayor parte de sus habitantes están vinculados a actividades económicas o mantienen relaciones sociales y culturales que los ligan a la vida rural. La misma Valledupar en una ciudad intermedia en el contexto nacional, depende de las dinámicas espaciales de Barranquilla y Santa Marta; ni que decir de Aguachica, otrora centro de producción agro-comercial. La composición del PIB por ramas da fe del peso de lo rural en el departamento, debido a que incluso la actividad minera se desenvuelve en este contexto.

123 Aunque a lo largo del documento se han tocado diversos aspectos de la vida social, económica y política del Cesar, es necesario introducir aquí la referencia a algunos indicadores actuales sobre el departamento.

124 Se mencionan aquí unos pocos algunos indicadores que se consideran relacionados con la situación de conflicto en las zonas rurales. Una presentación más detallada de otros se puede consultar en los planes de desarrollo de la Gobernación o directamente en la página web del DANE.

125 Según la Gobernación, la población indígena se acerca a los 52 mil habitantes.

Tabla 9  
Población 2007  
Departamento del Cesar

Municipio	Población Cabecera	Población Resto	Población Total
Valledupar	315.396	56.700	372.096
Aguachica	72.600	13.084	85.684
Agustín Codazzi	39.784	14.612	54.396
Astrea	8.953	9.120	18.073
Becerril	10.058	3.994	14.052
Bosconía	28.468	2.956	31.424
Chimichagua	11.606	19.480	31.086
Chiriguaná	14.034	8.188	22.222
Curumani	18.471	8.396	26.867
El Copey	18.971	6.195	25.166
El Paso	3.839	17.086	20.925
Gamarra	8.271	6.521	14.792
González	1.580	7.625	9.205
La Gloria	6.115	8.776	14.891
La Jagua de Ibirico	17.905	4.476	22.381
La Paz	13.455	8.502	21.957
Manaure	7.617	4.447	12.064
Pailitas	12.196	4.106	16.302
Pelaya	11.158	5.881	17.039
Pueblo Bello	4.423	13.857	18.280
Río De Oro	5.835	8.483	14.318
San Alberto	14.891	5.547	20.438
San Diego	7.483	6.302	13.785
San Martín	8.186	9.476	17.662
Tamalameque	5.211	8.780	13.991
Departamento	666.506	262.590	929.096

Fuente: Gobernación del Cesar

Es notable el bajo número de habitantes por municipio; en el recorrido de campo se constató su relativa concentración en las cabeceras municipales. En el paisaje se observa la concentración de la tierra y las largas distancias físicas que separan a los pequeños municipios de Valledupar y de otras ciudades (Bucaramanga, Barrancabermeja, Cúcuta). De ahí que se pueda sostener que el peso de lo rural es una variable que impregna al departamento y, por lo tanto, las características, las dinámicas y los efectos del conflicto armado; buena prueba de ello son los conflictos por el acceso y uso de la tierra.

El coeficiente de Gini, aplicado a la concentración de la propiedad rural, ratifica esta percepción. En efecto, el Cesar muestra un alto grado de concentración de la tierra que alcanza 0,67<sup>126</sup>, según cálculos del Instituto Agustín Codazzi para 2009:

126 A nivel nacional el Gini era de 0,86, en 2009; una cifra muy alta de concentración de la propiedad rural.



**Tabla 10**  
**Coefficiente Gini de Concentración de la Propiedad Rural 2009**  
**Departamento del Cesar**

Entidad Territorial	Gini
Departamento	0,67
Valledupar	0,67
Aguachica	0,58
Agustín Codazzi	0,65
Astrea	0,58
Becerril	0,64
Bosconía	0,61
Chimichagua	0,64
Chiriguana	0,73
Curumaní	0,66
El copey	0,59
El paso	0,65
Gamarra	0,69
González	0,59
La gloria	0,59
La jagua de Ibirico	0,61
Manaure	0,66
Pailitas	0,75
Pelaya	0,58
Pueblo Bello	0,53
Rio de oro	0,70
La Paz	0,59
San Alberto	0,67
San Diego	0,60
San Martín	0,64
Tamalameque	0,63

Fuente: IGAC

Sobresalen por la concentración los municipios de Chiriguana y Río de Oro, y por una mayor equidad, Pueblo Bello. Cabe recordar la importancia de Chiriguana en la economía del carbón; los demás municipios mineros (La Jagua, El Paso, Bosconía) también muestran coeficientes Gini elevados.

Con relación al grado de desigualdad en la distribución del ingreso, la información más reciente evidencia que el coeficiente GINI si bien ha disminuido desde el 2008 y con relación al 2013 sigue siendo alto para un departamento como Cesar (ver gráfica 17).



Fuente: Dane

Desde otro punto de vista, las cifras sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ilustran la precariedad de la inversión estatal en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios del Cesar (tabla 11). Los porcentajes más bajos corresponden a Valledupar y San Alberto; en los municipios productores de carbón no hay una reducción sustancial de estas necesidades; el 56% de la población de la Jagua padece esta condición; la situación de El Paso no es mejor (62%). Sin embargo, se evidencian ciertas mejoras con el paso de los años.

**Tabla 11**  
**Porcentaje de Población con NBI**  
**Departamento del Cesar**

Municipios	Censo 1985	Censo 1993	Proy. 2003	Censo 2005
Valledupar	47,00	40,10	42,73	32,69
Aguachica	59,70	52,00	51,99	41,25
Agustín Codazzi	56,50	55,40	56,50	51,70
Astrea	89,60	76,20	76,24	70,50
Becerril	87,10	69,60	71,16	55,85
Bosconía	75,70	64,10	64,09	50,13
Chimichagua	70,70	72,80	72,84	65,77
Chiriguana	61,70	68,40	68,36	52,74
Curumaní	72,20	68,70	68,73	46,22
El Copey	71,40	61,00	61,03	50,99
El Paso	79,30	75,70	75,75	61,65
Gamarra	75,50	59,50	59,55	50,52
González	60,10	60,30	60,28	64,48
La Gloria	73,50	66,30	66,33	54,77
La Jagua de Ibirico	70,80	71,80	71,81	55,81
La Paz	64,50	59,10	59,11	50,41
Manaure	69,40	64,50	64,53	55,29
Pailitas	64,00	62,50	62,49	50,68
Pelaya	76,70	68,50	68,50	55,31
Pueblo Bello			71,00	83,95
Río de Oro	69,90	65,30	65,27	49,66
San Alberto	57,00	44,90	44,89	33,59
San Diego	71,60	58,00	58,49	40,32
San Martín	77,00	60,60	60,63	46,89
Tamalameque	74,60	69,50	69,54	61,24
Departamento	61,90	55,30	56,10	44,53

Fuente: Gobernación del Cesar

Con relación a la pobreza y de la pobreza extrema, sigue siendo alta e incluso continúa por encima del promedio nacional aunque las estadísticas oficiales indican una disminución en los últimos años (ver gráficas 18 y 19).



Fuente: Dane

### Dinámica agraria

En 2011 el desempeño productivo del Cesar era, en lo fundamental, agropecuario y minero, como lo reflejan las cifras de participación relativa del PIB sectorial en el departamento. El sector agropecuario ampliado (con silvicultura, caza y pesca) participaba con el 16.1 %, año 2007, mientras que la minería lo duplicaba con el 32.9%. El resto de sectores tenían una mínima participación, destacándose únicamente, pero de lejos, el sector de comercio y servicios con el 8.1% (tabla 12).

Tabla 12  
Participación Porcentual por Ramas de la Actividad Económica dentro del PIB Departamental  
(Precios Corrientes)  
Departamento del Cesar

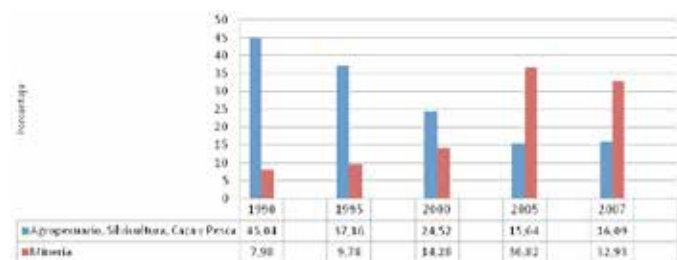
Año	Agropecuario, Silvicultura, Caza y Pesca	Minería	Electricidad, Gas y Agua	Industria Manufacturera	Construcción	Comercio, Reparaciones, Restaurantes, Hoteles	Transporte, Comunicación, Almacenamiento	Servicios Financieros e Inmobiliarios	Servicios a Empresas	Administración Pública	Servicios de Enseñanza	Servicios Sociales, Comunes y Personales
1990	45,04	7,98	1,50	8,21	2,45	11,59	8,82	3,99	0,60	5,49	4,34	3,03
1995	37,16	9,78	3,27	6,62	3,96	10,41	10,36	4,49	0,53	7,16	5,03	4,70
2000	24,52	14,28	2,88	6,75	2,23	11,56	6,18	4,41	2,21	8,78	6,53	5,96
2005	15,64	36,82	1,95	4,72	3,61	7,81	6,39	3,03	2,09	5,67	4,64	4,17
2007	16,09	32,93	2,04	4,89	4,60	8,12	7,00	3,05	2,82	5,64	5,03	4,56

Fuente: DANE

Estas cifras reflejan la preponderancia de una economía de tipo rural, de bajo desarrollo industrial y urbanístico (construcción), con énfasis en actividades extractivas de minería, especialmente de carbón. Pareciera que en sólo veinte años, el Cesar hubiera cambiado su tradicional vocación agropecuaria por una pretendida vocación minera. De hecho, en 1990 el sector agropecuario aun participaba con casi la mitad del producto bruto (45%), mientras que la minería de entonces llegaba sólo al 8%. Después de 1995 se disparó el crecimiento de la minería, su participación en el producto bruto fue de 14.3% en el 2000 y de 36.8% en 2005. Las cifras también permiten presumir que las competencias de uso del territorio entre lo agropecuario y lo minero empezaron a evidenciarse desde 1995, con implicaciones sociales, ambientales y económicas que están por verse.

La disminución de casi la tercera parte de la participación en el PIB departamental del sector agropecuario del Cesar es evidente: pasó de 45.04% en 1990 a 16.09% en 2007 (variación porcentual de 180%), contrario al aumento de la participación del sector minero que en el mismo periodo saltó del 7.98% al 32.93%, esto es, se cuadruplicó (gráfica 18).

**Porcentaje de Participación de los Sectores Agropecuario y Minero en el PIB Departamental Departamento del Cesar 1990-2007**



Fuente: DANE

Antes de explicar los hechos económicos desde la ocupación productiva del territorio, vale la pena mencionar algunos datos del potencial productivo del Cesar. Se estima que el 82% de los suelos (incluidos la totalidad de usos)<sup>127</sup> son de vocación agrícola y pecuaria, lo cual explica la tradicional orientación productiva del departamento al uso agropecuario y la preponderancia de *lo rural* como espacio de lo económico, así como el peso del campesinado pequeño y mediano, y del empresario del agro, en la mayoría de los municipios.

Además, la frontera agropecuaria del departamento (sin incluir bosques y otros usos) asciende a 1.7 millones de hectáreas, de éstas el 75% son ganadería -en una modalidad extensiva de no más de 1.5 cabezas por hectárea- y sólo 185 mil hectáreas son

cultivos. Sin embargo, el área para la producción de alimentos no llega a las 100 mil hectáreas, es decir que menos del 6% de la frontera agropecuaria está dedicada a la producción de alimentos (Briceño. L., 2010). Esto significa un perfil de uso del suelo volcado a la ganadería, con una relativamente pequeña área agrícola (10.8%) y, dentro de ésta, un cada vez mayor predominio de los cultivos permanentes sobre los transitorios, por supuesto, en desmedro de los cultivos de tipo campesino.

**La dinámica algodonera**

Hacia mediados del siglo XX, al igual que el resto del Caribe colombiano, la economía del Cesar se basaba en el café, el tabaco, la caña de azúcar, el arroz, y el algodón, mientras en el occidente colombiano avanzaba la acumulación capitalista con base en el café (Meisel, R. 1994). Esto en cuanto a los cultivos comerciales porque el llamado pancoger, renglón tradicional del campesino en diversas regiones, apenas se había introducido en las últimas décadas del XIX (Sánchez, H., 2006).

La ganadería repuntaba como la actividad económica más sobresaliente. Hacia 1950 la Costa Caribe se había consolidado como la principal zona ganadera del país, con el 29.5% del inventario vacuno nacional (Meisel, R., 1999:25); su peso podría haber sido mayor si no hubiera sido porque a la sazón los Llanos Orientales ganaban participación en la construcción de hatos ganaderos (Meisel R., 1994). Además, desde 1962 el establecimiento de relaciones de los ganaderos con la empresa de productos lácteos CICOLAC le dio un impulso adicional al circuito económico ganadero, del norte y centro del Cesar, zonas especializadas en leche.

*“La redefinición de las ventajas comparativas regionales que implicó el auge exportador del café, llevó a que la Costa Caribe se especializara en la producción de ganado vacuno para el mercado interno” (Meisel, 1999: 22).*

El cultivo comercial de algodón empezó en el Cesar en el decenio de 1950 y consolidó una importante dinámica agroindustrial, en un contexto de atrasadas estructuras económicas en el campo, relaciones pre-capitalistas y endebles derechos de propiedad, peculiaridades que generaban escasez de mano de obra para el cultivo e inestabilidad y riesgos sobre el uso de tierras que no estaban debidamente titularizadas. Esta interpretación se fundamenta en el hecho de que la actividad dominante hacia mediados del siglo XX era la ganadería de tipo extensivo; no hay que perder de vista que hasta bien avanzado el siglo XX la consolidación de los asentamientos del agro se hizo con base en la incorporación de baldíos (Le Grand, C., 1988).

127 Cálculos propios con base en Cifras de la Gobernación del Cesar (2006).

El algodón cubrió un lapso de estabilidad y buenos precios entre 1950 y 1980. Al comienzo del periodo representaba aproximadamente el 30% de la producción nacional y se convirtió en el cultivo que dinamizaba la economía del Cesar hasta su crisis a mediados de los años ochentas. En la década del setenta llegó al máximo de área sembrada, superando las 100.000 hectáreas. (Gamarra, J., 2005).

Como circuito económico agroindustrial el algodón significó un momento de relativa modernización de las atrasadas estructuras del agro cesarense en la medida que incorporó relaciones sociales más avanzadas, entre ellas, el arrendamiento de tierras por parte de empresarios capitalistas que, en algunos casos, compraron las tierras. La propiedad se democratizó y se conformó una clase media rural y empresarial. (Bernal, F., 2004). Aunque el cultivo produjo importantes excedentes en el período 1960-1985 no fueron suficientes para diversificar la economía rural, y convertirse en una actividad sostenible capaz de afrontar el comportamiento cíclico de este tipo de cultivos comerciales.

El algodón impulsó la demanda regional de otros renglones productivos como la producción de alimentos (arroz, café, cebolla, maíz, ganado de carne, aguacate), pero no llegó a modificar la estructura agraria para volverla más diversificada, reorientar el uso del suelo hacia la agricultura y disminuir la predominancia ganadera. El comportamiento dinámico del algodón influyó también en el crecimiento del hato ganadero, como producto de la inversión de excedentes originados en la agroindustria del algodón. (Bernal, F., 2004).

La dinámica del algodón y del sector agropecuario en su conjunto, determinaban la situación económica del departamento. Cuando el sector agropecuario obtenía altos ingresos, el PIB per cápita superaba el promedio nacional, cuando los precios internacionales colapsaron, el área cultivada descendió. Después de la caída de los precios del algodón, hacia mediados de los ochentas, el sector agropecuario no pudo recuperarse y volver a obtener los resultados de las dos décadas anteriores. (Gamarra, J., 2005).

Entre los años 70 y 80 prevalecieron las actividades de ganadería extensiva y los cultivos de algodón. Alrededor de 1974-1975 el área sembrada en el departamento llegó a 126.737 hectáreas, magnitud que representaba el 43,5 % de la superficie nacional cultivada (Bernal, F., 2004: 41). De 125.200 hectáreas cultivadas de algodón en 1978 se pasó, en 2008, a tan sólo 1.836 hectáreas cosechadas, área que representa el 1,7% de todos los cultivos de ese año y menos del 2% del área cosechada en 1978 (Gamarra, J., 2005:57).

En la década de los noventas, con ocasión de la apertura económica, el algodón no se recuperó debido a que los precios disminuían más rápido que los insumos importados.

Ahora bien, la actual debilidad del sector agropecuario tiene un referente importante en esa crisis del algodón, al lado de otros fenómenos sociales como la intensificación del conflicto armado desde los ochenta, que impactó el campo, y la apertura económica desde los noventa, entre otros.

Con la crisis del algodón se perdió la oportunidad de modernizar la estructura agraria del Cesar, por la vía de la democratización de la propiedad; al contrario, se dio un proceso de involución económica y *relatifundización de las relaciones de tenencia en el campo* (Bernal, 2004: 101). Esto último, se agravó por la acción de los grupos armados irregulares durante el segundo quinquenio de los ochenta y las dos décadas siguientes, y en especial por el fenómeno paramilitar que despojó tierras e hizo una ocupación improductiva del territorio con nuevos latifundios ganaderos.

### La dinámica agropecuaria

En 1990 se destinaban a la agricultura 265.000 hectáreas en promedio. A principios de la primera década de este siglo, esta cifra pasó a 134.673 hectáreas (Gamarra, J., 2005:56), es decir, se produjo una disminución del 97% aproximadamente; en diez años se dejaron de cosechar cerca de 150.000 hectáreas.

De acuerdo con el uso y aprovechamiento del suelo, en 2006, el total de área dedicada a la agricultura representaba el 8% del total de la superficie departamental. De ésta, los cultivos transitorios ocupaban un área de 98.426 hectáreas (Ha) y los cultivos permanentes de 77.759 Ha, esto es 56% y 44% respectivamente del total agrícola. Por su parte, el área total dedicada al sector pecuario era de 1.666.417 Ha, esto es 74% del total de la superficie departamental. Sin embargo, de acuerdo con un estudio de CORPOICA y COLCIENCIAS en 1997, se encontró que el 43.7% y el 16.1% del suelo del Cesar eran de vocación agrícola y pecuaria, respectivamente.

Tabla 13  
Uso y Aprovechamiento del Suelo en el Cesar – 2006  
(Hectáreas)

Concepto	Agrícola	Pecuaria	Bosques	Cuerpos de Agua	Otros Usos
Cultivos transitorios, barbecho y descanso	98.426				

Cultivos permanentes	77.759				
Subtotal agricultura	176.185				
Pastos introducidos y naturalizados		1.246.713			
Malezas y rastrojos		385.619			
Pastos en parques naturales		34.085			
Subtotal pecuaria		1.666.417			
Naturales			174.690		
Plantados			24.787		
Naturales fragmentados			71539		
Subtotal bosques			271.016		
Cuerpos de agua				89.374	
Afloramientos rocosos, infraestructura					57.688
Totales					2.260.680

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional - CCI

El peso que han ganado los cultivos permanentes sobre los transitorios estaría indicando que la producción campesina le ha dado paso a la producción de tipo agroindustrial, impulsada por los mercados globales. En esta tendencia sobresale la palma de aceite que llenó el vacío de la crisis del algodón y ahora se demanda como agro-combustible. En 1990 había 16.552 hectáreas cultivadas con palma, en 2006 ya eran 39.012, es decir, el área se duplicó y ahora concentra el 80% de las tierras cultivadas del departamento (Gamarra, 2005: 58), sobre todo en los municipios de Codazzi, Copey, San Alberto y San Martín. Es evidente que el cultivo de la palma de aceite ha tenido un crecimiento significativo en la región.

Tabla 14

Vocación de la Tierra en el Cesar

Componente	Área Absoluta Departamental (Has.)	Área Relativa Departamental (%)
Agrícola	1.000.033	43,66
Pecuaria	368.542	16,09

Forestal	343.575	15,00
Reserva	578.121	25,24
C Urbano	229	0,01
<b>Total</b>	<b>2.290.500</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Proyecto SIG - CORPOICA - COLCIENCIAS 1997

Por su parte, los cultivos transitorios, sobre todo el maíz y el algodón, muestran una tendencia decreciente, el primero cayó 76%, pasando de 74.100 hectáreas en 1990, a 42.066 en 2006. El algodón, cultivo tradicional y dinamizador de la región, como se señaló, tuvo una disminución sorprendente, pasó de 60.000 hectáreas, en 1990, a menos de 4.605 en 2006 (Gobernación del Cesar, 2008).

