



DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS FRONTERIZOS

UNIDAD
DIDÁCTICA **1**

CONFLICTO Y TERRITORIO

Autor: Álvaro Alegría Guerrero

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Conflicto y Territorio

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: Álvaro Alegría Guerrero

Corrector de estilo: Laura Novoa

Diagramación: Luis Antonio Mayorga Velandia

Diseño de portada: Nayfer Acuña

Asesoría Pedagógica y Control de Calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales – ESAP

Fecha última versión: 17/08/2017

ISBN:978-958-652-648-7

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-Práctica o teórica.

³ Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

CONTENIDO

UNIDAD DIDÁCTICA

1

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	4
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	5
JUSTIFICACIÓN.....	5
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	7
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	8
UNIDAD DIDÁCTICA. CONFLICTO Y TERRITORIO.....	9
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	9
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. CONFLICTO Y TERRITORIO.....	11
TEMA 1. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE.....	11
TEMA 2. PRINCIPALES ACTORES DEL CONFLICTO.....	24
TEMA 3. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES.....	36
ESTUDIO DE CASO.....	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	48
GLOSARIO.....	51

Contenido

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Los postulados sobre la descentralización territorial en los años ochenta argumentaban que el proceso de reforma del Estado sería una estrategia contrainsurgente, en el sentido de que, al transferir poder político y económico hacia las regiones con débil presencia institucional y al ofrecer a los sectores marginados la posibilidad de acceder al poder político local, se fortalecerían los cauces democráticos y se invalidarían las motivaciones que justificaban el conflicto. Sin embargo, tres décadas después persiste el conflicto armado en amplias áreas del país, convirtiéndose en una problemática neurálgica. Así, en la gestión de las entidades territoriales, además de las falencias propiamente administrativas (escaso desarrollo institucional y falta de recursos, por ejemplo), se halla la realidad del conflicto: Una vez las condiciones del conflicto limitan la acción de las autoridades públicas locales; en otras ocasiones, el poder público local es tomado o controlado por actores del conflicto que están al margen de la ley.

La resolución de esta problemática en Colombia implica, como lo propone el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, gestionar democráticamente los conflictos socioeconómicos locales, que, de no atenderse, contribuyen a la expansión del conflicto armado; resolver por vías democráticas los conflictos más susceptibles a la intromisión de los grupos armados ilegales: Los agrarios, los laborales y los relacionados con excedentes derivados de economías de enclave, regalías, inversiones estatales y megaproyectos. Del mismo modo, también es necesario fortalecer el Estado local en tanto que sus iniciativas tienen que estar dirigidas a fomentar unas relaciones de cooperación democrática entre la ciudadanía y el Estado. Estas acciones contribuyen a fortalecer la gobernabilidad y la solidaridad ciudadana, expresada en la organización y la capacidad de acción colectiva para enfrentar y resolver los conflictos violentos.

En este contexto conflictivo de Colombia, las autoridades locales y regionales se han dado a la tarea de generar alianzas estratégica de resistencia civil, en las que han convocado a la ciudadanía a rechazar a los violentos, así como a iniciar procesos de sensibilización, alternativas de gobernabilidad, de modelos de

negociación y movimientos cívicos en medio del conflicto, que son de vital importancia para entender y analizar los efectos del conflicto, las formas de gestión y sus efectos en la gobernabilidad local.

Debido a las dinámicas y los procesos conflictivos diferenciales, surgen varias preguntas: ¿qué hacer?, ¿cómo interpretar el fenómeno?, ¿qué alternativas se presentan? Con el desarrollo de este módulo trataremos de presentar la dinámica del conflicto armado interno y sus implicaciones en la descentralización y la gestión pública local, para que las personas estudiantes adquieran criterios de análisis para desarrollar competencias tendientes al manejo de situaciones y al aporte de posibles soluciones.

OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Comprender la correlación entre la descentralización territorial y el fenómeno del conflicto armado interno que se presenta en nuestro país para establecer las potencialidades de los actores involucrados, usando la exploración de las experiencias nacionales.