La disminución del área cosechada de cultivos transitorios se debió a la reducción de la rentabilidad promedio de los cultivos. Cuando empezaron a menguar los retornos de los grandes cultivos del departamento (algodón, arroz y sorgo), en el decenio de 1980, también lo hicieron las zonas cultivadas y, por ende, decayó el vigor de la economía departamental. (Gamarra, 2005: 58).

De igual forma, la relación productiva entre agricultura y ganadería evidencia el rezago de esta última, aunque en diferentes proporciones. El departamento pasó de 2.2 millones de cabezas en el año 1990 a 1.5 millones en 2004, que representaban el 5.95% del hato colombiano y el 20% del regional (Gamarra, 2005: 65)<sup>128</sup>. Es de señalar que Valledupar presenta los mayores rendimientos de leche del departamento (50.000 litros diarios), de allí que la empresa Dairy Partners Americas (DPA), procesadora de leche en polvo, se encuentre en esta capital.

La explicación de los cambios en la estructura productiva de la región puede encontrarse en distintos factores. Por ejemplo, en la caída de los precios del algodón desde la década de los ochenta, la profundización del actuar de los actores armados en el sector rural, la apertura de fronteras y los fenómenos climáticos. Sin duda, la conjugación de todos estos factores redundó como efecto negativo en la producción agropecuaria, lo que se evidenció en la contracción de otros sectores económicos y en la concentración de actividades mineras. Así, el decenio de 1990 se caracterizó por la disminución de los cultivos transitorios, el aumento del cultivo de palma de aceite, el mantenimiento de la ganadería extensiva y la explotación del carbón.

128 Según el inventario ganadero en el sur del Cesar había 450.601 cabezas de ganado en el 2004, que representaban la tercera parte de la totalidad de cabezas de ganado del departamento. La diferencia importante con la zona norte estaba en la vocación de su producción. Al norte la producción se orienta a la leche y al ganado flaco, en el sur al ganado de carne y de engorde. (Gamarra, 2005: 67)

Por último, se puede decir que los cultivos de algodón, arroz, cebolla y maíz reúnen el 60% de los empleos generados por cultivos transitorios. Los cultivos de café, cacao y palma aceitera

concentran el 71% del empleo en los cultivos permanentes, destacándose que la producción de palma aceitera representa el 35.9%, con 7.022 empleos directos generados.

Tabla 15  
Jornales y Empleos Generados Según Cultivos Transitorios y Permanentes  
Departamento del Cesar

Cultivos	Cultivos transitorios			Cultivos	Cultivos permanentes		
	Área Sembrada	No. de Empleos directos	%		Área Sembrada	No. de Empleos directos	%
Ají	20		0,0	Aguacate	2.002		0,0
Algodón	4.605	1.105	11,8	Cacao	5.698	3.419	17,5
Arroz riego	24.780	2.775	29,6	Café*	23.542	3.522	18,0
Cebolla	1.410	1.128	12,0	Caña de azúcar	1.734	1.318	6,7
Frijol tecnificado			0,0	Caña panelera	4.547	1.708	8,7
Frijol tradicional	6.817	1.091	11,6	Lulo	349	70	0,4
Maíz tecnificado (A)	320	45	0,5	Mango	693	347	1,8
Maíz tradicional (A)	5.139	535	5,7	Maracuyá	328	164	0,8
Maíz tecnificado (B)	8.689	794	8,5	Mora	241	120	0,6
Maíz tradicional (B)	42.066	582	6,2	Naranja	2.670	421	2,2
Patilla	1.310	548	5,9	Palma aceitera	39.012	7.022	35,9
Sorgo	1.733	69	0,7	Papaya	237	75	0,4
Tabaco rubio	45		0,0	Plátano	3.152	1.107	5,7
Tomate	394	694	7,4	Tomate de Arbol	316	253	1,3
<b>Total</b>	<b>97.328</b>	<b>9.366</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>84.521</b>	<b>19.546</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secretaria de Agricultura y Desarrollo Empresarial. 2008

En conclusión, se asiste a una transformación de la estructura agraria en el Cesar anclada en la modernización de algunos renglones de la producción sin que necesariamente este cambio se revierta en el mejoramiento sustancial en las condiciones de vida de la mayor parte de sus habitantes.

### La dinámica minera

*Colombia inició la explotación de los yacimientos de carbón en el Cerrejón (Guajira) hace cerca de tres décadas. Atraídas por la coyuntura de altos precios internacionales del mineral, algunas empresas nacionales e internacionales presentaron solicitudes de licencia y actividades de explotación en otras partes del país.*

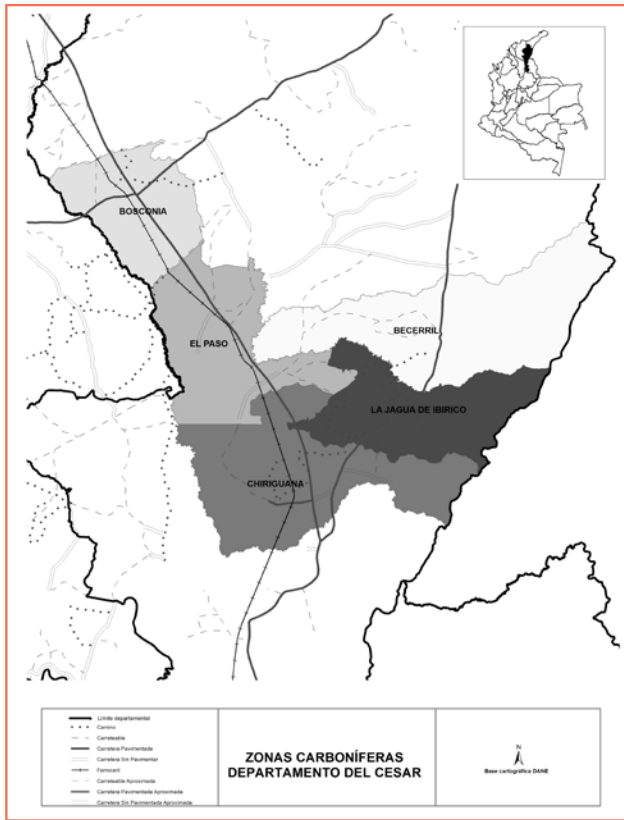
La explotación carbonífera tiene cada vez más importancia para la economía del Cesar. Lo que en un comienzo fue una actividad artesanal, localizada en algunos puntos del departamento, pasó

a convertirse en un referente de primer orden<sup>129</sup>. En efecto, hacia 1983, había algunas explotaciones en La Loma y El Descanso; tres años después en La Jagua de Ibirico era apreciable la multiplicación de explotaciones rudimentarias autorizadas por Carbocol. Con posterioridad los hallazgos se incrementaron al territorio de por lo menos cinco municipios: La Jagua de Ibirico, Becerril, El Paso, Bosconía y Chirigüaná (ver mapa 5). En 2011 la actividad minera sobresalía entre las demás ramas de la economía cesarense<sup>130</sup>.

129 Existen en el Cesar dos zonas carboníferas: 1.) El área de la Jagua de Ibirico, localizada a una distancia de 115 kilómetros de Valledupar, con dos sectores bien definidos: la Jagua y Cerro Largo; 2.) El área de La Loma, localizada en la parte central del departamento, en la jurisdicción de Chirigüaná, Becerril, El Paso, y la Jagua, con 570 km<sup>2</sup> (PGN: 2008:14).

130 En 2011, el área para la extracción minera de carbón del Cesar comprendía 55.906,19 hectáreas.

Mapa 5



En 1990, algunos minerales (hulla, lignito y turba) representaron el 7,23% del PIB departamental; en 1995, esta misma participación porcentual ascendió a 9,25%. Desde entonces esta tendencia ha persistido y se ha hecho dominante. En 2000 la participación porcentual de carbón mineral dentro del PIB departamental fue de 13,09%; en 2005 era de 36,15% y en 2007 alcanzó el 32,23%. En conjunto, la minería representaba en 2010 la tercera parte del PIB del Cesar (tabla 12), con lo cual pareciera que se transforma el escenario económico regional, otrora agropecuario.

Aunque desde la década de 1950 se habían realizado estudios sobre la existencia de yacimientos carboníferos y de hierro, apenas en la década de 1980 algunos dueños de fincas iniciaron una explotación artesanal, sin ningún tipo de permiso o autorización estatal.

*“El carbón afloraba superficialmente en los cauces de ríos y quebradas, su extracción se hacía sin técnica o consideración ambiental alguna. Su transporte se llevaba a cabo en mula hasta Tamalameque y de allí se enviaba a Cartagena por el Río Magdalena.” (Mayr, J., 2009:4)*

Por aquel entonces, estos finqueros se acogieron a la ley que el gobierno de Betancourt Cuartas había impulsado para legalizar las actividades de los mineros en Antioquia. Unos años después se legalizaron las minas en el Cesar y se creó la Empresa Colombiana de Carbón, ECOCARBÓN (Mayr, J., 2009:4). Entre las primeras empresas privadas que llegaron al departamento se encontraba Carbones del Caribe que, a través de procesos de integración de áreas, compró fincas a campesinos y haciendas a terratenientes y, de esta forma, se adueñó del negocio.

Poco después, la empresa GLENCORE obtuvo diversos títulos mineros y compró extensas áreas para iniciar su explotación. Similar suerte vivió la empresa DRUMMOND; en 2010, eran las dos principales empresas mineras del Cesar, ambas transnacionales. En los años siguientes, otras empresas se sumaron a la lista de inversores de tecnología y capital – Carbones del Cesar, Norcarbón y Coal Corp, entre otras-; todas obtuvieron sus respectivos títulos mineros y adquirieron las propiedades por transacción directa con sus propietarios o por expropiación, tal como lo autoriza la ley, e iniciaron actividades de explotación. (Mayr, J., 2009:4)

Al analizar la producción de toneladas de carbón en el departamento (tabla 16), se observa que para el año de 1985 la participación del Cesar en el total nacional era de 0.3%, cifra que aumentó de manera significativa en el año 2006, con un porcentaje de participación de 47.32%.

Tabla 16  
Producción de Carbón  
(Toneladas)

Años	Departamento del Cesar	Región Caribe*	Nacional	Participación Cesar/Nacional
1985	26.600	3.560.000	8.860.000	0,30
1990	1.254.715	15.848.000	21.472.000	5,84
1995	3.620.000	19.870.000	25.740.000	14,06
2000	11.929.000	34.129.000	36.622.000	32,57
2006	31.118.285	60.191.770	65.757.700	47,32

Fuente: UPME - Minercol Ltda hasta 2003; Ingeominas 2004-2006

\*Cesar-Guajira

Cálculos: Coordinación Sistemas de Información - O.A. de Planeación Dptal.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el Cesar contaba en 2011 con cerca de la tercera parte (29.3%) de reservas de carbón de todo el país. Esto explica su alta participación en las exportaciones nacionales de carbón, que pasó de 10%, en 1990, a 40%, en

2003 (Gamarra, J., 2005:70) y a 45.5%, en 2007 (DANE, Gobernación del Cesar, 2008). En 2010, había 87.000 Ha en explotación. Con títulos mineros, existían 183.300 Ha, con solicitud de títulos mineros había 378.500 Ha. La producción esperada de carbón al finalizar 2010 era de 50 millones de toneladas, en 2009 llegó a 30.970.470 toneladas/año<sup>131</sup>.

Sin embargo, el crecimiento económico del sector primario sin minería ha venido disminuyendo, pasó de un promedio de 2.25%, entre 1990 y 1996, a 1.03%, entre 1997 y 2002 (Gamarra, J., 2005:51) y a 3%, entre 2002 y 2007. Esta reducción resulta sorprendente cuando se constata que, por ejemplo, en el año de 1960 el sector agropecuario representaba el 70% de la economía del Cesar. En el período 1990-2007, a precios constantes de 1994, el valor agregado del sector primario creció en promedio a una tasa de 0,31% anual.

Además, el sector minero tiene pocos eslabonamientos con los otros sectores de la economía. Al respecto, Jaime Bonet (2007:20) encontró, a través de la estimación de un modelo insumo-producto interregional, que la minería era un sector con eslabonamientos muy débiles, pero muy dependiente de las importaciones de insumos para el proceso de producción. El débil encadenamiento del sector minero se debe, entre otras razones, a las condiciones de economía de enclave que tiene la explotación carbonífera<sup>132</sup>. En general, esta actividad económica es intensiva en capital, dada su gran demanda de maquinaria y equipo de extracción. Una vez el mineral es extraído, la actividad se concentra en la venta del producto en mercados externos a la región, con pocos eslabonamientos en los otros sectores productivos. Lo anterior lleva a que sus gastos no se realicen en la zona de trabajo.

La explotación minera, depende en su mayoría de la inversión extranjera directa (IED) y en general las utilidades producidas se reinvierten en sus países de origen. Así mismo, la entrada masiva de capital extranjero y el mayor flujo de divisas tienen como efecto, en la mayoría de los casos, un aumento en los precios de los bienes no transables y una gran volatilidad de los precios de los productos mineros en los mercados internacionales, lo que conlleva irregularidad en los ingresos y, por ende, un manejo incierto en el escenario fiscal. Sumado a lo anterior, para el caso colombiano, y sobre todo durante las épocas de bonanzas, ha habido despilfarro de los recursos por concepto de regalías, lo que hace aun más compleja la estabilidad fiscal.

131 Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

132 La cadena productiva de la explotación del mineral comprende también el transporte vía terrestre en tracto mulas o trenes, el acopio, embarque y exportación en los puertos autorizados; actividades que abarcan un mayor área geográfica, comunidades y ecosistemas que deben ser objeto de investigación.

Por todo lo anterior, en el plano regional, los cambios económicos acarreados por el auge de la minería han producido numerosas inquietudes, entre ellas el arribo mismo de las empresas multinacionales que dirigen las explotaciones; la migración voluntaria pero desordenada de familias a las zonas productoras o la expulsión de otras, coaccionadas por los mecanismos de mercado; el aumento de los precios de la tierra y la (re)concentración de su propiedad; la presión por los cambios de uso del suelo rural; la poca preparación de los gobiernos municipales para hacer frente a los cambios; la intromisión de los grupos paramilitares y guerrilleros en la captación de rentas o en el establecimiento de condiciones para la operación de las empresas.

Desde la aparición de las primeras explotaciones estas inquietudes se materializaron de diversas formas y añadieron nuevos ingredientes a las tensas relaciones sociales y al conflicto armado. Así, por ejemplo, los mecanismos puestos en marcha por las grandes empresas mineras para la selección de trabajadores parecían excluyentes e intentaban *blindar* a las mismas compañías contra la organización y reivindicaciones sindicales, o la intromisión de *agitadores profesionales*. Sin embargo, estas medidas preventivas no impidieron la sindicalización y la realización de paros y protestas que exigían mejores condiciones de trabajo, a lo cual se sumaron las amenazas y el asesinato de sindicalistas<sup>133</sup>, hechos reivindicados por los grupos paramilitares que por entonces extendían su radio de acción y acusaban a los líderes sindicales de hacer parte de la subversión<sup>134</sup>. Las víctimas fueron integrantes de Sintramienergética y Funtraenergética.

Prueba de lo anterior son las demandas que enfrentó en 2010 la empresa Drummond en Estados Unidos por supuestas violaciones a las leyes laborales nacionales e internacionales, y los pactos y convenios de la OIT; pero, además, por la presunta vinculación de algunos de sus funcionarios en delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, aspecto que se investigaba por la participación de paramilitares en los sistemas de seguridad de la empresa y el pago para que asesinaran a dos sindicalistas<sup>135</sup>. Pese a todo, lejos de paralizarse la actividad minera se abrió paso en el Cesar y se vislumbraba como base de su economía.

En esta lógica, en los comienzos de 2009, casi todas las minas

133 Antes de 2009 se había reportado el asesinato de cerca de ocho sindicalistas.

134 Las investigaciones de la Fiscalía apuntan a que las amenazas y posteriores asesinatos se originaban en la insistencia de los sindicalistas en convocar paros y huelgas o en oponerse a decisiones de algunas empresas.

135 La DRUMMOND ha negado su participación en estos crímenes y ha defendido su inocencia en las demandas. La información a cerca de estas investigaciones es pública y circula en distintos medios; ver por ejemplo:

[www.colectivodeabogados.org](http://www.colectivodeabogados.org)



habían cambiado de dueño o en su composición accionaria, con excepción de DRUMMOND. Como lo advierte Mayr, la explicación de estos cambios bien podría estar en la crisis económica internacional, también podría tratarse de un proceso normal de la minería en expansión y del requerimiento de capital para dar el salto empresarial a la gran minería, en manos de las grandes empresas multinacionales que fijarían los precios de los minerales en los mercados internacionales. En aquel año, el Sindicato Antioqueño vendió Carbones del Caribe a la brasilera Vale do Rio Doce; mientras GLENCORE seguía presente por medio de la empresa PRODECO (Mayr, J., 2009:4-5). Como resultado de estos cambios de propiedad, ninguna de las empresas dedicadas a la explotación de carbón en el Cesar se nutría en 2010 de capital regional o nacional, situación que despertaba entre los cesarenses grandes interrogantes dado que

*“se veían excluidos del aprovechamiento de sus recursos naturales a pesar del ingreso por concepto de regalías. Esta era una consideración importante puesto que, a nivel regional y local, existía la percepción de que todas las utilidades producto de la actividad minera, iban al exterior a pesar de que las empresas cumplían con el pago de impuestos y regalías de acuerdo a la ley”. (Mayr, J., 2009:5)*

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, en 2008 estaban vigentes los siguientes contratos de concesión:

**Tabla 17**

**Empresas y Contratos de Concesión para la Explotación de Carbón  
Departamento del Cesar**

<b>Empresa</b>	<b>Contrato de Concesión</b>
Carbones de La Jagua S.A.- CDJ	285-95
Consortio Minero Unido S.A. – CMU	109-90
Carbones de Los Andes o Carbones El Tesoro – CET	132-97
PRODECO S.A.	044-89
DRUMMOND S.A. La Loma	078-88
EMCARBÓN	147-97
DRUMMOND El Descanso	144-97
Carbones del Cesar	5160
DRUMMOND- Similoa	283-95
DRUMMOND-Rincón Hondo	284-95
DRUMMOND- Cerro Largo Centro	056-90
NORCARBÓN	031-92
Carbones del Caribe	DEU-111

Fuente: PGN. 2008.

Como se puede observar, el peso de la empresa DRUMMOND es significativo dentro de la actividad minera, lo que confiere un carácter transnacional a dicha actividad. Según el mismo informe (PGN, 2008:18) la empresa transnacional GLENCORE INTERNATIONAL se proyecta como otro actor de importancia debido a que se constituyó como accionista principal de Carbones de la Jagua S.A., (CDJ), Consorcio Minero Unido S.A., (CMU), PRODECO S.A. y Carbones de los Andes (CARBOANDES). Mediante estas operaciones, GLENCORE participaba en cerca del 14% de las exportaciones *colombianas* de carbón.

Como se mencionó, a medida que gana importancia la economía del carbón en el Cesar surgen dudas y críticas sobre sus impactos. Estos pronunciamientos tienen origen en las comunidades de los municipios productores<sup>136</sup>, las organizaciones sociales, los gobiernos locales, la Gobernación y algunas entidades del Estado central. Son siete aspectos<sup>137</sup> los que según un rápido sondeo han despertado, hasta ahora, mayores suspicacias en torno a esta actividad: el primero se relaciona con el manejo que se ha dado a las regalías; el segundo tiene que ver con el deterioro del medio (componentes bióticos y fisicoquímicos), en especial, las fuentes hídricas (ríos Calenturitas, Tucuy, Maracas), el hábitat de numerosas especies (animales y vegetales), la capa vegetal<sup>138</sup>, la contaminación atmosférica y la disposición de residuos. La tercera preocupación es la dispersión, la sobreposición y los vacíos institucionales para reglamentar la actividad de la gran minería de acuerdo con los preceptos institucionales; cuarto, las condiciones laborales y de seguridad industrial de los trabajadores; quinto, el poder social y político (no solo económico) adquirido por las empresas que explotan el mineral; sexto, la participación de estas en la violencia contra sindicalistas y el financiamiento de grupos paramilitares; y séptimo, la sustracción de tierras destinadas

136 Recuérdese tan solo la protesta cívica ocurrida durante varios días (febrero de 2007) en La Jagua de Ibérico, en la que el Gobierno nacional tuvo que mediar.

137 Se hace aquí mención específica de la problemática de las regalías, las externalidades y la institucionalidad.

138 “El Ministerio del Medio Ambiente, mediante la resolución No. 2339 del 1 de diciembre de 2006, declaró a Carbones de La Jagua (CDJ) responsable de 32 de los 41 cargos que se le habían endilgado y como consecuencia de ello impuso una multa pecuniaria, pero a la fecha (febrero de 2008) la entidad no ha tomado las medidas necesarias para que CDJ realice las conductas tendientes a remediar, mitigar y compensar los daños ambientales que fueron probados en los 32 cargos por los cuales abrió investigación, pues es claro que la imposición de la sanción no exime al infractor del cumplimiento y observancia de las normas ambientales tales como: no haber realizado un estudio hidrogeológico detallado, no haber realizado el control de las fuentes de polvo en la zona norte de la mina, no hacer la correcta disposición de los residuos sólidos y líquidos producidos en el mantenimiento de la maquinaria en los botaderos, haber construido una pista área sin autorización del MAVDT y no adoptar las acciones o medidas necesarias para controlar los impactos que genera el transporte de carbón, entre otras.” (PGN, 2008:24).

a reserva natural o de posesión indígena y campesina para ser dedicadas a la explotación de carbón<sup>139</sup>.

Para ilustrar solo el tema laboral. En 2007, la Gobernación del Cesar estimaba que el sector minero generaba 2.882 empleos directos en el Departamento (tabla 18)<sup>140</sup>. Si se tiene en cuenta que, según estimaciones de José Gamarra (2005), cada empleo directo genera cuatro (4) empleos indirectos, se tendrían 11.530 empleos indirectos generados, para un total de 14.410.

Tabla 18

Estimación de Personal que Labora Directamente en las Empresas  
Mineras  
Departamento del Cesar

Empresas Mineras	Personal 2002*	Personal 2003**	Personal 2004**	Personal 2005***	Personal 2006***	Personal 2007***
Drummond Ltd.	1.600	1.700	2.200	2.210	2.555	2.692
Carbones del Caribe	500	530	700			
Consortio Minero Unido	140	150	250			
Carboandes	40	45	600	181	190	190
Carbones Sororia	29	30	60			
Prodeco	18	20	12			
Norcarbón	4	5				
Emcarbón S.A.			10			
Siminera			5			
<b>Total</b>	<b>2.331</b>	<b>2.480</b>	<b>3.837</b>	<b>2.391</b>	<b>2.745</b>	<b>2.882</b>

Fuente: \*Minercol Ltda. \*\*Encuesta realizada por el SENA  
\*\*\*Entregadas por sus respectivas entidades

En síntesis, analizando el número de empleos directos por actividad económica, se encuentra que casi el 69.14% son generados por el sector agrícola y apenas el 5.87% por el sector minero (tabla 19).

139 Así, por ejemplo, el Ministerio del Medio Ambiente (Resolución No. 208), en febrero de 2007, "sustrajo una superficie de 1.196,9 hectáreas a la Reserva Forestal Nacional Los Motilones, declarada por la Ley 2° de 1959, para continuar la explotación minera de carbón, de acuerdo a solicitud realizada por las empresas CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. – CMU S.A.; CARBOANDES S.A. y CARBONES DE LA JAGUA S.A. – CDJ." (PGN, 2008:23).

140 Gobernación del Cesar, Minercol Ltda. - Encuesta realizada por el SENA

Tabla 19

Empleos Directos por Actividad Económica 2007  
Departamento del Cesar

Actividad	Empleos directos	Participación relativa
Cultivos transitorio	9.366	69,14%
Cultivos permanentes	19.546	
Otros cultivos	5.034	
<b>Sector Agrícola</b>	<b>33.946</b>	
<b>Sector Minero</b>	<b>2.882</b>	5,87%
<b>Sector industrial</b>	<b>2.188</b>	4,46%
<b>Sector educativo</b>	<b>10.078</b>	20,53%
<b>TOTAL</b>	<b>49.094</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Gobernación del Cesar 2008.

Según datos de la Drummond, entre los años 2002 y 2003 el ingreso promedio mensual *per cápita* de los municipios de influencia directa aumentó de \$302.908 a \$577.913 (Gamarra, J., 2005:71), es decir, 48%. Para el mismo periodo, las empresas del sector minero generaban 3.837 empleos directos y alrededor de 15.300 indirectos, cifras que no son muy significativas en relación con las cuantiosas ganancias que reciben, producto de la explotación de recursos naturales no renovables originales de la región.

El crecimiento en el sector minero no jalona los demás sectores en la misma proporción. Los multiplicadores de ingreso estiman que por cada dólar generado, el 9% pertenece a los trabajadores del sector y entre un 7% y 15% a los trabajadores de otros sectores productivos de la región (Bonet, J., 2007:20). Debe tenerse en cuenta que de acuerdo al sistema de explotación laboral de la actividad minera, los multiplicadores de ingresos son bajos, debido a que la mayoría de los trabajadores laboran por temporadas, lo que implica que muchos de ellos no residen en el lugar.

Por otra parte, haciendo una revisión de las cifras del mercado laboral para el departamento, se encuentra que en 2005, el 73.1% de la población se encontraba en edad de trabajar, con una tasa global de participación del 52,6% y una tasa de desempleo del 6,5%. En 2007 la población en edad de trabajar subió a 73.9% y aunque la TGP disminuyó a 50.7%, la tasa desempleo aumentó a 13.9%, es decir, casi se duplicó (Gobernación del Cesar, 2008:89).

### Las regalías

Según un estudio del PNUD, la tasa de transformación de las regalías en desarrollo humano ha sido baja (Sánchez F., et al.,

2005). La capacidad institucional para utilizar con eficiencia buena parte de estos recursos, y orientarlos hacia la inversión y prestación de servicios en educación, salud, agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental, es limitada, lo cual va en contravía a lo dictado por la Ley. Es más, se ha comprobado la destinación de parte de las regalías al clientelismo electoral y la captura ilegal de rentas municipales y departamentales para la guerra.

El peso de las regalías dentro de los ingresos totales de los municipios ha sido significativo. De acuerdo con el mismo informe, durante el periodo 1997-2003, las transferencias totales de regalías ascendieron a 271,331 millones de pesos constantes de 2003, de los cuales 54,26% se destinaron al departamento y el restante 45,74% a los municipios productores. Los municipios que mayores recursos recibieron del acumulado de regalías fueron la Jagua (35,91%), seguido de Chiriguana (7,57%) y El Paso (1,99%). (Sánchez F., et al., 2005:23). En promedio estos recursos representaron el 45% de los ingresos totales de estos municipios, mientras que para el departamento alcanzaron el 11,35%.

De lo anterior se desprende que la dependencia de los recursos de las regalías para la inversión y gastos de funcionamiento en los municipios productores fue más notable que en el departamento. Incluso se afirma que el flujo de regalías actuó como un desestímulo para los esfuerzos fiscales en los municipios productores:

*“Es indiscutible que el flujo de las regalías carboníferas ha afectado las finanzas públicas tanto en el departamento como en los municipios del Cesar. En cuanto al departamento, aunque la principal fuente de recursos continúan siendo las transferencias del gobierno nacional central, las regalías le han permitido obtener recursos para aumentar sus gastos de inversión. Por otro lado, no se evidencia que esa entidad territorial haya sufrido de pereza fiscal. No obstante la ejecución de las regalías debe adecuarse a lo estipulado en la ley de regalías. En especial, no se especifica a dónde se destinó un importante porcentaje de los recursos pagados al departamento y la inversión en agua potable y alcantarillado es muy baja” (Sánchez F., et al., 2005:42).*

El mismo estudio precisa que en La Jagua de Ibirico, Chiriguana y El Paso fue notoria la disminución del esfuerzo fiscal; en estos municipios el impacto de las regalías sobre las finanzas fue mucho más visible que en el orden departamental. De hecho

sus ingresos y gastos totales fueron superiores a los gastos de los demás municipios del Cesar. En el contexto departamental tampoco sobresalieron los municipios productores de carbón en cuanto a inversión y cubrimiento y calidad en educación, salud, agua potable y alcantarillado (Sánchez F., et al., 2005:43).

El punto neurálgico de este fenómeno parecía estar en una particular combinación de hechos. De una parte el apreciable flujo de recursos de regalías, de otra la debilidad técnica y administrativa institucional; a los anteriores se sumaba la antigua práctica de utilizar recursos públicos para financiar campañas electorales. Peor aun, el auge de las regalías coincidía con el recrudecimiento del conflicto armado y la violencia política en el Cesar. Esta combinación de hechos es propicia para la desviación de parte de las finanzas de los entes territoriales a actividades improductivas e ilegales.

Según otros estudios sobre el mismo tema (Bonet, J., 2007:8), el aumento de ingresos fiscales por regalías y compensaciones no se vio reflejado en un mayor desarrollo económico del departamento y los municipios productores. Todo lo contrario, campearon el desgüeño administrativo y la corrupción. Así mismo, los nuevos recursos del carbón pusieron al desnudo las limitaciones de planeación de largo plazo de las administraciones locales. En corto tiempo se generó dependencia de los recursos de las regalías, se priorizó la inversión en obras de infraestructura o los gastos en funcionamiento y se perdió autonomía política.

Pero la dura realidad de los municipios productores no lo era tanto para el departamento. La dependencia de los recursos de regalías no era evidente y otros rubros concentraban mayor peso (ingresos corrientes, tributarios y transferencias). Según Bonet (2007:24), aunque la debilidad en la base tributaria del Cesar era evidente, se abrían espacios para “generar incrementos en el recaudo tributario” (Tabla 20 y 21). En su opinión este debía ser un elemento importante del debate, pues la dependencia de fuentes externas de financiación, en especial de regalías, ponía en alto riesgo la estabilidad fiscal de largo plazo del departamento<sup>141</sup>. Por consiguiente, fortalecer la capacidad tributaria local debía ser una política pública de la Gobernación. Para alcanzar este objetivo era deseable la inversión de parte de las regalías en la modernización del aparato tributario de los gobiernos a escala departamental y municipal, medida que, a su vez, permitiría fortalecer el recaudo local.

141 Para el autor “estos recursos tienen una vigencia limitada en el tiempo que depende de la explotación de mineral. Adicionalmente, esta fuente puede verse afectada por factores exógenos como el precio del carbón en el mercado mundial y la tasa de cambio”. (Bonet, J., 2007:24).

Tabla 20  
Ingresos y Gastos del Cesar 2000-2005 (Millones de pesos 2005)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ingresos Totales</b>	<b>225.020</b>	<b>255.488</b>	<b>254.502</b>	<b>242.278</b>	<b>290.147</b>	<b>349.304</b>
Corrientes	37.115	29.004	37.858	50.066	49.293	54.379
Tributarios	33.267	27.357	37.333	49.310	45.318	53.552
No tributarios	3.849	1.647	526	756	3.975	827
Transferencias	163.946	193.256	165.194	127.106	177.807	199.086
Regalías	19.505	29.477	43.394	50.933	59.920	90.007
Otros	4.454	3.752	8.055	14.173	3.127	5.831
<b>Gastos Totales</b>	<b>200.114</b>	<b>260.868</b>	<b>214.292</b>	<b>193.537</b>	<b>259.164</b>	<b>319.196</b>
Funcionamiento	32.201	34.188	21.870	22.610	18.858	27.057
Inversión	164.965	221.378	188.917	168.319	240.104	292.107
Servicio de la deuda	2.948	5.302	3.505	2.607	202	33
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>24.906</b>	<b>-5.380</b>	<b>40.210</b>	<b>48.742</b>	<b>30.983</b>	<b>30.107</b>

Fuente: Estimaciones de Bonet, J., 2007, con base en DNP.

Estas recomendaciones tenían aun más validez ante la constatación del crecimiento de la actividad minera entre 2006 y 2009. Sólo en el primero de estos años los ingresos por regalías de carbón ascendieron a la importante cifra de \$ 100.389.892.483, que representó el 17,9% de total de ingresos del departamento. En el último año la cifra de regalías para

el departamento estuvo cerca a los 170 mil millones de pesos, aparte de lo recibido por los municipios productores: Chiriguana, aproximadamente 40 mil millones de pesos; El Paso, entre 10 y 12 mil millones de pesos; La Jagua, alrededor de 55 mil millones de pesos (congelados desde 2004).

Tabla 21  
Ingresos y Gastos del Cesar 2000-2005 (Participación porcentual por sectores)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ingresos Totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Corrientes	16,5	11,4	14,9	20,7	17,0	15,6
Transferencias	72,9	75,6	64,9	52,5	61,3	57,0
Regalías	8,7	11,5	17,1	21,0	20,7	25,8
Otros	2,0	1,5	3,2	5,8	1,1	1,7
<b>Gastos Totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	16,1	13,1	10,2	11,7	7,3	8,5
Inversión	82,4	84,9	88,2	87,0	92,6	91,5
Servicio de la deuda	1,5	2,0	1,6	1,3	0,1	0,0

Fuente: Estimaciones de Bonet, J., 2007, con base en DNP

### Los efectos de la explotación de carbón

Según los expertos, las externalidades derivadas de la explotación carbonífera son otra circunstancia que compromete el desarrollo del Cesar. Como lo señala el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE, 2010:5), en algunos municipios del departamento se

viene explotando carbón mediante el sistema de “cielo abierto”, para lo cual se utilizan tecnologías con rendimientos de escala; en el futuro próximo se planea extraer más mineral. Junto con la producción de la Guajira, este tipo de proyectos representan cerca del 96% de la producción total de carbón en Colombia. Estos hechos hacen necesario poner en marcha

*“una estrategia de generación de estudios económicos con enfoque positivo y normativo que ayude a soportar decisiones en regulación y gestión”.*

Como lo advierte el estudio, esta necesidad es aun más urgente si se tiene en cuenta que el Gobierno nacional ha elegido al sector minero como uno de los ejes estratégicos del crecimiento de la economía. Es importante, entonces, cuantificar los costos económicos de las externalidades ambientales<sup>142</sup> derivados de la explotación de carbón en el Cesar

*“[...] es (este) uno de los temas más interesantes para la regulación y gestión económica ambiental del sector minero colombiano, puesto que en el país no se han desarrollado estudios de valoración económica ambiental de costos de externalidades con énfasis en el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones para buscar un óptimo social en esta actividad económica”. (CEDE, 2010, Ibid, pág.5)*

Como agrega el CEDE, este tipo de información es crucial para soportar las decisiones sobre

*“los montos de recursos que deben hacer parte de la depreciación del capital natural”.*

No obstante, para ser rigurosos, la cuantificación de la depreciación del capital natural debería retrotraerse a las épocas de auge del monocultivo del arroz, algodón o de la palma africana (mediados del siglo XX) y establecer una línea de base o stock natural con indicadores clave. En efecto, como lo señala el CEDE, estos monocultivos generaron una dinámica de impactos ambientales con afectaciones a la población (problemas de salud pública asociados con enterramientos de residuos químicos peligrosos, entre otros). Es de lamentar que sea imposible restablecer esta línea de base, como también es en extremo difícil cuantificar los procesos de deforestación acelerados, el uso de los recursos naturales bajo libre acceso, y la presión de uso ejercida por poblaciones con ingresos bajo la línea de pobreza sobre “los flujos de bienes y servicios originales de la región”. (CEDE, 2010:7)

142 “(...) entendidos como una pérdida en el valor económico total “VET” del stock de capital natural [...] El VET se define como la suma de los valores de uso (valores mercadeables) más valores de no uso (valores no mercadeables). Estos valores son beneficios sociales, por consiguiente, cuando son afectados o perdidos pasan a ser costos sociales que en ningún momento pueden ser internalizados por un agente o un grupo de agentes de la sociedad a través de mecanismos de compensaciones privadas” (CEDE, 2010:6).

Aun así, se puede afirmar que la explotación de carbón a cielo abierto empezó a mediados de la década de 1990, sobre tierras cultivables, suelos utilizados para la ganadería extensiva y áreas en las que se desarrollaba la minería artesanal y tierras con ecosistemas propios de la zona. De manera que cuando se inició la operación de los grandes proyectos mineros

*“[...] se tiene ya una dinámica de impactos ambientales que trae consigo la aparición de costos ambientales por afectación de la base de recursos naturales y ambientales de la zona”.*

Sin duda, la minería de carbón a cielo abierto ha generado impactos sobre los recursos naturales y el paisaje. Como lo señala el CEDE, ha conllevado

*“la afectación de bienes y servicios del medio ambiente para los pobladores de la zona”.*

Esto se evidencia en el menoscabo de los recursos hídricos, el deterioro de los suelos, la contaminación del aire, y la destrucción de la flora y fauna. El paisaje y la geomorfología se han visto perturbados por el desvío del curso de agua de ríos, el abatimiento de aguas subterráneas, la pérdida de cobertura vegetal y las emisiones de material particulado. La geografía social también ha sufrido con los desplazamientos de población, los procesos migratorios, el deterioro de los suelos, los procesos erosivos y la pérdida de tierras para el desarrollo de actividades agropecuarias. Todas estas afectaciones han derivado en costos privados y sociales y han fomentado la aparición de conflictos entre diferentes grupos por el uso de los recursos. (CEDE, 2010:8)

Como se mencionó, la principal limitación para despejar la incertidumbre sobre los recientes beneficios y costos económicos, ambientales y sociales que resultan de las actividades carboníferas, ha sido descubrir la magnitud de los costos privados y sociales generados por cada una de las intervenciones humanas en más de sesenta años. En 2010 no se contaba con estudios económicos para cuantificar los impactos ambientales ocasionados por el cultivo de palma africana en el Cesar, y apenas se estaban haciendo los primeros esfuerzos para generar evidencia empírica sobre los costos ambientales derivados de la actividad minera a cielo abierto. En palabras del CEDE (2010:9):

*“Todo lo anterior advierte, desde el componente ambiental, de la necesidad primordial de constituir líneas bases (ambientales y socio-económicas) para averiguar el estado en que se encuentra la base de recursos naturales y*

*ambientales, tanto en cantidad como en calidad, generando indicadores ambientales que permitan fácilmente estimar el valor del capital natural que se concesiona a los proyectos mineros, así, como de indicadores socio-económicos de los habitantes y de la zona. Esta información es vital para establecer luego el valor privado y social perdido por la afectación parcial de los flujos de bienes y servicios ambientales en las zonas en que se desarrollan los proyectos mineros”.*

El diagnóstico ambiental realizado por el CEDE resalta también el enorme potencial de reservas de carbón en el Cesar (CEDE, 2010:8-9). Según este centro de estudios, las reservas medidas en el departamento se acercan a 2.035,40 millones de toneladas de muy buena calidad. Una prueba fehaciente de la viabilidad de tal actividad es la compra de PRODECO S.A. (minas de La Jagua y Calenturitas), empresa por la cual GLENCORE pagó un monto que se aproxima a los 2.600 millones de dólares, un buen precio dado que, según los especialistas, el valor de aquellas minas, al ser explotadas, podría estar en el orden de los cinco mil millones de dólares. Por consiguiente, para el CEDE, lo importante es hacer énfasis en la estimación de la verdadera depreciación del capital natural para luego incluirlo en los flujos de caja de los negocios carboníferos y poder cuantificar un patrón de desarrollo sostenible en la región.

Algunos hallazgos del mencionado estudio son reveladores sobre la estimación del grado de afectación de bienes y servicios originales del Cesar. El mayor deterioro se da en la disminución de la calidad y cantidad del recurso hídrico, superficial y subterráneo. Le sigue la contaminación atmosférica por material particulado (carbón). En tercer lugar está el cambio geomorfológico severo que genera el sistema de explotación a *cielo abierto*. Como se mencionó, el CEDE hace una estimación muy completa y compleja de los costos de las externalidades generadas por la actividad minera que merece ser consultada de forma directa y de la cual se hace aquí apenas una breve descripción.