JUSTIFICACIÓN

La descentralización en Colombia surge de la necesidad de compensar la insuficiente cobertura del Estado colombiano y la idea de acercar el Estado a las comunidades locales, con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

La descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, que se manifiesta en parte por la apropiación de los recursos públicos, por la influencia en los resultados electorales de conveniencia para grupos irregulares y por la consolidación de un dominio territorial local o rural.

El ejercicio de autoridad de los mandatarios locales está supeditado a la capacidad del Gobierno nacional de garantizar las condiciones de seguridad o a la injerencia en la gestión pública local por los actores armados en las regiones bajo su control.

Las experiencias locales e internacionales enseñan que es indispensable una ciudadanía activa y protagónica para empezar a reconstruir el tejido social y hacer frente a los actores armados que perturban la gestión pública local.

La diferenciación de la presencia institucional del Estado y las formas que adopta el conflicto armado y la violencia en las distintas regiones explican por qué evolucionan las guerrillas y por qué los grupos paramilitares de derecha se mueven en contravía.

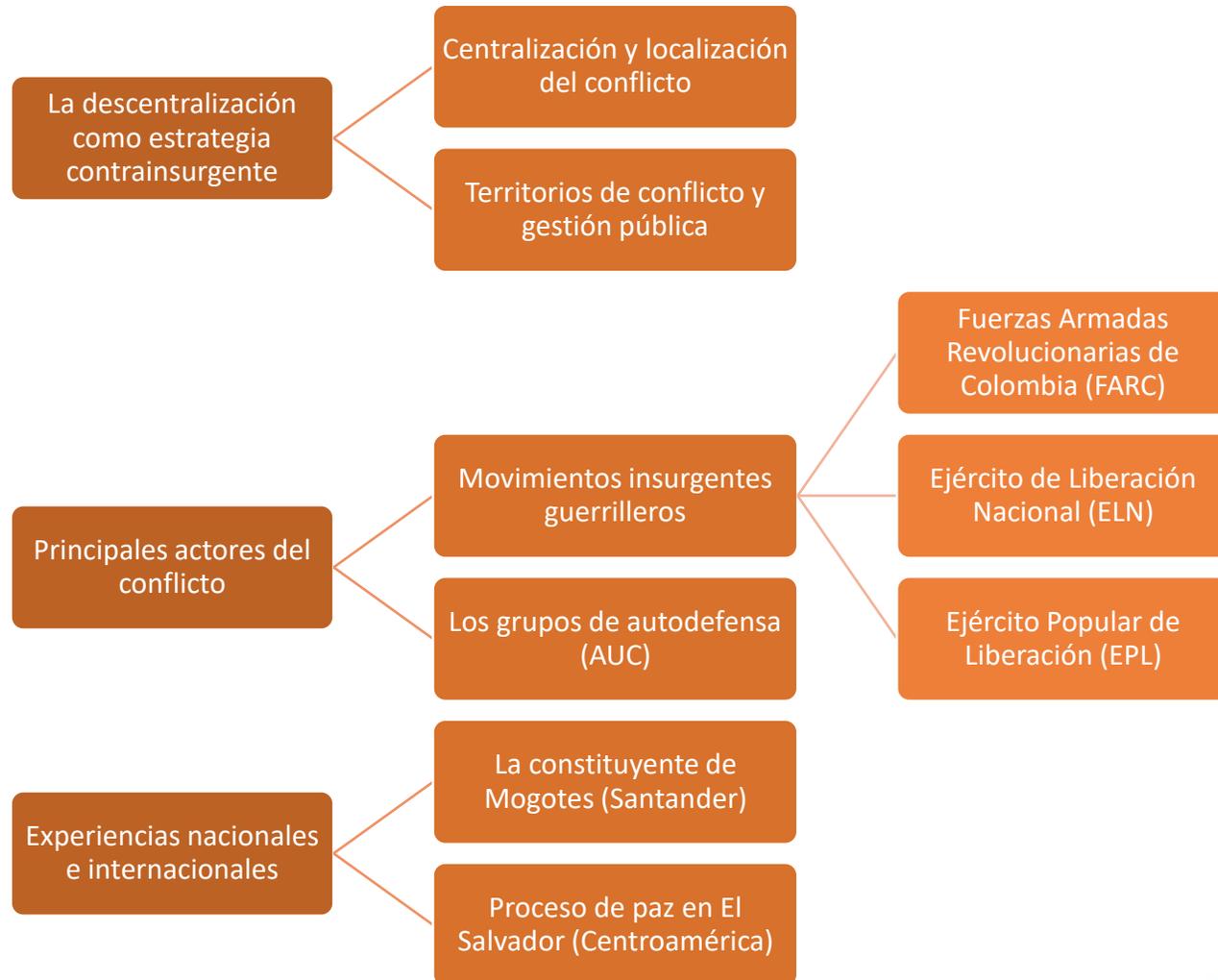
Los grupos guerrilleros de izquierda nacen en zonas de colonización campesina, para proyectar su presencia a zonas ricas, de bonanza económica local y de cultivos ilícitos que les permiten financiar su accionar armado.