En términos económicos y sociales, las oportunidades de trabajo para una población con enormes necesidades básicas insatisfechas son nulas, debido a los escasos empleos directos e indirectos generados por la actividad minera<sup>143</sup>; esta característica propicia desplazamientos en búsqueda de oportunidades. Las licencias ambientales otorgadas en actividades mineras

143 El ingreso como operario de una empresa minera es la máxima aspiración de la población juvenil, especialmente si se trata de la empresa Drummond que ofrece mayores compensaciones económicas.

contemplaban en 2010 el reasentamiento de 1.500 familias, aproximadamente, que vivían en cinco diferentes poblados, además de 20.000 habitantes provenientes de La Loma (Bonet, J., 2007:13). Al respecto, la tendencia de las últimas décadas ha sido la migración hacia los centros poblados de los municipios; en 1950 la población de las cabeceras municipales era de tan sólo el 26.8% en 2000 esta cifra se había revertido al 62.9%. Según cifras de la Presidencia de la República, entre finales de la década de 1990 y principios de 2000, el Cesar se ubicó en el cuarto departamento con altas migraciones en el país y, junto con Bolívar y Magdalena, entre los primeros en desplazamiento (Bonet, J., 2007:30).

A partir del trabajo en el área de estudio, elaborado por la Universidad de los Andes, se estimaron los costos de las externalidades económicas, sociales y ambientales generadas por la actividad carbonífera en el departamento del Cesar. El costo aproximado de la externalidad es de \$14.712 pesos por tonelada de carbón extraída, lo cual equivale a \$264'605.317 de pesos por las 17.896 toneladas del recurso explotadas entre 1997 y 2009 (CEDE, 2010:34).

El componente del valor económico total que sufre el mayor costo por externalidad ambiental es el valor de no uso, con un 64% (aproximadamente \$430.935 millones de pesos de 2009) (CEDE, 2010:16). Este valor se relaciona con las pérdidas por afectaciones en la geomorfología de la zona. Si se tiene en cuenta que en 2009, de las 60 mil hectáreas concesionadas se habían explotado 10 mil, este valor de no uso perdido por hectárea es de \$43,1 millones de pesos, aproximadamente US\$ 21.066 por hectárea. Esta estimación es preocupante dado que la explotación minera afecta de manera irreversible la geomorfología de la región.

Le sigue la pérdida en valores de uso con un 36% (aproximadamente 90.238 miles de millones de pesos de 2009) que era la pérdida sufrida por los pobladores (CEDE, 2010:39). En relación con los valores de uso los agentes privados más afectados son los propietarios de fincas ganaderas con un 82%, los propietarios de fincas agrícolas con un 9%, los propietarios de viviendas con un 7% y las afectaciones a la salud pública con un 2%.

En orden de representación, le sigue el valor de opción, con un 23% (aproximadamente \$154.649 millones de pesos de 2009) (CEDE, 2010:39). Este valor es la pérdida futura por afectación de los recursos hídricos, aire y suelo en la zona, y es igualmente alto si se tiene en cuenta que los recursos (hídrico, aire y suelo) son insumos en otras actividades de producción y factores de bienestar para la población.

Por otra parte, de llegar a tenerse, el costo total de la externalidad en valores de uso directo debe contrastarse con el costo estándar establecido por la normatividad, para así estimar el excedente en costos, el cual se constituye en un insumo para cuantificar costos de regulación ambiental, costos sociales, beneficios y compensaciones de la explotación de carbón. La Universidad de los Andes, desarrolló un ejercicio con la calidad del aire en la zona carbonífera del Cesar, de acuerdo con datos proporcionados por el MADVT. Los resultados del estudio, concluyen que en todas las zonas se supera el estándar exigido por la norma de 60 microgramos por m<sup>3</sup> de PM10144. En este sentido, para las zonas afectadas se tiene una contaminación promedio para el año 2008 de 94,5 mg/m<sup>3</sup> de PM10 el cual, al ser comparado con los 60 mg/m<sup>3</sup> de PM10 establecidos por la norma, es superior en un 57.5% y representa aproximadamente \$429.094 millones de pesos. Los costos por afectación de las fincas agropecuarias ubicadas en un radio de hasta 5 km de distancia de las zonas de contaminación del aire y de influencia de los proyectos mineros, ascienden a \$8.152 millones de pesos de 2009, en el caso de las fincas agrícolas, y a \$73.931 millones de pesos de 2009 en el de las fincas ganaderas (CEDE, 2010:19).

Pese al panorama descrito, el estudio también concluye que la explotación de carbón es beneficiosa para Colombia en términos de la relación costo beneficio (RCB), en 1,93, lo cual indica que por cada peso invertido se tiene una rentabilidad económica de 0,93 pesos adicionales (CEDE, 2010:29). Si se hiciera el mismo ejercicio considerando los costos de las externalidades ambientales, la RCB es de 1,52; lo cual indica que la actividad económica aun sigue siendo rentable, debido que si se invierte un peso se obtiene como retorno 0,52 pesos adicionales. El estudio estimó que las empresas incurrir en pérdidas económicas por debajo de 100 toneladas en el inventario del mineral, por encima de este valor y hasta las 2.500 toneladas sus beneficios comienzan a ser positivos a medida que se incrementan las reservas de carbón, sin embargo, las ganancias disminuyen de forma gradual cuando se incluyen los costos de las externalidades en los costos de producción, aun así la actividad continua siendo económicamente rentable. Es necesario tener en cuenta que todo lo hasta aquí señalado es coherente con el principio de eficiencia económica y el modelo de desarrollo económico sostenible adoptado por el país.

En términos económicos las regalías pueden ser concebidas como compensaciones a los costos generados por la actividad carbonífera, sin embargo, la situación es preocupante cuando dichos recursos no son administrados con la debida

responsabilidad y no se materializan en un aumento de bienestar de la población. Bonet (2007) encontró que las regalías en el departamento del Cesar han presentado un incremento considerable en los ingresos fiscales; como se señaló con anterioridad, pasaron del 8.7% de los ingresos totales en 2.000 al 25.8% en 2005 (CEDE, 2010:32). Los ingresos fiscales por regalías al departamento y municipios productores del Cesar, durante el periodo 1997–2008, fueron de aproximadamente \$2.477 miles de millones de pesos. Las externalidades privadas y sociales pueden considerarse la contraparte de las regalías, dado que son los valores de los impactos negativos generados por la actividad carbonífera en el Cesar. Se estima que, a precios de 2009, el costo de las externalidades estimado para el periodo 1997–2009, es de \$3.883 miles de millones de pesos. Así, el balance entre ingresos por regalías (beneficios) y estimación de las externalidades (costos) es un saldo negativo de \$1.405 miles de millones de pesos para el departamento y sus municipios productores de carbón. Por otra parte, el valor presente del costo de las externalidades generadas por la explotación del mineral, durante el mismo periodo, representa un 50% aproximadamente del PIB de 2009, mientras que el valor de las regalías representa el 32%, aproximadamente.

Ante este escenario es posible concluir que las regalías giradas al departamento y los municipios productores de carbón en el Cesar, han sido insuficientes para cubrir los costos de las externalidades generadas por la actividad carbonífera.

Los pobladores de la zona cuestionan que en ninguna de las empresas mineras haya capital local. La percepción general es que no existe un eslabonamiento productivo entre la minería del carbón y el resto de la economía; puesto que gran parte del PIB minero se gasta por fuera del departamento, la utilidad neta posterior al pago de impuestos y regalías, se remite al exterior y el impuesto de renta pasa a la Nación.

Por su parte, algunas de las empresas de actividad minera consideran que sus obligaciones van hasta lo que ordena la ley, entre ellas el pago de regalías, el pago de impuestos y algún porcentaje en inversión. Por ejemplo, las regalías que debía pagar la Drummond al departamento del Cesar y a los municipios de La Jagua de Ibirico, El Paso y Chiriguaná en el año 2008 fueron mal liquidadas, por lo que debió pagar una multa de US\$48 millones de dólares.<sup>145</sup> La compañía carbonífera vende en promedio US\$1.150 millones y obtiene ventajas tributarias como la devolución del IVA y la exención de los impuestos de industria y comercio y predial. Se estima que

144 Art. 5 del Decreto 979 de 2006

145 KALMANOVITZ Salomón (2008), *Las finanzas del Cesar, artículo publicado en El Espectador, edición del 21 de febrero de 2008.*

la empresa explota 10 mil hectáreas de carbón a cambio de una regalía de tan sólo el 10% y la exención de cargas tributarias<sup>146</sup>.

Desafortunadamente las empresas mineras no tienen injerencia sobre la forma en que se deben gastar los recursos que ellos aportan como regalías y recaudos tributarios del gobierno, en consecuencia, la responsabilidad de propiciar patrones de inversión eficientes en proyectos de desarrollo que generen impacto social sobre la calidad de vida de las personas, y que a la vez permitan usar el capital natural bajo una dinámica de crecimiento ambiental sostenible, es competencia del Estado. No obstante, las empresas mineras en el departamento tienen el compromiso de iniciar un trabajo conjunto con la comunidad y el Estado, para identificar impactos acumulativos y formular propuestas para la sostenibilidad y el futuro desarrollo de la región, una vez se haya finalizado la actividad minera; esta obligación demanda acciones que van mucho más allá de los deberes derivados de la normatividad colombiana.

### La institucionalidad

De acuerdo a lo consagrado en el Artículo 333 de la Constitución Política de 1991, las normas ambientales tienen prevalencia por tratarse de regulaciones que establecen limitaciones a la libertad de las iniciativas privadas en defensa del derecho colectivo a un ambiente sano; del derecho al reconocimiento de la participación de la sociedad en las decisiones que puedan afectar el desarrollo sostenible, como la vía apropiada para el desarrollo económico del país, y la función social y ecológica de la propiedad<sup>147</sup>.

---

146 CORONEL Humberto (2008), *Multimillonarias regalías deberá pagar la Drummond, artículo publicado en El Espectador, edición del 20 de septiembre de 2008*.

147 En especial el artículo 333, el cual establece que “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

Según el Código de Minas, Decreto Ley 2655 de 1988, el concepto de viabilidad ambiental de proyectos de gran, mediana y pequeña minería, era competencia total del Ministerio de Minas y Energía; las Corporaciones Autónomas Regionales, en el caso del Cesar, CORPOCESAR, por su parte, tramitaban las solicitudes de permisos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Muchos permisos mineros y ambientales fueron expedidos antes de la promulgación de la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental en respuesta a los nuevos preceptos ambientales que se plasmaron en la Constitución de 1991, como se señaló en otra parte del documento.

Estas funciones cambiaron con la expedición de la Ley 685 de 2001, la cual estableció que la autoridad para la legalización de las actividades de gran minería corresponde al Ministerio de Minas y Energía, pero que este puede delegar en las Corporaciones Autónomas Regionales las actividades relacionadas con la mediana y pequeña minería. Este mandato fue confirmado por el Decreto 1220 de 2005, de normatividad ambiental, que define que los procedimientos de las actividades de gran minería corresponden al Ministerio de Ambiente, y los de mediana y pequeña minería a las Corporaciones Autónomas Regionales. Esta definición de competencias viene generando desarticulación de las funciones y los procedimientos comunes para la explotación de la gran, mediana y pequeña minería, lo que se hace visible en el otorgamiento de licencias de explotación sin la formulación de planes de manejo ambiental sostenibles, y lo que es más grave, en zonas de reserva forestal<sup>148</sup>.

En 2007 se hicieron algunos esfuerzos alrededor del manejo ambiental. En el marco de la normatividad se generó una red de calidad de aire, se realizaron estudios sobre los impactos en las fuentes de agua superficiales y subterráneas, y estudios epidemiológicos y sobre salud pública; se diseñó un programa de compensación ambiental, se estableció un convenio de producción más limpia por parte de todas las empresas del sector minero. En 2009 se encontró que los avances en el cumplimiento de objetivos se habían quedado cortos y que sólo se avanzó en la pavimentación de la vía departamental de La Jagua de Ibirico y en la socialización de algunos resultados de los estudios hechos en el 2007.

---

148 Las sustracciones que hasta la fecha se han llevado a cabo sobre las Zonas de Reserva Forestal declaradas mediante la Ley 2 de 1959 sobrepasan los 14 millones de hectáreas en todo el país. Originalmente, dichas Zonas de Reserva Forestal abarcaban un área aproximada de 65 millones de hectáreas, según datos oficiales del IDEAM, Julio de 2008.



Sin duda, la institucionalidad gubernamental del orden nacional, departamental y municipal ha mostrado fallas en la reglamentación de la actividad minera en el Cesar. A las limitaciones de capacidad administrativa y técnica de los municipios se agrega cierta confusión acerca de la prevalencia de las normatividades sobre crecimiento económico, libre empresa, estímulo a la inversión extranjera, de una parte, y los derechos de la población a beneficiarse de dichas actividades, sin menoscabo de su nivel general de vida o sin padecer los efectos negativos sobre el medio, por otra parte. De hecho se ha dado mayor importancia a los valores institucionales que estimulan la explotación económica y las ganancias privadas de los inversionistas, que a los orientados al beneficio general, la coordinación institucional, la participación ciudadana y la planificación ambiental del territorio. Esto se desprende de las consultas realizadas y la revisión de cierta base documental (Mayr, J., 2009).

Para comenzar, las palabras que parecen más adecuadas para caracterizar esta situación son *desarticulación institucional*. Distintas instancias del Estado parecen actuar de manera aislada. En el plano nacional esto acontece entre los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS). En el orden regional no hay coordinación sostenida entre la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), la Gobernación y las Alcaldías (Mayr, J., 2009:16). Esta línea de conducta lleva a la toma de decisiones desacertadas y se constituye en fuente de conflicto permanente entre instancias del mismo gobierno, situación que parece una consecuencia de la falta de preparación institucional para afrontar el auge de la minería a gran escala (Mayr, J., 2009:1). El Estado ha realizado ajustes y reformas sobre el camino, pero hasta el momento no ha logrado imponer una estandarización de los procesos ni ha logrado arreglos institucionales que garanticen un desarrollo sostenible.

Desde otro punto de vista, la población civil y sus representantes han dispuesto de pocos espacios de participación en estos temas y los líderes políticos locales y regionales o las alcaldías han estado, en lo fundamental, preocupados por el pago de regalías. En consecuencia, para el caso de las actividades mineras, el diálogo entre Estado y Sociedad ha tendido a la clausura o ha degenerado en el monólogo y la autorreferenciación. Por su parte, las grandes empresas del carbón se han limitado a cumplir las formalidades de la ley y los requisitos para operar sin generar una visión de beneficio social o ambiental muy amplia. Por lo tanto, la desarticulación no solo ha afectado al Estado sino también a lo que podría denominarse *institucionalidad social y empresarial*. Por ejemplo, los espacios de diálogo

e interlocución entre empresas, trabajadores y población residente en las zonas de explotación se han caracterizado por su fragilidad y por las limitaciones de instancias facilitadoras y mediadoras. Este escenario genera conflictos, como de hecho ya se han manifestado.

Como lo muestra Juan Mayr, las disfunciones dentro de la institucionalidad ambiental aparecieron entre CORPOCESAR, como entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Medio Ambiente, creado por la Ley 99 de 1993. Fundada antes, CORPOCESAR tenía entre sus funciones la promoción del desarrollo en la región y, en particular, ejercía funciones de administración de los recursos naturales renovables y en temas mineros. Con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el sector encargado de las funciones ambientales se reorganizó<sup>149</sup>. Otro tanto ocurrió con la institucionalidad minera, dado que antes las funciones ambientales respectivas eran atribuidas al Ministerio de Minas y Energía, entidad que otorgaba la viabilidad ambiental del proyecto minero.

Al mismo tiempo, CORPOCESAR se encargaba de dar trámite a las solicitudes de los permisos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Sin embargo, estas funciones cambiaron con la expedición de la Ley 685 de 2001, nuevo Código de Minas, así como con la Ley 99 de 1993<sup>150</sup>. Además, como lo describe Mayr, está el INGEOMINAS, encargado de evaluar los estudios técnicos presentados, auditar las obras y labores de los proyectos mineros, elaborar las guías para exploración minera, realizar las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos de explotación minera, fiscalizar y vigilar los aspectos técnicos, operativos (seguridad e higiene ocupacional) y ambientales y la forma y condiciones de ejecución en los contratos de concesión, y, por último, velar por la sostenibilidad minera de los proyectos bajo su cargo.

Este andamiaje de funcionamiento y responsabilidades institucionales deja importantes vacíos que son motivo de conflicto a nivel local y regional, tal como lo enfatiza Mayr:

- Las antiguas empresas que presentan planes de manejo ambiental (PMA) no están obligadas a invertir el 1% del valor total del proyecto.
- Los municipios y el departamento no ejercen como autoridades ambientales.

149 Ver Mayr J., (2009:5-6).

150 De acuerdo con estas leyes, la autoridad minera del orden nacional es el Ministerio de Minas y Energía, que ha delegado parte de sus funciones, relacionadas con la pequeña y mediana minería, en la Secretaría de Minas de la Gobernación del Cesar. Ver: Mayr., (Ibid:7).

- Hasta hace poco y en relación con la minería, se tomaban decisiones que desconocían la importancia de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo departamental y municipales.
  - Las normas mineras se sobreponen a las normas ambientales, las autoridades mineras dan primacía al Código de Minas motivo por el cual algunos títulos mineros se expiden sin tener en cuenta áreas reservadas por motivos ambientales.
  - Las decisiones mineras y ambientales se toman en Bogotá sin consultar, en algunos casos, las necesidades y el interés de la población directamente afectada.
  - Se han constituido dos tipos de empresas mineras, dueñas de los registros mineros y de los suelos: 1) Las que buscan de forma exclusiva una rentabilidad financiera 2) Las que tienen una larga trayectoria de actividad extractiva en diferentes partes del mundo. Las primeras no hacen inversiones sostenidas y de largo plazo, sino que buscan incrementar el precio de los bienes y activos para luego venderlos. Las segundas adquieren mayores obligaciones y compromisos locales, dado su nivel de inversiones; son más proclives a involucrarse en temas sociales y ambientales.
  - Se han originado protestas civiles que exigen mayor claridad a las empresas y a los gobiernos locales sobre la operación y la riqueza que genera la minería.
- Pese a que la minería del carbón surge como el principal renglón de la economía del Cesar, hay muchas dudas respecto a su contribución al desarrollo humano.
  - El manejo que se ha dado a las regalías en el Cesar viene despertando profundas inquietudes tanto entre sus habitantes como en instancias del Gobierno nacional.
  - La apropiación particular e ilegal de parte de las rentas mineras alimentó el conflicto armado y fue motivo para la violencia política.
  - El Gobierno nacional no ha acertado a regular las disputas por los nuevos recursos provenientes de la minería. Los gobiernos departamental y municipales tampoco.
  - Es necesario hacer claridad sobre los impactos ambientales y sociales de la minería a corto mediano y largo plazo.
  - Persisten los vacíos institucionales para reglamentar y monitorear algunas actividades de las empresas mineras.
  - Los habitantes y trabajadores de las zonas de explotación se han visto marginados de consultas y decisiones clave sobre aspectos sociales, ambientales y políticos de la minería.
  - Se requiere mayor dominio público sobre las actividades mineras y sus efectos en la vida social del departamento.
  - De todas estas situaciones y hechos han surgido nuevos conflictos.

### Conclusión

A manera de cierre de esta sección, sin pretender agotar un tema tan complejo, se puede sostener lo siguiente:

## **Etapa II: análisis de las intervenciones y respuestas de los principales actores.**

Más de 25 años de conflictos irresolutos y violencia política han debilitado los intentos de organización autónoma y han reducido la capacidad de respuesta de la sociedad civil y las instituciones en el Cesar. Entonces, buena parte del trabajo consiste en apoyar y acompañar sus esfuerzos por reconstituirse. Esto no quiere decir que en el pasado sociedad e instituciones hubiesen alcanzado un alto grado de sofisticación y entrelazamiento; todo lo contrario, el conflicto armado y la persistente violencia política también pueden explicarse por la incapacidad de las instituciones para superar otros conflictos, de naturaleza social o económica, y la precariedad de la base civil de las relaciones sociales. La sumisión, la desigualdad y la inequidad, en lugar del establecimiento de relaciones de respeto a la diferencia, prohicieron distintas formas de exclusión, segregación y violencia, antes incluso de que el conflicto armado adquiriera el realce que viene ganando. Por su parte el Estado falló en su función de constituirse en instancia mediadora de conflictos y con autoridad para imponer la ley y hacerse obedecer. Esta es, tal vez, la conclusión básica de lo que antecede.

En lo que sigue se mencionan algunos actores clave en la construcción de paz en el Cesar. De alguna forma su

importancia para este proceso deriva del hecho de ser las principales víctimas del conflicto y la violencia, pero sobre todo de haber tenido la voluntad colectiva de superar los peores momentos y reconstruir las capacidades básicas para lanzar propuestas y comprometerse con ellas. La mayor parte de las apreciaciones consignadas hacen parte de sus puntos de vista y la situación vivida antes de 2006. No están todos los actores del departamento; están quienes han mostrado mayor sensibilidad por los temas que indaga la metodología CDA y que pudieron ser contactados durante el trabajo de campo<sup>151</sup>. Tal vez no aparecen los más poderosos en términos materiales (acumulación de recursos) o los que no se han visto afectados de una manera determinante, en sus vidas y bienes, por la violencia y el conflicto. Trabajos posteriores deberán afinar la caracterización, el conocimiento y las relaciones con otros actores de igual importancia para el trabajo de Naciones Unidas en el Cesar y el Nororiente colombiano.

151 Razones de tiempo y agendas previstas en desarrollo de la consultoría no lo permitieron. Así, algunos sindicatos como Sentracicolac, Sinaltrainal, de la agro-industria lechera o los gremios del magisterio, tan activos en años anteriores, no fueron entrevistados. Tampoco se ahondó mucho en la investigación sobre las condiciones laborales en el sector de la producción de palma de aceite.

También se debe advertir que en esta sección se enfatizan algunos rasgos de los que podría denominarse el sentido subjetivo de la acción social de estos actores (Weber, M., 1978); por lo tanto, es un ejercicio comprensivo de distintas perspectivas sociales involucradas en diversos conflictos y visiones de desarrollo. Esto puede ser considerado un elemento de “metodología” para caracterizar las “intervenciones y respuestas” de múltiples actores. Es probable que el transcurso de los últimos meses u años (contados a partir de noviembre de 2010) estas perspectivas sociales se hayan modificado por efecto de los cambios positivos de la atención gubernamental; por consiguiente, la información consignada en las tablas es un esfuerzo de síntesis surgido de la perspectiva de los mismos actores y no compromete la visión institucional del PNUD<sup>152</sup>.

### Actores sociales

Este es sin duda, el sector más diverso en expresiones dentro del departamento y el que encarna mejor el sentido local y regional del desarrollo humano. También es el que ha soportado el peso del conflicto y la violencia durante cerca de 30 años.

152 En todo momento debe distinguirse lo que corresponde a esta metodología en su intento de captar este sentido subjetivo de los actores, de los pronunciamientos o conceptos oficiales del PNUD; son temas muy distintos.

### Organizaciones campesinas

Como se ha descrito atrás, la reivindicación fundamental de estas organizaciones es el acceso a la tierra como patrimonio familiar y productivo, su historia ya se acerca a los cuarenta años, datan de la época de la organización de la ANUC en el Cesar; protagonizaron procesos centrales en la historia del Cesar en las décadas de 1970 y 1980. Fueron golpeadas por la violencia política y paramilitar, hoy se encuentran en periodo de reorganización.

Dentro de una estrategia de trabajo que impulse la democracia y el desarrollo, las organizaciones campesinas tienen un lugar destacado puesto que han permanecido en el escenario social desde los años veinte del siglo XX, época de la que provienen las primeras luchas agrarias y los primeros intentos organizativos de los colonos y campesinos de la zona Bananera y de la orillas del Río Magdalena. Hoy en día los campesinos del Cesar han adquirido gran madurez y responden con facilidad a los estímulos que plantean el Estado u otras organizaciones sociales para impulsar cambios en sus economías, estilos de vida o representación socio-política. Tan solo necesitan que se les rodee de confianza, expresada en la puesta en marcha de políticas públicas de apoyo a sus proyectos.

La siguiente tabla resume la perspectiva de las organizaciones campesinas frente al conflicto y el desarrollo en el Cesar:

Tabla 22  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos Organizaciones Campesinas  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Organizaciones Campesinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantienen la solicitud de una reforma agraria integral.</li> <li>-Hacen parte de redes de apoyo a nivel nacional y plantean reivindicaciones de modelos de desarrollo campesino.</li> <li>-Reclaman un trato más deferente por parte del Estado para la economía campesina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Han sido las víctimas fundamentales del desplazamiento y las masacres.</li> <li>-Solicitan restitución de bienes y justicia frente a los crímenes.</li> <li>- Han tenido dificultades en sus intentos de retornar a sus tierras abandonadas a causa del conflicto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reivindican el acceso a la tierra.</li> <li>-Adelantan proyectos de seguridad alimentaria.</li> <li>-Atraviesan por un periodo de reorganización local y regional.</li> <li>- Se destaca el liderazgo femenino.</li> <li>-Ensayan formas organizativas ligadas a la producción y a la representación social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitan del Estado apoyo y estímulo técnico, financiero y científico a la producción campesina.</li> <li>- Buscan y ensayan opciones productivas rentables y adaptadas al modelo de producción campesina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Impulsan la producción de alimentos orgánicos.</li> <li>- Son sensibles a las problemáticas de deforestación y contaminación o agotamiento de recursos hídricos.</li> <li>- Impulsan sistemas alternativos de producción de acuerdo con un uso más equilibrado de los recursos naturales disponibles.</li> </ul>

### Organizaciones indígenas

Los pueblos indígenas corren riesgo de exterminio físico y cultural, esa es la gran preocupación de sus representantes. Las amenazas surgen del conflicto armado, de la violencia política, del desplazamiento forzado pero también de una cultura de la discriminación. A través de medios abiertos y vedados se impide a los indígenas participar en la construcción de una sociedad más tolerante y diversa, soslayando los reconocimientos consagrados en la Constitución y los pronunciamientos internacionales (CIDH, OIT) y la Corte Constitucional.

La visión institucional que predomina en el país para los “asuntos” indígenas es la de asistir a estos pueblos en momentos de crisis; en el mejor de los casos tiene un acento filial y humanitario, pero poco comprensivo de sus circunstancias culturales. En la mentalidad de los funcionarios públicos en el Cesar no tiene cabida la dimensión de la diversidad indígena, todavía no son conscientes de la existencia de ocho pueblos indígenas en el departamento: Arhuaco, Kankuamo, Wiwa, Kogui<sup>153</sup>, Chimila<sup>154</sup>, Yukpa<sup>155</sup>, Barí<sup>156</sup> e Inga<sup>157</sup>. Las organizaciones

153 Los cuatro primeros pueblos habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar.

154 Este es un pueblo localizado en El Copey (San Ángel) que enfrenta la amenaza de extinción.

155 Localizados en la Serranía del Perijá (La Paz, Becerril) y en la frontera con Venezuela.

156 Localizados en Norte de Santander (Catatumbo) también hacen presencia en algunos municipios del Cesar (Curumani). Enfrentan la problemática de la explotación petrolera en sus territorios.

157 Oriundos del Putumayo, hacen presencia en las zonas urbanas del Cesar.

indígenas han chocado de forma reiterada con este tratamiento sesgado de los representantes del Estado, por esto recalcan que detrás de las acciones de las que han sido víctimas por parte de grupos guerrilleros y paramilitares, o de la fuerza pública, se perciben mecanismos y mentalidades institucionales y sociales más complejas que inducen a la discriminación y desprecio por lo diferente.

Esto explicaría porque la violencia se ha ensañado con sus comunidades. El despojo de tierras, las agresiones sexuales contra las mujeres y el desplazamiento forzoso, tienen como marco estructural e histórico la marginalización y la percusión. Por eso sus voceros insisten en que todavía no se puede hablar de postconflicto y señalan la necesidad de abrir espacios para la paz. El gobierno anterior fue ajeno a este anhelo. Por todo esto han hecho reiterados llamados por el acompañamiento y respaldo de la comunidad internacional; sienten que las autoridades nacionales no están dando garantías suficientes a sus procesos de restitución como pueblos.

Como se mencionó antes, sus preocupaciones principales giran alrededor de sus identidades culturales, la conservación como pueblos y sus derechos territoriales; sin embargo, el conflicto y la violencia los han hecho fuertes en la defensa de los derechos humanos.

**Tabla 23**  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos Organizaciones Indígenas Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reclaman su derecho a la autonomía organizativa y cultural.</li> <li>-Reivindican su territorio ancestral.</li> <li>-Buscan integración social y respeto por su cultura.</li> <li>-Reclaman ser parte orgánica de la nación colombiana.</li> <li>-Mantienen una red de apoyo a nivel internacional con otros pueblos indígenas y organismos como la ONU y la OEA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Junto con los campesinos, han sido las víctimas fundamentales del desplazamiento y las masacres.</li> <li>-De igual forma solicitan restitución de bienes y justicia frente a los crímenes.</li> <li>- Solicitan se les consulten políticas, planes y proyectos que tanto el Estado como particulares ponen o pretenden poner en marcha en sus territorios.</li> <li>- Reclaman el derecho a estar bien informados sobre las políticas que los involucran como pueblos y a dar su consentimiento en su elaboración y ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Poseen organizaciones fuertes y de larga trayectoria.</li> <li>-Sin embargo, algunos pueblos afrontan dificultades para reconstituirse como unidades étnicas.</li> <li>-Aspiran a constituir organizaciones que representen los intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas.</li> <li>- Sobresalen algunos liderazgos femeninos.</li> <li>-Poseen un riquísimo acumulado cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclaman apoyo del Estado en salud y educación, acorde con sus costumbres.</li> <li>-Requieren apoyo a proyectos de producción de alimentos.</li> <li>-Son importantes productores de café orgánico y frutas.</li> <li>-Algunas comunidades enfrentan la desnutrición infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son herederos de una antigua relación de compenetración y equilibrio con el medio.</li> <li>-Se reclaman protectores de recursos naturales vitales para todos los colombianos.</li> <li>-Enfrentan la amenaza de los grandes proyectos hidroeléctricos y mineros en sus territorios.</li> </ul>

### Organizaciones sindicales

Los sindicatos de trabajadores de las empresas de palma fueron muy activos en el Sur del Cesar; esta historia se remonta a las décadas de 1960 y 1970; sobresale la trayectoria de algunos sindicatos, como el de la Industria Agraria La Palma (Indupalma). Años atrás, en San Alberto y Puerto Wilches, habían irrumpido en el paisaje rural las primeras plantaciones de palma de aceite desplazando, en ciertas áreas, a la ganadería extensiva y a la producción campesina. Fue el comienzo de la agroindustria en las zonas limítrofes de Cesar y Santander; además de los monocultivos se instalaron plantas de transformación del aceite, se vivía una coyuntura de asociación entre el capital financiero y los primeros empresarios del agro (Alonso M., 1997:42). Decenas de familias de tradición campesina terminaron como jornaleros de estas empresas y vivieron hacinadas en las cabeceras municipales.

Más tarde, durante la década de 1970 y 1980, se conocieron las movilizaciones de los sindicatos palmeros, muy asociadas al movimiento campesino de la ANUC y a la organización de los trabajadores petroleros (USO). Por entonces, la violencia política comenzaba a golpear a estas mismas organizaciones sociales. Sin embargo lo peor estaba por venir; durante el momento más difícil de conflicto armado vivido en el Cesar (1994-2001) los trabajadores palmeros perdieron de facto el derecho a organizarse y exigir reivindicaciones laborales, incluso se modificó su participación como fuerza de trabajo dentro de las plantaciones. Una serie de cambios promovidos por los empresarios y encaminados a aumentar la competitividad, en especial los que buscaban reducir los costos de mano de obra, debilitaron a los sindicatos y menoscabaron las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores<sup>158</sup>; a esto se sumó, como se dijo, la violencia y el conflicto armado. Prueba de esto es lo sucedido en El Copey y Codazzi (Casacará y la Llerasca) donde la palma de aceite prosperó al mismo tiempo que se recrudecía el conflicto armado y la violencia contra los trabajadores sindicalizados.

Para los sindicatos del carbón, la explotación de este mineral ha provocado la violación de derechos humanos y el deterioro de los ecosistemas. Es una producción que beneficia a las grandes empresas exportadoras<sup>159</sup> y perjudica a las poblaciones locales donde se realiza la explotación. La forma como se extrae

---

158 De repente se reconoció que el negocio no era sembrar palma sino procesar y exportar aceite. Esto llevó a trasladar gastos y riesgos a terceros (incluidos los trabajadores). De ahí el éxito de las cooperativas de trabajo asociado (Molano, A., 2009).

159 Los principales destinos de las exportaciones son Alemania y Suiza; el carbón se utiliza para la producción de energía eléctrica.

este mineral contamina los ríos, la tierra y a las especies de ganado; la salud de los trabajadores y la población en general se ve afectada por la inhalación del polvillo del carbón. Las principales empresas exportadoras del carbón en el Cesar han sido Drummond y Glencore. Los trabajadores organizados cuestionan la política de estas empresas contra los derechos sindicales, las acusan de perseguir a los dirigentes de los trabajadores. Resaltan el hecho de que mientras las exportaciones producen grandes ganancias a estas empresas y el producto sirve para la generación de energía y bienestar en algunos países europeos, los habitantes de los municipios productores carecen de luz eléctrica, agua potable y servicios sanitarios. Las fuentes de empleo creadas por el carbón en el Cesar no son muy significativas; la contratación atrae mano de obra calificada de otras regiones; cerca del 84% del personal contratado es oriundo de Cesar y Magdalena. Las empresas responden diciendo que mantienen una política de responsabilidad social y medioambiental; sus directivos aluden con frecuencia a la inversión hecha en infraestructura social en los municipios productores. Las empresas tienen cierta autonomía para decidir sobre asuntos laborales<sup>160</sup> y de responsabilidad ambiental; los trabajadores han respondido con huelgas de resonancia local y han logrado algunas reivindicaciones (convenciones colectivas).

Las acusaciones contra la Drummond a nivel internacional han tenido un efecto significativo en el plano regional y local; las actividades externas de las empresas tienen una vigilancia especial de habitantes locales, organizaciones sociales, sindicatos y ONG's internacionales. La repercusión de los paros y huelgas organizados por los sindicatos, y las medidas de control asumidas a la sazón por las empresas, también han atraído la atención pública. Además algunos organismos de gobiernos nacionales (Suiza) están al tanto de lo que ocurre alrededor de algunas empresas (Glencore). Este hecho crea un espacio de especial sensibilidad social y política respecto al tema minero; además lo convierte en asunto público debido a su importancia económica y a los efectos ambientales que acarrea. Sin embargo, la opinión informada y la participación ciudadana en el mismo tema todavía no alcanzan un nivel equivalente a su importancia económica y ambiental. A los efectos ambientales y sociales del monocultivo de palma se les ha concedido menor importancia, en especial lo que se refiere a la concentración de la propiedad rural, el uso del suelo y la apropiación privada de recursos hídricos.

---

160 Algunas actividades de trabajo son de alto riesgo y con cierta frecuencia se presentan accidentes; las empresas responden dejando que las EPS y ARP cumplan sus obligaciones. Esto es interpretado por los sindicatos como una manera legal de eludir otras responsabilidades en materia de seguridad y protección para los trabajadores. También como una forma de bajar los costos.

Por lo anterior se puede decir que la explotación de carbón, la presencia de grandes compañías y la actividad sindical en el Cesar sobrepasan el terreno de lo particular y se convierten en un tema público. No solo es el punto de las reivindicaciones laborales; es también lo concerniente a los múltiples intereses involucrados directa o indirectamente en la explotación de carbón mediante la forma de cielo abierto. En otras palabras, es algo que remite al debate sobre los modelos de desarrollo y a la participación que deban tener en ellos los intereses de todos los afectados por la actividad minera.

Otros aspectos a tener en cuenta se relacionan con la organización sindical. No todos los trabajadores están sindicalizados y existe

más de un sindicato por empresa propietaria. Así por ejemplo, para el caso de la empresa Drummond, a mediados de 2010 apenas el 60,24% (2.497) de los trabajadores se encontraban sindicalizados y del total de trabajadores (4.145), el 44,92% estaba afiliado a Sintramienergética, 13,63%, a Sintradrummond y 1,69% a Agretritrenes. Este fraccionamiento genera otra fuente potencial de roces y conflicto dentro de los mismos trabajadores, tal como se mostró durante la huelga de mediados de 2010. Algunos puntos son fuente de frecuentes conflictos, entre ellos el derecho al trabajo, la estabilidad laboral, la organización sindical, la seguridad industrial, la negociación colectiva, etc.

Tabla 24  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos Organizaciones Sindicales  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Organizaciones sindicales de la palma de aceite y el carbón	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reivindican la soberanía de la nación (representada por los habitantes) para la explotación de los recursos naturales.</li> <li>- Mantienen una posición crítica frente a las actuaciones de las transnacionales en el país (algunos puntos sensibles son los derechos humanos y el medio ambiente).</li> <li>- Subrayan la incompetencia del Estado (en distintos niveles) para sujetar la actividad minera a normas de protección del medio ambiente y los derechos de los habitantes.</li> <li>-Mantienen una red de apoyo nacional e internacional con ONG's ambientalistas y sindicales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piden justicia para los asesinatos de sindicalistas.</li> <li>-Han acudido a instancias internacionales en busca de justicia para estos crímenes.</li> <li>-Han sido blanco de violaciones a sus derechos desde los años setentas y ochentas (sindicatos palmeros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cuentan con una amplia trayectoria organizativa.</li> <li>-Reciben un apoyo apreciable de los habitantes de los municipios donde han establecidos sus plantas las empresas de palma y carbón.</li> <li>-Tienen presencia y apoyo en otras regiones del país.</li> <li>- Los sindicatos palmeros se encuentran desmantelados por efecto del conflicto y la violencia.</li> <li>-Los sindicatos mineros han corrido mejor suerte aunque también han sido duramente golpeados por los mismos fenómenos.</li> <li>- Se han fundado distintos sindicatos de orientaciones reivindicativas y políticas diversas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reclaman empleo.</li> <li>-Han luchado por mejores condiciones laborales.</li> <li>- Reclaman el derecho a participar de los beneficios generados por la explotación minera y agro-comercial.</li> <li>-Exigen a las empresas mineras responsabilidad social.</li> <li>-Han hecho propuestas de desarrollo en sus localidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Han construido un importante conocimiento sobre las condiciones y efectos ambientales de la explotación minera y agro-industrial.</li> <li>- Han planteado soluciones permanentes a algunos de estos efectos nocivos.</li> </ul>

**Movimientos y organizaciones cívicas**

Con motivo de los paros y huelgas realizadas por los trabajadores de las empresas carboneras han ocurrido algunas manifestaciones de las organizaciones cívicas. Han sido protestas colectivas en escenarios públicos en las que, además de los trabajadores, participaron habitantes de algunos municipios (La Jagua; El Paso). Se podría aventurar que durante estas manifestaciones la principal reivindicación ha sido la participación de los habitantes en la riqueza generada por la explotación del mineral; también se han pronunciado sobre sus efectos nocivos. Reclaman, por ejemplo, empleo en las plantas de las empresas, mejores condiciones laborales para quienes han logrado un contrato, inversión en servicios públicos

(acueducto, alcantarillado, salud), cuentas sobre los recursos entregados a los municipios en calidad de regalías, y planes para mitigar los impactos ambientales, entre otras causas.

De ahí que se pueda establecer una relación entre las reivindicaciones de estos movimientos y organizaciones cívicas con aquéllos que surgieron durante las décadas de 1980 y 1990 para reclamar por el desarrollo regional y la participación ciudadana en asuntos de gobierno. Aunque el abanico de reivindicaciones parece reducirse o precisarse con el paso de tiempo, es indudable que el acento es el mismo. Es posible que ahora dichos movimientos puedan definirse mejor como de carácter local o microrregional.