Las agrupaciones de paramilitares de derecha surgen en las zonas más ricas, de crecimiento desigual, de donde expanden su acción hacia las zonas de colonización campesina en respuesta al accionar de las guerrillas.

ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

UNIDAD
DIDÁCTICA

1



PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Competencia general de la unidad didáctica	N° y nombre de la unidad Didáctica	Estructura temática
<p>Comprende la correlación entre la descentralización territorial y el fenómeno del conflicto armado interno que se presenta en nuestro país para establecer las potencialidades de los actores involucrados, usando la exploración de las experiencias nacionales.</p>	<p>Conflicto y territorio.</p>	<p>1. La descentralización como estrategia contrainsurgente.</p> <p>1.1. Centralización y localización del conflicto. 1.2. Territorios de conflicto y gestión pública.</p> <p>2. Principales actores del conflicto.</p> <p>2.1. Movimientos insurgentes guerrilleros. 2.1.1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). 2.1.2. Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2.1.3. Ejército Popular de Liberación (EPL). 2.2. Los grupos de autodefensa (AUC).</p> <p>3. Experiencias nacionales e internacionales.</p> <p>3.1. La constituyente de Mogotes (Santander). 3.2. Proceso de paz en El Salvador (Centroamérica).</p>

UNIDAD DIDÁCTICA. CONFLICTO Y TERRITORIO

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

La descentralización territorial en los años ochenta es el resultado de la reforma del Estado que responde a una estrategia contrainsurgente para transferir el poder político y económico hacia las regiones con presencia institucional débil, y ofrecer a sectores marginados la posibilidad de acceder al poder político local; reforma que fortalecería los cauces democráticos e invalidaría las motivaciones para acudir al conflicto por parte de los actores armados. Sin embargo, tres décadas después el conflicto armado persiste en amplias áreas vacías del Estado, convirtiéndose en una problemática neurálgica en la gestión de las entidades territoriales que sumada a las deficiencias propiamente administrativas –escaso desarrollo institucional y económico de los municipios– han creado las condiciones para la reproducción y el asentamiento del conflicto, para la toma del poder local mediante el copamiento de las autoridades y el acceso a los recursos financieros de las entidades territoriales.

En este escenario, la gestión pública local, al igual que su gobernabilidad, es afectada en los siguientes aspectos: Conformación de los gobiernos locales con la injerencia de los grupos armados en procesos electorales; en la Administración local con la apropiación, destinación y disponibilidad de los recursos públicos; tensiones que provocan conflictos, fraccionan y paralizan las decisiones públicas; y por último, en la legitimidad del Gobierno local al ser éste suplantado en buena medida.

La diferenciación de la presencia institucional del Estado y las formas que adopta el conflicto armado y la violencia en las distintas regiones explican por qué la evolución de las guerrillas y los grupos paramilitares de derecha se mueven en contravía. Así, los grupos guerrilleros nacen en zonas de colonización campesina, para proyectar su presencia a zonas ricas, de bonanza económica y de cultivos ilícitos que les permiten su financiamiento.

Las agrupaciones de paramilitares de derecha surgen de la movilización de varios sectores de la sociedad. De un lado, “la clase emergente” relacionada con el narcotráfico que ha buscado durante treinta años una inclusión en la sociedad y una negociación con el Estado. Del otro, unas élites regionales que se resistían a cambios de la Constitución del 1991 y la posibilidad de la paz con las guerrillas.