Tabla 25  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Organizaciones Cívicas  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Movimientos y Organizaciones Cívicas.	-Aspiran a participar y a decidir en los gobiernos locales.  -Reivindican gobiernos locales ligados a las aspiraciones y problemáticas de sus municipios.	-Han sido víctimas de la percusión, las amenazas y el asesinato.  -Han adelantado campañas de reivindicación y respeto a los derechos humanos.  - Han denunciado las relaciones de gobiernos locales y departamentales con narcotraficantes y paramilitares.	-Mantuvieron una activa red de organizaciones municipales durante los años 80 y 90.  -Han sido golpeados y amenazados por distintos grupos armados.  -Reivindican ciertas identidades municipales y microrregionales.	-Se pronuncian contra la corrupción y malversación de recursos públicos.  -Adelantan propuestas de empleo y vivienda.  -Tienden a la organización para el trabajo colectivo o la microempresa.  -Reclaman el acceso a crédito, la capacitación y la propiedad productiva.	-Se han preocupado por la planeación y el crecimiento urbano. En especial el suministro de servicios básicos (agua, alcantarillado) y el tratamiento de residuos sólidos y basuras.  - Adelantan campañas contra la contaminación y el uso irracional de algunos recursos naturales.

**Población víctima de la violencia**

En el recorrido hecho por los municipios del Cesar se tuvo oportunidad de constatar el carácter masivo de la afectación por la violencia y el desplazamiento forzado; se mencionan sin cesar el nombre y el número de las víctimas, así como las circunstancias en las que fueron asesinadas decenas de personas; comunidades rurales enteras dejaron sus bienes y propiedades abandonadas<sup>161</sup> por temor a las acciones de los

grupos paramilitares. La mayor parte de los desplazados son personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia y niños. La revisión posterior de cifras sobre este fenómeno constató la gravedad de la situación que afronta la población más pobre.

Atrás se mencionaron algunos aspectos de esta problemática, lo mismo que las acciones que han emprendido la Gobernación y el Estado central para contrarrestar sus efectos y fomentar el acercamiento con los habitantes del Cesar. Ahora sólo se agregan otras características:

161 En realidad se pudieron constatar estas variantes de abandono y despojo: 1. Abandono sin ocupación de terceros; 2. Ocupadas por vecinos u otros desplazados (incluidos amigos o familiares); 3. Ventas forzadas o por coacción (amenaza de uso de la violencia); 4. Ocupadas por integrantes o

ex integrantes de grupos armados ilegales (también por testaferros); 5. Por titulación fraudulenta o amparada en recursos legales (corrupción de funcionarios).

Tabla 26  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Población Víctima de la Violencia  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Población víctima de la violencia	-Está ligada a una política pública del gobierno. -Adolecen todavía de limitaciones de identidad y proyección propia. -Tiene reivindicaciones heterogéneas. -Se encuentra en un proceso de acercamiento con el Estado y la comunidad internacional. -Ha recibido atención especial en las políticas de la Gobernación y algunas instituciones del gobierno central.	-Aspira a beneficiarse de los programas y proyectos gubernamentales que la tienen como objetivo. -Sufre todavía los efectos de la violencia y el conflicto. -Lentamente cobra consciencia de sus derechos y los exige. -Le preocupa la seguridad individual y colectiva. -Algunos de sus integrantes temen que la violencia y el desplazamiento se repitan.	-Es una población heterogénea y poco organizada; con frecuencia desplazada. -Ha forjado liderazgos sobresalientes pero un tanto individualistas. -Sobresale el papel de las mujeres como cabezas de familia. -Algunos de sus integrantes hacen partes de otras organizaciones sociales. - Algunos de sus integrantes conservan lazos de solidaridad comunitaria en sus lugares de origen. -Poco a poco y con ayuda institucional se organiza.	- Está afectada por el desempleo o el subempleo. -Sufre desarraigo de sus antiguos oficios. -Requiere educación y preparación para la vida laboral. -Ha sido desposeída de sus propiedades y de sus bienes.	-Algunos adelantan proyectos de producción orgánica o han construido propuestas de beneficio ambiental.



### Actores políticos

Son los partidos políticos mencionados arriba, algunos de amplia trayectoria, otros de reciente fundación. Se identifica una larga historia de bipartidismo compartido en el Cesar, con una tendencia al predominio liberal. Este balance cambia un tanto con la irrupción de la Unión Patriótica y A Luchar durante los años ochenta; no obstante, fue un episodio breve. En la década de 1990 la Alianza Democrática M-19 alcanzó cierta figuración en algunos municipios. Hace menos de diez años las fracturas

internas del liberalismo y el Partido Conservador o la izquierda democrática dan paso a nuevos partidos (Partido de la U, Cambio Radical, Alas, PIN, Partido Verde, Polo Democrático) que pronto colman la escena electoral, la mayor parte de ellos aliados de la política del presidente Uribe Vélez. El escándalo de la parapolítica minó algunos antiguos y nuevos liderazgos vinculados a los nuevos partidos, también al liberalismo y conservatismo. En los últimos años el Partido Verde logró la Gobernación en un esfuerzo ciudadano por renovar la política.

Tabla 27  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Actores Políticos - Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Movimientos y Partidos Políticos	<p>-Han girado en torno a personalidades antes que a propuestas ideológicas y programáticas.</p> <p>-Han sido máquinas electorales antes que colectividades de intereses políticos y públicos.</p> <p>-Ha existido un espacio muy efímero para opciones alternativas (izquierda y centro).</p>	<p>-Integrantes de antiguas familias políticas se han visto envueltos en vínculos con grupos paramilitares.</p> <p>- A nivel municipal, han sido golpeados por diversos tipos de violencias; también se han visto involucrados como promotores de algunos de estos hechos.</p> <p>-Connotados dirigentes departamentales han sido golpeados por la violencia guerrillera.</p>	<p>-Han sido la representación de los intereses de las élites regionales.</p> <p>- Se han visto ligados a prácticas clientelistas como mecanismo para persistir.</p> <p>- De han desligado de sus bases sociales populares y de las expectativas o las reivindicaciones de éstas.</p>	<p>-Han apoyado los modelos de desarrollo impulsados por empresarios y los grandes propietarios.</p> <p>-Han fallado en ofrecer estrategias de desarrollo a largo plazo.</p> <p>- Ha sido poco propositivos alrededor de opciones de desarrollo endógeno.</p>	<p>-Han apoyado o aceptado, con pocas excepciones, las directrices del Gobierno nacional.</p>

### Actores institucionales

Un rasgo que resalta es la dificultad de los gobiernos locales para convertirse en gestores del desarrollo de sus comunidades; han mostrado debilidades técnicas, políticas y administrativas para enfrentar los retos que impone mejorar el nivel de vida de sus habitantes. De otra parte, la relación de parte de la clase política con las actividades del paramilitarismo o del narcotráfico ha generado retraimiento y desconfianza en la población civil; en muchos municipios durante los años en los que operó el Bloque Norte de las AUC desapareció la vida colectiva y pública.

En este contexto sorprende la importancia que algunos gobiernos centrales le han dado a la dirigencia política del Cesar. En efecto: ciertos dirigentes políticos del departamento ocuparon altos cargos en el Estado mientras la región se sumía en la violencia y en el involucramiento de la población civil en el conflicto. Al mismo tiempo, las entidades que representan al Estado central y otras oriundas del Cesar experimentaron una dinámica de competencia y desconfianza que hizo más compleja su caracterización y la cooperación interinstitucional. Se podría incluso aseverar que el Estado local y departamental colapsaron entre 1997 y 2006 como consecuencia del compromiso

(aceptado o impuesto) de muchos de sus más importantes representantes con el paramilitarismo.

Con todo, se percibe una recuperación de la voluntad civil por superar el amargo pasado que se manifiesta en algunos resultados electorales recientes. El trabajo interinstitucional ha resurgido con la creación de organismos como PAVIREC<sup>162</sup> y se ha fortalecido el papel de la planeación del desarrollo. Un sector clave de dirigentes cívicos, políticos y empresariales ha comprendido el enorme daño hecho por el conflicto y la violencia y parece empeñado en re-institucionalizar la vida colectiva y pública en el Cesar.

162 En efecto, el Programa Departamental de Atención Integral a Víctimas del Conflicto y Reintegración Comunitaria (PAVIREC) es un acuerdo interinstitucional y de pacto social. Este organismo mantiene convenios con Acción Social, la Defensoría del Pueblo, la Alta Consejería para la Reintegración, la Fiscalía General y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Cuenta con cerca de 25 líneas de intervención. En diciembre de 2010 había más de 15.000 millones de pesos de recursos departamentales y alrededor de 29.000 millones de otras instituciones. En el tema de la atención al desplazamiento forzado están sus logros más importantes; se creó un modelo integral de atención a víctimas que ha cubierto cerca de 13.000 personas en 21 municipios.

Tabla 28  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Actores Institucionales<sup>163</sup>  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Gobiernos Municipales	<p>-Con frecuencia subordinados a las directrices de los jefes políticos del departamento.</p> <p>-En algunos casos hacen parte de las complejas redes clientelistas que han funcionado por décadas.</p> <p>- (Antes de 2006) Habían sido penetradas por el narcotráfico, el paramilitarismo y la corrupción.</p> <p>-Algunas alcaldías, en determinados periodos, han marcado la excepción a la anterior tendencia.</p>	<p>-Antes de 2006 la mayor de las veces habían sido inoperantes en materia de justicia.</p> <p>- La representación del ministerio público en los municipios fue amedrentada o corrompida por los grupos paramilitares.</p> <p>- Antes de 2006, con frecuencia las fiscalías locales, los juzgados municipales y las inspecciones de policía estaban ligados a intereses políticos emanados de las alcaldías.</p>	<p>-Con algunas excepciones, se caracterizan por su baja capacidad de planificación y de integración de la población civil a sus actividades de gobierno.</p> <p>- Con algunas excepciones, han estado de espaldas a los grandes retos de desarrollo de sus gobernados.</p> <p>- En la mayor parte de los municipios persisten visibles niveles de pobreza y bajos niveles de inversión en salud, educación y saneamiento básico.</p>	<p>- Han sido proclives a la dependencia de los recursos financieros provenientes del Estado central y/o de las regalías.</p> <p>-Con excepción de Valledupar, han mostrado baja capacidad para generar recursos propios de financiación.</p>	<p>-En ocasiones, los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial han sido nominales y muchas veces inoperantes; no han guiado la intervención y la inversión pública.</p> <p>- En ocasiones, han carecido de voluntad o capacidad de actuar como autoridades ambientales frente a asuntos tan complejos como el auge de la producción minera o el deterioro de las fuentes hídricas.</p>
Gobiernos Departamentales	<p>-De relativo protagonismo nacional pero, en ocasiones, con visibles fisuras internas y con debilidades técnicas y administrativas.</p> <p>-A veces asociado a las familias tradicionales.</p> <p>-En ciertos periodos Inclinado a favorecer intereses privados.</p> <p>-Con demostrada capacidad para relacionarse con el alto gobierno nacional.</p> <p>-Algunas administraciones han sido involucradas en investigaciones por colaborar con grupos paramilitares (antes de 2007).</p> <p>-De reciente apertura a temas de paz y desarrollo.</p>	<p>- Antes de 2006, algunos grupos de notable influencia política y económica en el departamento se involucraron en el conflicto armado con el argumento de proteger sus vidas y propiedades de las actividades de la guerrilla. Fueron actores en este fenómeno, no solo víctimas.</p> <p>-Las Fuerzas Armadas hicieron causa común con los sectores más pudientes del Cesar en su lucha contra la subversión.</p> <p>-Por este camino se cometieron excesos sobre la población civil y violaciones a los Derechos Humanos.</p> <p>-En este contexto la justicia (juzgados del circuito, fiscalías especializadas y tribunales) operó con dificultad y presionada por los intereses en juego dentro del conflicto.</p> <p>-En los últimos años la justicia ha ganado independencia y ha desarrollado importantes investigaciones.</p>	<p>-Dentro del contexto nacional, el Cesar es un territorio con marcadas limitaciones en la oferta y cobertura de servicios básicos. Los indicadores de NBI y LP así lo han evidenciado.</p> <p>-La cultura de la planeación, la inversión social y la atención equitativa a la población todavía necesita recorrer un amplio camino para alcanzar niveles destacados dentro del mismo contexto nacional.</p> <p>-En ocasiones, la exclusión y marginalidad de segmentos importantes de población en razón de su origen étnico, racial, cultural o social ha sido una constante en el departamento; no obstante los desarrollos de la Constitución de 1991.</p>	<p>-El auge de la economía del algodón marcó también un impulso para el desarrollo de las instituciones en el Cesar. Su crisis afectó el funcionamiento del Estado en el orden departamental.</p>	<p>- Tiene a cargo responsabilidades emanadas de la Constitución y de las leyes.</p> <p>-Se presenta cierta sobreposición de funciones y criterios sobre el tema, con respecto al Gobierno nacional.</p>

163 Algunas de las referencias más sensibles a estos actores corresponden al periodo 1997-2006, cuando el conflicto y la violencia política afectaron gravemente al departamento; desde este último año (2006) la capacidad de recuperación democrática del Estado y la actuación de sus representantes más destacados en el Cesar ha sido destaca por la mayor parte de los entrevistados.

Instituciones del Estado central	<p>-Con presencia formal en el departamento desde su creación.</p> <p>-Estrechamente ligadas al orden creado en el Cesar por las élites políticas y económicas.</p> <p>- De relativa importancia simbólica dentro del orden regional; invocadas con frecuencia por organizaciones sociales pero poco operativas.</p> <p>-De reciente renovación; ancladas con mayor visión sobre el territorio.</p>	<p>-Encargadas de imponer la autoridad legítima (legal) del Estado sobre la población y el territorio.</p> <p>-De lento avance en este propósito y muy afectadas por el orden prevaleciente en el Cesar.</p> <p>-Algunas de estas instituciones fueron coaccionadas o sirvieron a los intereses temporales de los grupos armados irregulares (en especial paramilitares).</p>	<p>-Han puesto en marcha importantes políticas, programas, planes y proyectos de desarrollo en el Cesar; sin embargo, sus resultados no han sido muy perdurables.</p>	<p>-Formula las grandes directrices de desarrollo y estimula al sector privado.</p> <p>-Formula política, programas, planes y proyectos atendiendo a los intereses más dinámicos y poderosos de la economía privada.</p>	<p>-Tiene a su cargo la responsabilidad institucional fundamental en el tema. Sin embargo se observan fallas en el cumplimiento de tales responsabilidades en razón de la interferencia de intereses económicos y políticos de orden regional y local.</p>
----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Actores económicos**

Es un sector de difícil caracterización, sin embargo es clave en el momento de formular y poner en marcha políticas de desarrollo local y regional que beneficien a la población civil más afectada por el conflicto.

A lo largo del documento no han faltado las alusiones a los sectores económicos del Cesar como parte sustantiva de lo societal, político e institucional. Sin que se pretenda ser concluyentes, se resumen algunas de sus características:

Tabla 29  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Actores Económicos  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Actores Económicos	<p>-De gran influencia en el Gobierno central.</p> <p>-Gestores de la creación del departamento.</p> <p>-Son los que determinan planes y visiones del desarrollo.</p> <p>-Grandes beneficiados con las políticas gubernamentales de apoyo a la economía.</p> <p>-Ligados a las grandes familias políticas.</p> <p>-Participan en elecciones y contribuyen a financiar candidaturas.</p>	<p>-Objetivo de atención especial de parte del Estado.</p> <p>-Víctimas de las acciones de las guerrillas (extorsión, secuestro, desplazamiento y asesinato selectivo).</p> <p>-Algunas personas y empresas han sido investigadas por sus vínculos con grupos paramilitares o pago de extorsiones a las guerrillas.</p>	<p>-Ligados a la historia de la gran propiedad latifundista o agro-comercial.</p> <p>-De claro prestigio y posición social en el departamento y en los municipios.</p> <p>-Inversionistas en proyectos de gran impacto social.</p> <p>-Innovadores en introducción de formas de organización y administración empresarial.</p> <p>-Algunas empresas se han visto enfrascadas en fuertes conflictos laborales.</p> <p>- Algunas empresas no han desarrollado o sufren insuficiencias en su visión de compromiso social.</p> <p>-Como sector o clase social ha mostrado dificultades para liderar procesos estratégicos de desarrollo social.</p>	<p>-Gestores y beneficiarios principales del auge y los ciclos del algodón, la palma, la ganadería, el carbón, etc.</p> <p>- Innovadores en tecnologías e inversión de capital.</p> <p>-Ligados a actividades de exportación y producción para mercado nacional.</p> <p>- Vinculados a inversiones e intereses de empresas extranjeras.</p> <p>-Actuales gestores de nuevos ciclos productivos, comerciales y económicos.</p>	<p>-De variado comportamiento y compromiso frente al tema.</p> <p>- Se destaca el énfasis en aspectos como la productividad, la competitividad, la producción, la rentabilidad (orden privado), frente a otros como la conservación, el uso planificado de recursos naturales, las externalidades de los procesos productivos, aplicación de indicadores ambientales, etc. (interés común).</p>

**Grupos armados irregulares**

Como se mencionó arriba, la guerrilla tiene una larga presencia en el Cesar, el ELN se implantó hacia 1978 y poco después arribaron las Farc-ep. Durante cerca de 20 años (hasta 1997) estos grupos mantuvieron una activa presencia militar e influyeron en la vida política y económica del departamento. Aunque sufrieron duros reveses a manos de los grupos paramilitares y las Fuerzas Armadas no están extintas; se han replegado pero conservan todavía una relativa fortaleza en la Serranía del Perijá, el Catatumbo y La Sierra Nevada de Santa Marta.

De otro lado, los grupos paramilitares han conocido distintos ciclos de evolución; aparecieron como bandas armadas de relativo aislamiento al servicio de los ganaderos, empresarios, comerciantes y políticos en la década de 1980. En el decenio siguiente se transformaron en numerosos y sofisticados frentes con visible presencia territorial e influencia económica y política; regionalizaron sus mandos y jerarquías. En 2006 se desmovilizaron y el Estado dio inicio a un proceso de investigaciones y de acciones de sometimiento a la justicia de sus jefes más conocidos. Sin embargo han aparecido otros grupos que conservan ciertas características de los otrora paramilitares.

Tabla 30  
Intervenciones y Respuestas de los Actores Clave por Componentes Estratégicos  
Grupos Armados Irregulares<sup>164</sup>  
Departamento del Cesar

Actor Clave	Componentes Estratégicos				
	Político	Justicia	Social	Económico	Ambiental
Grupos Guerrilleros	-Desconocen la autoridad del Estado. - Han intentado establecer sistemas de control del territorio y sobre la población en algunas zonas. -Mantiene un mando reconocido y unos objetivos políticos y militares colectivos.	-Desconocen la autoridad de la justicia. -Han organizado mecanismos alternativos de justicia. -Aspiran a un reconocimiento como insurgentes y como partes beligerantes de un conflicto armado.	-Mantiene relación con los habitantes de las zonas donde operan. -Influyen todavía en algunos asuntos de orden político regional que involucran a la población. -Intentaron crear zonas autárquicas y con cierta autonomía frente a los partidos políticos y al Estado.	-Establecieron sistemas coactivos para obtener financiación de los gobiernos municipales, las empresas privadas y algunos sectores de la población. -Su vinculación con el narcotráfico no está probada aunque se han beneficiado de la comercialización de la base de coca y la cocaína.	- Se conocen sus pronunciamientos contra las actividades de las empresas transnacionales en la región que consideran nocivas para el medio. -Adelantaron, mediante coacción, algunas actividades de conservación de bosques y fauna. -Consideran a la gran propiedad ganadera y a la producción agroindustrial como los grandes agentes que deterioran el medio.
Grupos Paramilitares	-Se definieron como defensores del orden y reclaman su origen como reacción frente a los excesos y atropellos de la guerrilla. -Buscaron un trato equivalente al dado por el Gobierno nacional a las guerrillas durante las negociaciones del Caguán. -A través de algunos de sus integrantes o colaboradores, integraron o infiltraron organismos del Estado.	-Se desmovilizaron y adelantan algunas acciones de sometimiento a la justicia. -Han sido investigados por la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia.	-Alcanzaron marcada influencia social y electoral en el Cesar. -Fueron apoyados por sectores medios y pudientes del departamento. -Fueron responsables de atropellos entre sectores políticos de oposición y organizaciones populares.	-Tuvieron variadas e importantes fuentes de financiación; acumularon recursos superiores a los obtenidos por las guerrillas. -Participaron activamente en el narcotráfico.	-No se conocen pronunciamientos al respecto.

164 No se incluyen las características de los denominados paramilitares porque son muy oscuras y de difícil reconocimiento, por lo menos hasta ahora.

## Etapa III: propuestas de estrategias de intervención en el Cesar.

La estrategia básica de intervención en el Cesar puede consistir en contribuir al fortalecimiento de la sociedad y las instituciones civiles como requisito para alcanzar la paz y avanzar en el desarrollo local y regional. Por fortalecimiento debe entenderse el incremento de las capacidades individuales, colectivas y públicas para alcanzar diversos objetivos en el marco del respeto mutuo y bajo los preceptos del Estado de Derecho.

Una estrategia centrada más en la sociedad y en las instituciones de orden local y regional antes que un énfasis exclusivo en los actores centrales de conflicto (Estado y guerrillas), podría ser un camino que facilitara la aclimatación de la paz y la democracia, aun antes o durante un eventual proceso de negociación. Actores de carácter local y regional deberían cumplir un papel clave en este proceso debido a que pueden generar dinámicas colectivas y públicas que brinden una base estable a los resultados de tales negociaciones.

Al mismo tiempo, estos actores podrían construir acuerdos y pactos de orden social y político para avanzar en la destinación de recursos de diferente tipo en procura de un desarrollo concertado e incluyente.

De acuerdo con los enunciados anteriores, y teniendo en cuenta el recorrido realizado en las dos secciones anteriores, se recomiendan algunos componentes para la intervención que se podría adelantar en el Cesar:

### En lo político e institucional

En el Cesar se asiste a la precariedad o ausencia de un sentido de lo público, es decir, no se ha construido un repertorio de asuntos de interés colectivo y común, mediante procesos y en espacios abiertos e incluyentes de información, participación, diálogo, debate y decisiones concertadas y consensuales. Esta construcción está íntimamente relacionada con el despliegue (en este caso ausencia o debilidad) de una verdadera democracia participativa y la formación de ciudadanos con capacidades deliberativas y en condiciones de igualdad. En esta caracterización básica se encuentra el sentido legítimo de lo público.

En la construcción de lo público participan la sociedad organizada y el Estado, en sus diferentes niveles. La representación de intereses colectivos en cabeza de las organizaciones civiles y políticas (incluido el Estado) cumple aquí una función básica

debido a que legitima el ejercicio de construcción de lo público y hace posible los acuerdos sobre las reglas que rigen la vida en sociedad. En este caso el Estado asume la salvaguarda del interés común, construido por la sociedad en un ejercicio pacífico y civil de acuerdos y compromisos; también interviene para garantizar la vigencia de tales acuerdos y buscar la equidad en la representación de expectativas e intereses. Lo público manifiesta un equilibrio aceptado por los asociados pero se renueva cada cierto tiempo, superando conflictos y creando nuevas reglas para regular otros intereses. La violencia agenciada por particulares no hace parte de estas reglas; todo lo contrario, está monopolizada por el Estado; además, cuando se ejerce, es legitimada por su sumisión al estricto cumplimiento de la ley.

En el Cesar se aprecia una problemática muy distinta al cuadro anterior. Durante los últimos 30 años se asiste a la precariedad del sentido de lo público; éste vino a encarnar una dimensión restringida de intereses privados privilegiados y excluyentes, impuestos por la coacción sobre otros muchos intereses colectivos en formación. Una élite política y económica cubrió todo el escenario negando cabida autónoma a otras manifestaciones de intereses sociales legítimos nacidos en el territorio. Este es meollo del conflicto y la violencia. La avaricia, tanto como las disputas ideológicas y políticas, cuentan en esta historia.

En efecto, durante mucho tiempo lo público se confundió con el campo de acción de los gobiernos departamentales o de los sectores que jalonaban la política y la economía en el Cesar; sin duda una concepción muy estrecha puesto que el resto de la sociedad queda por fuera. En realidad lo público no es solo el repertorio propuesto desde el Estado, el ritmo frenético de los procesos electorales o el conjunto de asuntos que interesan a la minoría que vivió en los alrededores de la plaza histórica de Valledupar. Involucra también la opinión, el sentir, las esperanzas y el sufrimiento de los más pobres; está configurado por las movilizaciones organizadas o informales de los campesinos, de los trabajadores, de los indígenas, de los habitantes de los barrios y los municipios. En lo público también participan los movimientos y organizaciones sociales, las universidades, los medios de comunicación. Es decir, lo público está compuesto por una multiplicidad de espacios (Garay, L., 1999)<sup>165</sup>.

La construcción del sentido de lo público está a la orden día; todavía más en una sociedad tan poco equitativa en lo económico

165 "Lo público comprende las esferas de la deliberación, de la reflexión, del acuerdo, del disenso, de la convicción colectiva y de la acción social, en el marco de unos principios, valores y propósitos sobre la construcción/deconstrucción de una sociedad democrática e incluyente en lo económico, político, social y cultural". Garay L., 1999.

y diversa en lo étnico y racial como la del Cesar. Todavía más si se reflexiona sobre los asuntos de interés colectivo y común surgidos en más de treinta años de historia; a la preocupación por acceso campesino a la tierra se suman ahora, por ejemplo, los intereses de nuevas fuerzas políticas y cívicas por participar en asuntos de gobierno local y departamental; las reivindicaciones territoriales y culturales de los pueblos indígenas; la naciente opinión pública interesada en los temas de protección y conservación del medio o el destino de los recursos públicos; el protagonismo de las mujeres en las organizaciones sociales y en la política, etc. En este marco de referencia convendría trabajar por la proliferación de espacios colectivos y públicos donde se manifestaran la pluralidad y la diversidad de la sociedad y sus instituciones. Este podría ser un punto cardinal del trabajo de PNUD.

Un aspecto central en esta construcción de lo público es la superación de la marginalidad y la exclusión. Estos problemas se viven no solo en términos étnicos y raciales o de género; se relacionan también con la inequidad en distintas manifestaciones (ingreso, propiedad, educación, oportunidades). Superar estos problemas supone avanzar en la construcción de la cultura ciudadana y en la realización humana. Tanto la marginalidad como la exclusión son la negación de la democracia y constituyen un obstáculo inmenso para la construcción de lo público dado que limitan la libertad de pensar, escoger, asociarse, decidir y actuar de sus víctimas, en beneficio de otros grupos y personas que acaparan la mayor parte de oportunidades y recursos de distinto orden. Este contexto negativo hace imposible la cohesión social y facilita la anomia; fracciona o pervierte las identidades de grupo o de clase; deshace cualquier probabilidad de acción conjunta y solidaria; le abre paso a la violencia y al conflicto, en sus diversas formas; deja vacías las nociones de Nación o Estado. Sin duda este es el sombrío panorama en el Cesar.

Fomentar la elaboración y realización de políticas públicas que superen la exclusión y la marginalidad y construyan democracia a nivel local y regional es un reto de gran actualidad en el Cesar; no menos importante que la integración espacial, las garantías a la inversión privada, la competitividad internacional y la seguridad de la propiedad. Para este efecto se podría pensar en poner en marcha distintas formas de relación entre los entes gubernamentales y la población civil, por ejemplo, el apoyo directo de la Gobernación y las Alcaldías a las organizaciones de ciudadanos u ONG que tienen la preparación suficiente para adelantar algunas acciones de reconocimiento e integración a los planes y proyectos de intereses, expectativas, propuestas y visiones de distintos sectores de la población golpeados por aquellas problemáticas. Este sería un paso importante para hacer

visible el eventual contenido de políticas públicas diferenciadas en asuntos de interés colectivo ligados, tal vez, a temas de género, juventud, medio ambiente, vivienda, tierra, crédito a pequeños y medianos productores, etc. Esta integración de nuevos asuntos y temas concretos con beneficiarios organizados, y/o en proceso de organización, a la planificación y ejecución de políticas de gobierno podría contribuir a la elaboración del repertorio de asuntos de interés colectivo y común que caracteriza a un buen sentido de lo público. Pero éste deberá ser un esfuerzo sostenido y respetuoso de la autonomía y libre elección de los beneficiarios organizados.

Por este camino, como se dijo, se debe insistir en la formulación de políticas públicas con enfoque diferencial que protejan los derechos e intereses de indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes y adultos mayores víctimas del conflicto y la violencia. Sin embargo, esto supone readecuar las lógicas que sustentan el poder político y electoral en el Cesar y, en especial, cambiar o sustituir el mecanismo mediante el cual opera el clientelismo. La creación y fortalecimiento de intereses colectivos organizados y de naturaleza social y económica, dotados de autonomía e identidad, crearía un nuevo escenario político y presionaría la adopción de nuevas reglas de juego entre gobernantes y gobernados. Hasta ahora, la mayor parte de los gobiernos locales y departamentales se han preocupado por utilizar los recursos públicos en beneficio de la carrera de algún político o clan familiar, en pos de la cual corre una clientela necesitada o interesada sin mayor consciencia de sus intereses colectivos, manipulada, empobrecida y/o desorganizada. Otra cosa sucedería si los aspirantes de turno a los cargos de representación pública, tuviesen que negociar el apoyo de sus candidaturas o sus planes de gobierno frente a una población organizada, con intereses, recursos e identidades reconocidas, informada y con capacidad de interlocución<sup>166</sup>.

### **Sobre justicia y seguridad**

Tras la desmovilización de los grupos paramilitares en el Cesar y las investigaciones de la Corte Suprema y la Fiscalía sobre la

166 Luis Jorge Garay (1999) lo plantea así: "En la esfera política tiene que avanzarse en un esquema participativo de identificación, conciliación y control fiscalizador entre: el ciudadano reflexivo y deliberativo --en desarrollo de una cultura cívica y de una civilidad para el mundo moderno-- como ente individual básico del ordenamiento político; los agentes colectivos instituidos para representar lo privado ante lo colectivo-público, como serían, por ejemplo, los partidos, las asociaciones ciudadanas y las Ongs, en el proceso de doble vía de identificación y conciliación entre intereses particulares e intereses colectivos-públicos; el Estado como ente responsable de preservar el "bien común" en estrecha consulta y permanente interacción y escrutinio con los agentes colectivos representantes de intereses privados-colectivos identificados mediante un proceso democrático de participación ciudadana, siendo la función estatal objeto de irrestricto control fiscalizador por parte de los agentes colectivos y la propia ciudadanía en la conducción de asuntos públicos-colectivos".

denominada *parapolítica*, se percibe con claridad la necesidad de fortalecer el Estado en sus niveles municipal y departamental. En este contexto aparecen, en primer lugar, la ley y la justicia. Aunque Colombia no se pueda clasificar como un Estado fallido y la justicia haya dado pruebas de fortaleza y competencia, es importante reflexionar sobre lo acontecido en otros países que han atravesado conflictos internos en épocas recientes. En efecto, como lo muestran algunas experiencias internacionales de post-conflicto (Bosnia, Kosovo, Sierra Leona, Liberia), es clave promover el poder de la ley y esto supone acciones como la revisión del derecho penal, la aceptación de estándares internacionales de Derechos Humanos, la preparación de los funcionarios del sistema jurídico, la formación de las fuerzas de policía y el establecimiento de comisiones de Derechos Humanos y tribunales de la verdad y reconciliación.

Aun en este marco, la situación en Colombia reviste ciertas particularidades. El país no transita por lo que podría calificarse como un periodo de post-conflicto, todo lo contrario, este persiste en determinadas regiones del territorio nacional e involucra no solo a las facciones combatientes sino a apreciables grupos de población civil local, sin mencionar otros intereses o actores. Esto vale para el Cesar donde, como se mostró, persisten las acciones de los grupos neo-paramilitares y guerrilleros.

Con todo, se percibe la necesidad de que el Estado actúe, o continúe actuando, frente a la población desplazada y víctima del conflicto en por lo menos cuatro frentes básicos: en la provisión de seguridad, la restitución de tierras, el suministro de servicios básicos de bienestar y el estímulo a la organización y representación de las víctimas. Mediante estos recursos, el fortalecimiento del Estado tiene el propósito de prevenir la reaparición de la violencia y crear las condiciones para una paz sostenible y duradera. En otras palabras, si las instituciones públicas garantizan seguridad, implementan la prestación de servicios básicos y facilitan la organización civil, se avanza en la construcción efectiva de paz y en la legitimidad del orden estatal.

La participación de la Sociedad y el Estado en el orden local es fundamental para construir la paz. Se ha pensado mucho en la seguridad con un enfoque estatal pero poco en la participación de la sociedad en la construcción de la paz, esto es en la noción de *seguridad humana* (Romero M, 2009:5). Es necesario, además, vincular esta noción de seguridad con el desarrollo humano. El desarrollo es una estrategia de seguridad en sí misma dado que tiene que ver con la seguridad de los individuos y las comunidades, y combina los derechos humanos con el desarrollo humano. Se debe proteger a los individuos contra la violencia política, en especial a los más pobres. En otros países donde se vivieron guerras internas se

*“[...] habló primero de la reconstrucción pos-conflicto, pero luego se amplió el concepto para incluir las agendas de paz y desarrollo, las cuales se sobreponían en diferentes aspectos. Así, surgió el interés por temas como la gobernanza local, derechos humanos, justicia y reconciliación, desmilitarización, desmovilización y reincorporación, y reforma del sector de la seguridad, entre otros” (Romero M., 2009:6).*

Debe plantearse la discusión sobre la importancia del nivel local para la construcción de la paz, tal como aconteció en el Magdalena Medio durante la década de 1980 y 1990, cuando por iniciativa de las Diócesis de Vélez y Barrancabermeja se impulsaron los primeros comités locales de Derechos Humanos y de Paz. En estas experiencias podrían encontrarse valiosos recursos (aprendizajes) para avanzar de una manera más certera. Además, como lo muestra el trabajo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio en cerca de 29 municipios, no basta con abrir espacios formales para la consulta y la participación de los ciudadanos en asuntos de gobierno local; es necesario nutrir esta participación con propuestas de gobierno desde lo civil y con un espíritu amplio de convocatoria y participación. También es aconsejable referenciar las enseñanzas obtenidas de la experiencia de organismos internacionales en los propósitos de democratización de Kosovo, Liberia, Sierra Leona y Timor del Este (Romero M., 2009:6).

Con base en su prestigio y trabajo desarrollado, el PNUD podría dar un salto al ámbito de lo local, precisamente allí donde han ocurrido la violencia y la guerra. Es en este ámbito que se tiene que incidir para construir *desde abajo* la paz, la democracia y el desarrollo; no se debe olvidar que el despojo, las violaciones de derechos y la desarticulación de las relaciones sociales e institucionales ocurrieron fundamentalmente en el orden municipal y en las zonas rurales. Allí la reconstrucción, la reconciliación y la re-institucionalización requieren un mayor apoyo. El trabajo en el orden nacional y departamental, *desde arriba*, que se realiza con tanta eficiencia, debe complementarse con el impulso de propuestas desde la base social y gubernamental.

Como lo enfatiza Mauricio Romero (2009:8) esta es una enseñanza que se impone:

*“[...] La preocupación sobre las condiciones locales refleja la idea de que la construcción de paz es esencialmente una tarea de construcción de Estado en las regiones más expuestas a la*

*violencia, el cual necesita ser democrático para generar confianza, ser responsable ante sus ciudadanos, y por lo tanto efectivo [...]”.*

En el Cesar es una tarea pendiente construir Estado a nivel local, por lo menos con características democráticas y de frente a la población gobernada. Para alcanzar este objetivo se debe movilizar a las comunidades desarticuladas por el conflicto; si bien esto es algo que desborda la capacidad de PNUD e interesa a las mismas instituciones gubernamentales y a los habitantes organizados, no es menos cierto que se puede contribuir a ello dentro de una perspectiva responsable, es decir, construyendo

*“[...] capacidades que aprovechen el conocimiento y la sabiduría local, promuevan el cambio no-violento, y cultiven estructuras y culturas de paz [...]” (2009:9).*

Lo anterior supone un trabajo paciente y prolongado con hombres y mujeres líderes de sus comunidades que tengan clara la importancia de la construcción de la paz y la democracia en sus municipios. Además de la capacidad para identificar problemas y llamar la atención colectiva sobre ellos, estos líderes deben mostrar independencia y criterio frente a los focos de poder local, de lo contrario será poco lo que se alcance. Este trabajo puede acompañarse de estímulos en la preparación, postulación y ejecución de proyectos de desarrollo por iniciativa de estas mismas comunidades y que ganen el apoyo técnico, profesional y/o financiero de organismos del Estado. Con todo, no debe perderse de vista el valor estratégico de la construcción de paz y mantenerse vivo mediante formas organizativas de carácter colectivo y público (Por ejemplo Mesas Humanitarias o comités de Derechos Humanos).

El enfoque de la construcción de paz *desde abajo* ha conseguido algunos resultados sostenibles en zonas de aguda confrontación militar; basta recordar aquí dos experiencias emblemáticas: el trabajo hecho por la Asociación Campesina de Carare en el corregimiento de La India (Landázuri) y la trayectoria de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (Yondó, Cantagallo, Remedios). Estas experiencias recibieron reconocimiento internacional y nacional luego de duras pruebas frente a ciertos factores generadores de violencia política en el Magdalena Medio. Pasados unos años, organizaciones internacionales (Banco Mundial, ASDI, Unión Europea) han apoyado proyectos de estas organizaciones campesinas y han reconocido los aportes de experiencias de este tipo a la paz y al desarrollo local y regional. El esfuerzo realizado por la Organización Gonawindúa Tayrona en el Caribe, es comparable a las anteriores, recuérdese tan solo su lucha por la defensa



de los Derechos Humanos y los reclamos de justicia para los pueblos indígenas a nivel internacional.

Aunque persistan los factores de conflicto y violencia en el Cesar se puede avanzar en la creación de espacios de paz y democracia a nivel comunitario y local. No es algo que tenga que ver solo con la justicia o la política; puede combinarse con apoyos en otras dimensiones: los retornos y la restitución de tierras y bienes con protección del Estado y la comunidad internacional; el impulso de proyectos de seguridad alimentaria y nutrición infantil y la prevención de nuevos ciclos de desplazamiento forzado -estos son apenas unos cuantos ejemplos. Afianzar la paz requiere de bases sociales y económicas (no solo electorales) en estos niveles. Eventuales negociaciones de paz con las FARC y el ELN necesitan de estímulos locales y regionales de este tipo, en especial, fortalecer una sociedad civil capaz de sustentar por sí sola sus proyectos y determinación de paz y desarrollo. Además, esta fue la intención original de iniciativas de importancia en años anteriores, recuérdese el primer Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio durante el gobierno de Pastrana Arango (1998-2002).

En esta misma trayectoria el tema de la seguridad es clave, y representa uno de los grandes retos de las administraciones locales en un eventual contexto de negociación y pos-conflicto con las guerrillas;

*“[...] aunque esta área es generalmente prerrogativa del nivel nacional. Por esto es necesario crear capacidades para el manejo del conflicto a nivel local. Esto supone una autoridad política reconocida, protección de los derechos humanos y de la población en general. Sin unas condiciones mínimas de seguridad es muy difícil que se pueda avanzar en otros temas de construcción de paz. En algunos casos se recomienda que en situaciones de pos-conflicto en donde no hay una autoridad política reconocida, la “brecha de seguridad” pueda ser llenada con asistencia exterior directa [...]”.*  
(Romero M., 2009:17-18).

Como se mencionó arriba, conviene apoyar la creación de capacidades organizativas entre las víctimas del conflicto para hacer más eficiente el trabajo de las instituciones encargadas de su atención y para potenciar el impacto de las políticas públicas que los involucran; también para revitalizar a una sociedad civil desarticulada a causa del conflicto y la violencia. En este marco tendrán mayor sentido la entrega de ayuda humanitaria y el apoyo a iniciativas como el PAVIREC. El referente estratégico

de estos esfuerzos debe ser la reconstrucción de la noción de lo público.