Las experiencias nacionales en la resolución del conflicto armado en Colombia y en otros países dejan como enseñanza que es indispensable una ciudadanía activa y protagónica para empezar a reconstruir el tejido social y hacer frente a los actores armados que perturban la gestión pública local.

CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. CONFLICTO Y TERRITORIO

TEMA 1. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE

El contexto internacional de los años ochenta en América Latina impulsa a Colombia a implementar una serie de reformas institucionales en el interior del Estado recomendadas por el Banco Mundial. Por otro lado, existía una fuerte presión de movimientos sociales y cívicos, huelgas, paros y manifestaciones que reclamaban una mayor apertura del régimen político en busca de una relación directa entre el Estado y la sociedad a través de la institucionalización de mecanismos de participación en la toma de decisiones en el ámbito local; demandas que buscaban transformaciones para fortalecer la democracia local y la autonomía de los gobiernos locales. En la misma vía, se planteó la necesidad de unas reformas en el diseño del Estado, que permitirían la ampliación democrática, además de una inserción de los movimientos guerrilleros, que entrarían a participar en los procesos de paz y a convertirse en movimientos políticos democráticos.



Importante

En el periodo 1974-2002, el conflicto armado constituye el telón de fondo de las políticas de descentralización.

La constelación de grupos guerrilleros alzados en armas contra el Estado (ELN, Farc, M-19, EPL y Quintín Lame), la aparición de grupos paramilitares al final de este periodo, la exterminación de los militantes del movimiento político de izquierda Unión Patriótica y el fracaso de la estrategia represiva impulsada por el Gobierno de Turbay (1978-1982), son algunos de los hechos que definen las reformas descentralizadoras y que motivaron a sectores de partidos tradicionales y de izquierda a impulsar una apertura democrática para abrir los espacios de legalidad a la insurgencia armada (Gaitán & Moreno, 1992).

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contra-insurgente



Ideas Claves

Las razones que subyacían a la práctica y al discurso de la descentralización fueron la necesidad de compensar la insuficiente cobertura del Estado colombiano y la idea de acercar el Estado a las comunidades locales con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

Así, las razones que subyacían a la práctica y al discurso de la descentralización fueron la necesidad de compensar la insuficiente cobertura del Estado colombiano y la idea de acercar el Estado a las comunidades locales con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional. Estas reformas estaban dirigidas hacia el aumento en la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito municipal-departamental, y contemplaban cambios en tres principales esferas de acción:

- a) La política.
- b) La administrativa.
- c) La fiscal.

La importancia de estas reformas se logra apreciar al considerar la novedad que suponía la aplicación de medidas como la elección directa de mandatarios locales y departamentales para la política local colombiana. (Torres, 2006).

En la esfera política, hasta el año de 1988, los alcaldes eran anónimos y funcionarios públicos de periodo efímero, que se desempeñaban como una pieza más del móvil aparato burocrático construido desde la nación hacia los municipios. (Gaitán & Moreno, 1992).

Funcionarios locales que eran activos peones del ajedrez clientelista de las regiones; su permanencia en el cargo en promedio no fue mayor de tres meses y dependía de las transacciones en el Congreso y de la buena voluntad política de los gobernadores; a la vez, las decisiones de gasto se tomaban en los organismos del Gobierno central, mientras el Congreso servía como mediador entre el Gobierno nacional y las regiones. (Chacón, 2006).

Para los alcaldes pasar de un periodo de gobierno de tres meses a otro de tres años significaba constituirse en una autoridad con respaldo popular y gozar de facultades para ordenar el gasto, contratar y ejecutar presupuestos de manera relativamente autónoma. Éstas son diferencias significativas en el papel que desempeñan los ejecutivos municipales en la política local colombiana. (Torres, 2006).

Con los procesos de paz en la década de los noventa, algunas fracciones de la insurgencia que dejaron las armas (Movimiento M-19 EPL) se insertaron con éxito desigual en la contienda política electoral local; devinieron alcaldes, concejales, assembleístas, funcionarios públicos, líderes de organizaciones sociales y políticos con incidencia regional en el poder local. No obstante, con estos cambios, algunos actores armados que no participaban en los procesos habían creado el clima favorable para su expansión geográfica e intensificación del conflicto armado, alejando uno de los objetivos de la descentralización: Fortalecer la democracia local.