La referencia a lo público es fundamental porque, como se dijo, en el Cesar la violencia y el conflicto han tenido una visible tendencia social, racial y étnica; sus víctimas han sido personas pobres, en especial habitantes de zonas rurales, afrocolombianos e indígenas. También han sido notables distintas formas de violencia y violación de derechos contra las mujeres y los niños. Sobre este particular es vital apoyar el contenido de los Autos de la Corte Constitucional (004 y 005 de 2009).

### En lo social y económico

El fortalecimiento de la sociedad supone crear sujetos gestores del desarrollo y constructores de paz. Por esta razón es fundamental reconocer y estimular la diversidad de intereses, representaciones, organizaciones y valores; también apoyar la ampliación de la noción de ciudadanía bajo una cultura de la tolerancia, la solidaridad, el reconocimiento mutuo y el compromiso civil. Se necesita una sociedad civil moderna, autogestora de procesos de cambio dentro de los marcos de la ley y las normas rectoras de los Derechos Humanos; deliberativa en asuntos colectivos y públicos; capaz de generar riqueza y beneficiar a sus integrantes bajo criterios de equidad; donde se garantice la libertad y la seguridad de todos sus asociados, no solo de unos pocos beneficiados por la fortuna.

Como se ha dicho, durante décadas predominó la apropiación de lo público por una reducida gama de intereses privados en el Estado, en la política, en la economía, en la cultura. Esta apropiación se amparó en una concepción *individualista egoísta* de los derechos y las representaciones. Se requiere ahora transitar hacia una concepción abierta e incluyente de los derechos, los intereses y las representaciones y formar individuos con capacidad para sentir y pensar los intereses comunes. La ciudadanía no debe concebirse tan solo como reclamación de la protección de derechos individuales y familiares, implica también la responsabilidad por los derechos y la calidad de vida de los demás. Esta es la única forma de construir la paz. En otras palabras, el abanico de los asuntos considerados públicos deberá ampliarse para incorporar un sinnúmero de visiones, intereses, valores y representaciones, excluidas o marginadas durante años.

El enfrentamiento armado acalló los conflictos sociales e impidió la organización autónoma de campesinos, indígenas y trabajadores en el Cesar. Es posible que ahora, cuando los indicadores muestran una reducción importante del mismo, resurjan intentos locales y regionales de vertebrar procesos sociales bajo viejas y nuevas identidades e intereses (de género,

medioambiente, comunales, etc.). Por esta razón el PNUD debería poner en marcha un observatorio o sistema de monitoreo cotidiano sobre las nuevas formas de expresión y organización social, tanto a nivel rural como urbano. Tendría que estar atento, detectar y establecer contacto con las novedades en esta materia procurando no atar su derrotero a tendencias y prácticas pre-determinadas o poco innovadoras (viejas organizaciones “captadoras de rentas”).

Sin duda, las organizaciones sociales y movimientos sociales en el Cesar afrontan una profunda crisis como consecuencia de la violencia política y el conflicto armado en casi treinta años. Frente a este debilitamiento, el comportamiento del gobierno central ha sido vacilante y ha cedido a las presiones de los poderes regionales, anclados incluso en el mismo Estado. Una tarea fundamental es, entonces, contribuir a su fortalecimiento interno, a la promoción de sus liderazgos y a su inclusión en un conjunto de relaciones institucionales que faciliten su permanencia en el inmediato plazo. La idea es blindar esas relaciones respecto al conflicto, contrarrestando los intentos de estigmatización o de discriminación por su orientación social, étnica o de género.

Así mismo, hay que propender porque estas organizaciones y movimientos alcancen autonomía, identidad y formas de relacionamiento abiertas y democráticas, ligadas a la vida civil de los municipios y departamento. Tanto guerrillas como paramilitares han intentado injerir en sus rumbos. Para esto es fundamental diseñar un plan de acompañamiento y provisión de apoyo en necesidades clave, acordado entre ellas y el equipo PNUD, así como atraer un conjunto de aliados sociales e institucionales que aporten en esta tarea. De entrada algunos temas parecen prioritarios: 1) La producción agrícola campesina (alimentos) y el acceso a medios de producción, fundamentalmente tierra, capital de trabajo, asistencia técnica y capacitación; 2) Participación en espacios colectivos y públicos dentro de los municipios y en el departamento, donde se definen y ponen en marcha asuntos de gobierno; 3) La defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y sus reivindicaciones centrales por autonomía y territorio; 4) Los efectos sociales y ambientales de la explotación de carbón; 5) La restitución de bienes y el retorno de la población desplazada; 6) La formación e información de una opinión pública capacitada para intervenir en asuntos de interés público.

La producción de alimentos y las economías campesinas resultaron arruinadas durante los años de mayor enfrentamiento armado. Decenas de familias han soportado hambre y privaciones en los lugares donde han buscado refugio, sus viviendas fueron destruidas o deterioradas y el acceso a servicios básicos (agua potable, energía, salud, educación) se vio afectado. Esta

problemática involucra a comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Las mujeres, sustento y corazón de estas economías, han sufrido infinidad de vejámenes (violencia sexual, desempleo, desarraigo, etc.). Este cuadro se relaciona con la persecución y exterminio del que vienen siendo víctimas los pueblos indígenas y afrocolombianos; el conflicto exacerbó la tendencia a la exclusión social, étnica y racial en el Cesar, este aspecto, poco resaltado, es clave a la hora de definir políticas de paz y desarrollo. En el mismo sentido, una prioridad del trabajo del PNUD en el Cesar debe ser la contribución a asegurar la permanencia de la población civil y sus organizaciones dentro de sus territorios, en lo posible, apoyando planes o proyectos de retorno de población desplazada y restitución de bienes (tierras); también contribuyendo al éxito de los planes y proyectos de seguridad alimentaria en las zonas rurales más apartadas.

Los pueblos indígenas reclaman transparencia en la formulación de las políticas, planes y proyectos que les involucren. Observan con preocupación el avance de megaproyectos que desconocen su trayectoria cultural y los derechos conquistados durante décadas de lucha. Para estos pueblos, los derechos humanos y la búsqueda de alternativas al desarrollo propio (endógeno) están por encima de los intereses de un desarrollo desestabilizador del medio, auspiciado desde fuera de la región. Advierten sobre los efectos no previstos de los grandes proyectos mineros, de generación de energía hidráulica, el ecoturismo mal entendido y la extensión de los monocultivos agroindustriales. Desde una perspectiva amplia, esta visión expresa la reivindicación indígena a los derechos de igualdad y libertad; también el deseo de superar la marginalidad y ser reconocidos como pueblos en sus particularidades culturales. Cabe agregar que estas reivindicaciones son compartidas, en lo esencial, por otras comunidades campesinas (mestizas) y afrocolombianas.

En este sentido PNUD debe estar alerta para percibir las características de las propuestas de desarrollo emanadas de estos pueblos y comunidades, sólo así estará en capacidad de contribuir a madurarlas y difundirlas con el objetivo de ganar aliados y cogestores en instancias de gobierno y en organismos internacionales. Este es un trabajo que reclama sensibilidad a las percepciones e intereses de desarrollo económico locales y regionales no “hegemónicas”, afincadas éstas en poderosos intereses de empresas multinacionales o inversionistas privados. Para alcanzar resultados sostenibles, PNUD debería invertir tiempo y recursos humanos en el acompañamiento de estos pueblos y comunidades o mantener una comunicación muy activa con ONG, universidades u otras instituciones que tengan dentro de sus capacidades y actividades este mismo trabajo. Pasado algún tiempo, podrían reconocerse aportes valiosos de pueblos y comunidades a las visiones sobre desarrollo.

Sin duda, en el Cesar existe un desigual enfrentamiento de visiones y propuestas de desarrollo. Una muestra de esto es el proyecto del embalse multipropósito de Besotes, mientras que para Emdupar y la Gobernación, su construcción es una necesidad para abastecer de agua a la población de Valledupar y fomentar el crecimiento de la economía agroindustrial del norte del departamento (distritos de riego), las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta argumentan que su construcción afectará los caudales de algunos ríos (Guatapurí, Ranchería y San Juan del Cesar) y propiciará el calentamiento de los nevados y los nacimientos de agua (Santamaría, A., 2010).

Coadyuvar en la formulación de políticas diferenciales de género para enfrentar la problemática de la violencia sexual, los embarazos forzados, prostitución infantil y las enfermedades de transmisión sexual. Se repiten a diario historias como las registradas sobre la carretera que conduce de Valledupar a la Costa Atlántica, en inmediaciones de El Copey y Bosconía. Para poner freno a situaciones como estas, se requiere mayor colaboración con los programas del Instituto de Bienestar Familiar en el Cesar y, hasta donde lo permitan las circunstancias, con la Fiscalía (unidad de delitos sexuales).

Para alcanzar lo anterior, el PNUD podría conformar un equipo de terreno que fortalezca relaciones de confianza con las organizaciones sociales y las instituciones en el plano municipal y departamental. Debe ser un grupo interdisciplinario que tenga la capacidad de abordar temas neurálgicos del desarrollo en la ejecución de proyectos de tipo agropecuario, organizativo, educativo, salud, jurídico, étnico, medioambiental, de género y familia, etc. Si esto no fuera posible deberá insertarse en redes institucionales (públicas y privadas) que suministren este tipo de servicio y de las cuales podrá acumular conocimientos sobre la forma de proveerlos indirectamente. En sentido complementario, las organizaciones deberán crear capacidades para apropiarse de ciertos conocimientos y encontrar la manera de generar y socializar otros. Este elemento es fundamental para alcanzar arraigo y reconocimiento dentro de los pobladores y organizaciones vinculadas al Programa Redes.

De otra parte, hay que preocuparse por fomentar la ampliación de capacidades de gestión y el fortalecimiento técnico de los gobiernos municipales y las comunidades para ejercer control sobre las actividades económicas que empresas y particulares ejercen en sus jurisdicciones. Estas facultades se deben materializar, por ejemplo, en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Manejo Ambiental y los Distritos Mineros Competitivos, también en la organización de sistemas de monitoreo y evaluación con indicadores cuantificables de manejo y conocimiento público. Los habitantes del Cesar deben

ser conscientes de los impactos sociales, ambientales y políticos de la explotación del carbón, e interesarse por la sostenibilidad a largo plazo de dicha actividad y por la generación de capacidades sociales e institucionales a través de los recursos de regalías.

La responsabilidad social de las grandes empresas y su disposición a dialogar con las comunidades y sus trabajadores está cuestionada; sus decisiones escapan al control de las alcaldías y, en ocasiones, desconocen disposiciones de la normatividad nacional vigente. Las entidades estatales tampoco han tenido voluntad o capacidad para mediar o imponer esta normatividad a los particulares, por ejemplo, con sanciones o suspensiones a las actividades de explotación de carbón a cargo de algunas empresas. Sería conveniente entonces apoyar las labores de los organismos del Estado central y regional encargadas de supervisar las actividades de las empresas y capacitar a los pobladores para que ejerzan veedurías ciudadanas. Como se dijo, este control institucional y social deberá traducirse en sistemas para cuantificar los efectos de las actividades extractivas y exigir compensaciones cuando éstos lesionen intereses colectivos y públicos.

Como lo propuso un estudio del PNUD en 2005, es necesario impulsar la participación y vigilancia de la sociedad civil en la destinación y gestión de los recursos provenientes de las regalías del carbón. Dicha participación debe ser acordada con los representantes de la sociedad del departamento. También urge apoyar los intentos gubernamentales para establecer procedimientos administrativos, responsabilidades técnicas y mecanismos internos de seguimiento a la inversión de estos recursos. Así mismo, asegurar la generación de información veraz, oportuna y pública sobre el manejo de las regalías.

Es aconsejable impulsar un sentimiento público de interés por temas como el destino de las regalías y el desarrollo de los proyectos mineros en el Cesar. Es necesario que este sentimiento se apoye en la comunicación y debate permanente sobre su acontecer y convoque la participación de las distintas instancias de opinión del departamento, informadas a cabalidad. A su vez, la creación de espacios públicos de comunicación y conocimiento sobre este particular debe estimular a las administraciones de los municipios productores y del departamento a mejorar sus sistemas de cuentas y controles sobre el destino de los recursos públicos. El estímulo al manejo claro de los recursos públicos, proveniente de una opinión informada, podría ampliarse y relacionarse con otros temas de interés (cultural, social, político) para los cesarenses.

Si se logra consolidar una corriente de opinión interesada por el manejo de los recursos públicos, basada en criterios técnicos

y sociales, y con información actualizada, podría convocarse la creación de una política sostenida, desde la gobernación y los municipios, que tenga como objetivo central divulgar con mayor rigurosidad financiera y frecuencia el manejo de la hacienda pública. El avance administrativo y técnico de los gobiernos en el Cesar tiene un correlato fundamental en

la sociedad que presiona a través de mecanismos legales y públicos la entrega permanente de información y la rendición periódica de documentos. Como efecto, este trasegar debe impulsar la aparición de propuestas y ejecuciones de gobierno con mayor visión política y capacidad gerencial.

## Bibliografía.

Alonso E., Manuel A. 1997. *Conflicto Armado y Configuración Regional. El caso del Magdalena Medio*. Universidad de Antioquia. Medellín.

Archila N., Mauricio. 1987. *Barranquilla y el Río: una Historia Social de sus Trabajadores*. Serie Controversia No 42. Cinep. Bogotá.

\_\_\_\_\_, Mauricio. 1989. *La clase Obrera Colombiana (1886-1930)*, en: Nueva Historia de Colombia, Volumen III. Editorial Planeta. Bogotá.

Archila Mauricio y otros. 2004. *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Cinep. Bogotá.

Bernal C., Fernando. 2004. *Crisis Algodonera y Violencia en el Departamento del Cesar*. Cuadernos PNUD.MPS. Bogotá.

Bonet M., Jaime. 2007. *Regalías y Finanzas Públicas en el Departamento del Cesar*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No 92. Banco de la República. Bogotá.

Botero, Jorge E. 2008. *Simón Trinidad, el hombre de hierro*. Testimonio. Bogotá.

Briceño M., Luis Hernando. 2010. *Construcción Participativa de una Propuesta de Desarrollo Territorial con Perspectiva Alimentaria en Doce Municipios del Cesar*. Cdpmm-Obsusinga. Barrancabermeja.

Broderick, Walter J. 2000. *El Guerrillero Invisible*. Intermedio Editores, Bogotá.

Campos, Z., Yezid. 2008. *El Baile Rojo*. Nomos Impresores. Bogotá.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). 2010. *Valoración Económica de Externalidades en la Zona Carbonífera del Cesar*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá.

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). 2009. *La protesta Social 2002-2008. En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Informe Especial. Bogotá.

Contraloría General de la República. 2009. *Regalías Gobernación del Cesar Vigencia 2008*.

Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Bogotá, Diciembre de 2009.

- Fundación Cultura Democrática. 2009. *Cuando la Madre Tierra Lloro. Crisis en Derechos Humanos y Humanitaria en la Sierra Nevada de Gonawindúa 2003-2008*. Gente Nueva Editorial. Bogotá.
- Gamarra, V., José R. 2005. *La Economía del Cesar Después del Algodón*. Banco de la República. Cartagena.
- Garay S., Luis Jorge. 1999. *Una Nota sobre la Construcción de lo Público en Colombia*, Misión “La Política en Colombia”, Documento de trabajo, ESAP. Bogotá.
- García, V., Martha Cecilia. 2004. *Luchas Urbano Regionales*, en Archila, M., y otros. *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Cinep. Bogotá.
- Gobernación del Cesar y Funda Emprender. 2009. *Caracterización de Población Desplazada de Quince Municipios del Departamento del Cesar*. Gobernación de Cesar. Valledupar.
- Gobernación del Cesar. 2008. *El Cesar en Cifras 2007-2008*. Gobernación de Cesar. Valledupar.
- Gutiérrez L., Omar. 2003. *El Auge Social y Político del Paramilitarismo en el Sur de Bolívar*. Universidad Externado. Tesis de grado.
- Kalyvas, Stathis. 2004. *La Ontología de la Violencia Política: Acción e Identidad en las Guerras Civiles*. Revista Análisis Político No 52. IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá.
- Le Grand, Catherine. 1988. *Colonización y Protesta Campesina en Colombia: 1850-1950*. Centro Editorial Universidad Nacional. Bogotá.
- Madariaga P., 2006. *Región, Actores y Conflicto*, en: Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio 1990-2001. Cinep-Colciencias. Bogotá.
- Martínez U., Simón e Iguarán A., Jorge. 2009. *Orígenes: El Cesar y sus Municipios*. Editorial Ápice. Valledupar.
- Mayr M., Juan. 2009. *Minería en el Centro del Cesar*. (sin información de edición).
- Meisel R., Adolfo. 1999. ¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo XX?, en: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (No. 7); Centro de Estudios Económicos Regionales. Banco de La República. Cartagena.
- \_\_\_\_\_, Adolfo. 1994. *Rezago Relativo y Creciente Integración 1950-1994*, en: Banco de la República. 1994: *Historia Económica y Social del Caribe Colombiano*. Bogotá.
- Molano B., Alfredo. 2009. *En Medio del Magdalena Medio*. Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Cinep. Bogotá.
- Montenegro T., Armando y otros. 1999. *Violencia, Criminalidad y Justicia: Otra mirada desde la economía*. Banco de la República. Bogotá.
- Pinzón de Lewin, Patricia. 1989. *Pueblos, Regiones y Partidos*. Fondo editorial Cerec, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Prada M., Esmeralda. 2004. *Luchas Campesinas e Indígenas*, en: Archila, M., y otros. *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Cinep. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. 2008. La Explotación del Carbón en el Cesar”.
- Resguardo Indígena Kankuamo. 2008. Hoja de Cruz: *Memoria histórica de los impactos del conflicto armado en el pueblo indígena Kankuamo*. Ediciones Kuino. Valledupar.
- Reyes P., Alejandro. 2009. *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Fescol-Editorial Norma. Bogotá.
- Romero, V., Mauricio. 2009. *Proceso de Sistematización del Programa REDES*. Momento 2. Documento de Consultoría. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación. Bogotá.
- Rubio P., Mauricio. 1999. *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Tercer Mundo Editores. CEDE. Bogotá.
- Sánchez G., Gonzalo y otros. 1987. *Colombia: Violencia y Democracia*. IEPRI-COLCIENCIAS. Universidad Nacional. Bogotá.
- Sánchez M., Hughes. 2006. *Haciendas y Mano de Obra en la Provincia de Valledupar 1790-1880*, en: Observatorio del Caribe Colombiano -Becas Culturales en Investigación Socio-Cultural en Historia Regional y/o Local del departamento del Cesar. Cartagena.
- Sannerholm, Richard. 2007. *Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict Societies: Beyond the Rule of Law Template*, Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press.
- Sánchez B., Alonso. 2008. *Libranos del bien*. Alfaguara. Bogotá.
- Sánchez T., Fabio, Mejía M., Carolina y Herrera A., Fernando. 2005. *Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar*. Cuadernos PNUD. Bogotá.
- Santamaría C., Ángela. 2010. *Redes de Defensa de los Derechos*

***Humanos de los Pueblos Indígenas: experiencias cruzadas de incidencia en política nacional e internacional***, en: ***Conflictos y Judicialización de la Política en la Sierra Nevada de Santa Marta***. Universidad del Rosario. Bogotá.

Weber, Max. 1978. ***Economía y Sociedad***. Fondo de Cultura Económica. II Tomos. México.

Zamose, León. 1985. ***La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia***. CINEP, UNRISD. Bogotá.

Zaum, Dominik. 2009. Balancing Justice and Order: ***State-Building and the Prosecution of War Crimes in Rwanda and Kosovo***, in After Genocide: ***Transitional Justice, Post-Conflict Reconstruction and Reconciliation in Rwanda and Beyond***, ed. Phil Clark and Zachary D. Kaufman, Columbia University Press, New York.







# CESAR

## **Análisis de conflictividades y construcción de paz**