Ideas Claves

Algunos actores armados que no participaban en los procesos habían creado el clima favorable para su expansión geográfica e intensificación del conflicto armado, alejando uno de los objetivos de la descentralización: Fortalecer la democracia local.

Para Estrada (2007): “La articulación entre las formas legales con las formas ilegales de la acumulación capitalista contribuyó hacia finales de la década de 1980 a la formación de un nuevo consenso a favor de las (contra) reformas estructurales y de la reestructuración neoliberal del Estado, y produjo una reconfiguración en el bloque dominante de poder, la cual se anunciaba ya desde la década de los setenta con el surgimiento de nuevos “grupos económicos” y la influencia creciente del capital financiero”.



Importante

En el actual proceso, con la implementación de políticas de seguridad democrática, la descentralización vuelve a repensarse como una de las posibilidades de paz, que permita una verdadera representación de los líderes locales en las instancias del Gobierno local.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contra-insurgente

Si “el espíritu de la reforma fue dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas, mejorar la prestación de los servicios a su cargo y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana” (Velásquez, 2006), en la práctica, el nuevo diseño de marcos normativos y regulaciones responde a una lógica de administración de la violencia y de compensación de efectos sociales de la confrontación; es así como, a través de las diferentes acciones y jurisdicciones, troncan con las competencias de las entidades territoriales.

A través, entre otras cosas, de los Consejos Comunitarios y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –un verdadero superministerio de la Presidencia–, lleva a cabo una buena cantidad de programas de generación de empleo e ingresos, inversión social y construcción de infraestructura, la mayoría de los cuales operan en campos de competencia de las entidades territoriales. De esta manera, no sólo se produce una duplicidad de esfuerzos, por momentos sin ningún grado de coordinación entre los distintos niveles de la Administración pública, sino que el Gobierno central comienza a intervenir en “terrenos ajenos”, produciendo un efecto de recentralización de competencias y recursos que pone en riesgo la autonomía de las autoridades territoriales y –más aún– atenta contra la institucionalidad municipal y departamental diseñada por los constituyentes en 1991. A ello se suma la costumbre cada vez más corriente del Gobierno nacional de negociar directamente con los congresistas de cada región inversiones por fuera de los planes de desarrollo, generando así una distorsión en las relaciones políticas. (Velásquez, 2006).

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contra-insurgente

1.1. CENTRALIZACIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Paralelo al proceso de reformas institucionales de ampliación de la democracia local, complementada con un diálogo con la insurgencia por los gobiernos de Belisario y Gaviria, el interés, en principio, de los grupos guerrilleros y, posteriormente, de los paramilitares fue el de ligar y combinar la lucha armada con la dimensión territorial local como factor decisivo para la toma del poder central, como se demostraría años más tarde con los pactos de políticos con los paramilitares.

Así, la descentralización desde sus inicios trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifestó en el uso de la violencia, ya fuera para apropiarse de los recursos públicos, ya para influir en los resultados políticos y electorales según conveniencia, o para consolidar su dominio territorial sobre lo local (Sánchez & Chacón, 2006). De esta manera, la presencia activa de los actores armados en lo territorial se empieza a manifestar en la conformación de grupos económicos ligados estrechamente con actividades de financiamiento para la guerra, la combinación de formas legales e ilegales de presión a la institucionalidad territorial, con dominio político militar, que les permitió reproducirse como grupos hegemónicos en zonas de asentamiento. (Vásquez, 2006).



Ideas Claves

El interés, en principio, de los grupos guerrilleros y, posteriormente, de los paramilitares fue el de ligar y combinar la lucha armada con la dimensión territorial local como factor decisivo para la toma del poder central.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contrainsurgente



Para Saber más

RANGEL, A. (2005) «El poder paramilitar. Narcotráfico, poder local, balance estratégico y perspectiva. ¿Adónde van los paramilitares?». Febrero de 2008. Disponible en:

<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ensayos/prologoParamilitares.pdf>

DUNCAN, G. (2004) «Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local». Universidad de los Andes. Febrero de 2008. Disponible en:

www3.terra.com.co/elecciones_2007/documentacion/downlo-ad/Duncan_ControlEstado.pdf

Las motivaciones de los actores armados para localizar su accionar se resumen en los siguientes puntos:

- a) La apropiación y desviación de recursos, que constituyen un factor crucial para su financiación: Del poder local en donde la institucionalidad del Estado es débil, de las rentas de las bonanzas del narcotráfico, de las regiones de economía extractiva como de los recursos de origen energético y de territorios de reciente colonización.
- b) La elevada desigualdad social y la indefinición del problema agrario
- c) que se profundizó a mediados de los años noventa permiten a los actores del conflicto reclutar nuevos miembros y legitimar su acción en estos territorios.
- d) En lo local existe la posibilidad de establecer relaciones intrasistémicas que les permiten hacer alianzas con sectores poderosos de los partidos políticos, con el fin de contrarrestar las reformas derivadas de los procesos de negociación política con la insurgencia e imponer cambios en sentido contrario en municipios de injerencia guerrilla.
- e) La pobre modernización del sistema económico de los municipios o las regiones periféricas, el acceso a los servicios vía mediación clientelista, la escasa disponibilidad de capital de los políticos locales para financiar

su campaña electoral y la fortaleza económica de la guerrilla y el paramilitarismo, crean las condiciones propicias para la captura del Estado local por parte de los actores armados.



Importante

El conflicto armado en Colombia es la expresión de la disputa económica, social y política de dos modelos de desarrollo rural contradictorios y mutuamente excluyentes, resultado de la alianza de los intereses entre actores sociales rurales armados, de la interacción entre causas estructurales de la violencia y acciones colectivas que se refuerzan mutuamente.

1.2. TERRITORIOS DE CONFLICTO Y GESTIÓN PÚBLICA

A finales de la década pasada, se analizaban 342 municipios para el periodo comprendido entre 1993 y 1995; se estableció que en 284, es decir, el 83% de estos municipios, se encontraba presente la guerrilla; en 99 de los municipios con presencia crítica guerrillera la violencia se manifestó de manera exclusiva en la elevada intensidad del conflicto armado, mientras que en 93 municipios, además de encontrarse afectados por la intensa actividad guerrillera, registraban un elevado índice de secuestros y/o asesinatos. Además, se halló la presencia de organizaciones paramilitares, de grupos de justicia privada y al servicio del narcotráfico en 152 de los 342 municipios estudiados. La relación más fuerte se establece con los municipios afectados por la elevada intensidad del conflicto armado guerrillero, de los cuales 112 registran presencia paramilitar. (Echandía, 1999).



Importante

Estos análisis, entre otros, permiten observar que el conflicto no cubre homogéneamente el territorio colombiano, su intencionalidad y confrontación es altamente diferenciada de acuerdo a las dinámicas internas de las regiones, a su cohesión social, a su inserción en la economía nacional y global, y a la presencia diferenciada y desigual de la institucionalidad del Estado.

En este sentido, es posible diferenciar varias dinámicas geográficas del conflicto armado, aunque a menudo puedan entremezclarse y reforzarse mutuamente.

Desde esta lectura, analistas como González proponen que la dinámica macro-regional se expresa en la lucha por corredores geográficos, que permiten el acceso a recursos económicos o de armamento, lo mismo que el fácil desplazamiento desde las zonas de refugio a las zonas en conflicto. Identifica un eje del conflicto que parte del norte del país (Córdoba, Urabá Antioqueño y Chocoano), más o menos controlado por las autodefensas de derecha, y se proyecta hacia Antioquia (Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño) hasta el Magdalena Medio (sur de Bolívar, del Cesar y Barrancabermeja), donde persisten algunos reductos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Farc, que tratan de recuperar el territorio perdido. En cambio, el suroriente del país (Piedemonte de la cordillera oriental y parte de la Orinoquía y Amazonía) han sido tradicionalmente zonas más o menos controladas por las Farc; estratégicamente la zona de despeje se localizó en esta área de influencia (González y Bolívar, 2003). Sin embargo, esta hegemonía no excluye totalmente la presencia paramilitar, pues desde los años ochenta los paramilitares han consolidado un bastión militar en el Meta y desde 1996 (especialmente en 1998 y 1999) se ha fortalecido la presencia paramilitar en el Putumayo, Nariño, sur del Caquetá y la zona contigua al área del despeje en el gobierno de Pastrana (Vásquez, 2001).



Importante

Desde otra perspectiva, se analiza la conflictividad territorial con la disfuncionalidad del Estado, en el sentido de que el Estado está en formación y no ha acabado su despliegue por el territorio, dejando áreas vacías, donde la soberanía es precaria y se caracteriza por la nula o escasa presencia institucional en los municipios de bajo desarrollo económico

También se puede analizar esta conflictualidad desde el territorio, entendido como espacio acabado, apropiado socialmente y delimitado política y administrativamente; por lo tanto, también es un proceso social incompleto. En suma, estos procesos han contado durante las dos últimas décadas con la presencia de grupos armados que afectan y profundizan la conflictividad territorial, sustituyendo al Estado, disputándole el monopolio de la fuerza, la administración de justicia, la imposición de tributos, y afectando, por supuesto, directamente la legitimidad estatal. (ESAP, 2004).



Importante

La presencia de los grupos armados sobre el territorio colombiano es un factor generador de conflictividad en tres planos principales:

- a) El político, en términos de gobernabilidad.
- b) El social, en lo relacionado con la integración social.
- c) El económico, en lo referido a su desarrollo.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contrainsurgente

En cada uno de estos planos los grupos utilizan en provecho propio las fisuras existentes dentro del Estado, entre el Estado y la sociedad, y en el interior mismo de la sociedad; fisuras originadas por el carácter inacabado de los procesos de construcción del Estado, de apropiación colectiva del territorio y de la integración social, con el fin de desarrollar sus propias estrategias de expansión y control territorial. Las modalidades de actuación de estos grupos sobre el territorio están determinadas en función del más eficiente aprovechamiento de esas fisuras y debilidades en el Estado, en el territorio y en la sociedad. En consecuencia, la acción de los grupos armados no sólo aprovecha las conflictividades ya existentes en razón de dichas fisuras, institucionales, económicas, sociales y políticas, sino que, además, con su presencia las refuerzan y agudizan, convirtiéndose en un factor adicional de disputa del control en los gobiernos locales.

UNIDAD DIDÁCTICA

1

Tema 1. La Descentralización Como Estrategia Contrainsurgente



Ideas Claves

La acción de los grupos armados aprovecha las conflictividades ya existentes y además, con su presencia las refuerzan y agudizan.

Con la conflictividad territorial, el escenario de gestión pública local desvía la repolitización de la Administración pública, en ausencia del papel central que debe cumplir la ciudadanía como fin último y propietario de la red pública del Estado, prevalece un bloqueo y una percepción perversa de lo público, la importancia de la mayor cobertura, equidad y universalidad de los servicios públicos de responsabilidad de los gobiernos locales son cooptados y redireccionados por estos grupos, dejando a la ciudadanía sin voz y sin salida en los asuntos y las problemáticas locales. Así, quedan sometidos a nuevas formas de relaciones políticas como las del clientelismo armado, que afecta y limita absolutamente la descentralización.

En esta situación, la gestión pública local, al igual que su gobernabilidad, se afectan en los siguientes aspectos:

- a) En el proceso político, la conformación democrática de los gobiernos con la injerencia sobre los procesos electorales locales y regionales.
- b) En la Administración pública local, con la apropiación, destinación y disponibilidad de los recursos públicos, generando tensiones que provocan conflictos, fraccionan y paralizan las decisiones públicas.
- c) En la legitimidad del Gobierno, socavan el acatamiento voluntario de la ciudadanía y la legitimidad institucional de los gobiernos locales, entorpecen el diseño y la implementación de políticas, la eficacia y autonomía para la solución de la problemática local (ESAP, 2004).

Las dinámicas que asume la gestión pública local se reflejan en la pérdida de autonomía, que expresa problemas de gobernabilidad limitada, que conduce a una fragmentación de la gestión y a problemas de asignación eficiente de los recursos para la implementación de programas y proyectos.

En cuanto a la autonomía y a la gobernabilidad local, para las autoridades locales se plantea un reto en la medida en que en su jurisdicción emerge un contrapoder que pretende disputarle la primacía en la definición de los problemas sociales y la elección de alternativas de acción para responder a ellos.

En la esfera política los actores armados influyen o condicionan, entre otros aspectos, las reglas de acceso al poder: Las reglas para el ejercicio del poder y el manejo de las reglas de interacción con el Estado (en lo local) con la sociedad.

Según Tapia (2005), estos problemas de la autonomía se expresan en una gobernabilidad limitada. Un Gobierno con gobernabilidad limitada es aquel que tiene circunscrita a ciertos ámbitos de territorio y campos de acción su capacidad para imponer un proyecto político, por lo que no detenta una dirección ideológica del Estado (en su nivel) y de la sociedad que gobierna. Así, en escenarios de gobernabilidad limitada, hay, en primer lugar, una institucionalidad formal asentada en la Constitución y el Gobierno elegido por voto popular; y, en segundo lugar, una institucionalidad informal (organizaciones, actores, prácticas de control, reglas de decisión

y procedimientos) a la sombra de la primera, que afecta a las decisiones políticas y a la creación de la agenda de Gobierno, lo cual boicotea el funcionamiento de la Administración municipal, fragmentando su gestión, cuando buscan constituirse en un contrapoder, combatiendo a la institucionalidad estatal, emprendiendo acciones, desde la intimidación hasta el clientelismo armado.

Por otra parte, surge un fraccionamiento de la gestión; cuando se truncan las jurisdicciones por efecto de la guerra, el cruce de jurisdicciones en ciertos ámbitos produce la aplicación de diferentes lógicas de ordenación del territorio, reglas de decisión y procedimiento, así como acciones que se establecen entre estos modelos se truncan con las competencias que tienen las alcaldías a partir de la Constitución y la descentralización. Un ejemplo de estas zonas de orden público o áreas de seguridad son las zonas de rehabilitación, que son modelos de administración de la violencia y el conflicto.

En conclusión, para este autor, esos modelos de administración del conflicto dejan al territorio, específicamente a las alcaldías, como actor de primer orden frente a temas como el tratamiento de la confrontación armada, las víctimas de la violencia, el desarrollo alternativo, los procesos de desmovilización, la reubicación y el retorno de personas desplazadas.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 1.
La Descentralización
Como Estrategia
Contrainsurgente

TEMA 2. PRINCIPALES ACTORES DEL CONFLICTO

Los orígenes del conflicto pueden trazarse a finales de los años cincuenta, en las postrimerías del periodo conocido como la violencia, en que facciones armadas identificadas con los partidos políticos tradicionales se asesinaban por el predominio en las zonas menos urbanizadas del país.

Posteriormente los partidos liberal y conservador pactaron la paz mediante la alternancia en el poder y la repartición equitativa de la burocracia pública bajo la figura del Frente Nacional (1958-1974); es en este momento cuando aparecieron los primeros movimientos guerrilleros de izquierda y se consolidaron cuadrillas de bandoleros dedicados al robo, extorsión, asesinato y demás actos violentos en las áreas rurales.



Importante

De una primera estructura asociativa de la hacienda, basada en una alianza entre las élites rurales, capataces y campesinos que se armaban para un conflicto contra asociaciones similares, se pasa a una nueva etapa; los bandoleros se independizan del control político de las jefaturas partidistas y a través del terror imponen su dominio en ciertas áreas rurales del país.

La estructura donde predominaba un sistema de lealtades verticales de los gamonales fue suplantada por el predominio de los guerrilleros, bandoleros, “pájaros”, quienes comenzaron a construir una estructura políticomilitar de tintes ideológicos marxistas y leninistas, apoyados e influenciados por procesos revolucionarios de otros países.

Paralelo al fortalecimiento de grupos guerrilleros en la década de los ochenta, y como estrategia contrainsurgente, surgieron los grupos paramilitares o autodefensas ilegales que también escalaron sus actividades. Para iniciar sus actividades recurrieron a fuentes de lucha y financiación similares a las de los grupos guerrilleros, aliándose con una élite regional y diseñando un agresivo proyecto de expansión y de dominación territorial a lo largo del país.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Ideas Claves

Paralelo al fortalecimiento de grupos guerrilleros surgieron los grupos paramilitares o autodefensas ilegales que también escalaron sus actividades.

El conflicto actual en Colombia es el resultado de la transformación de luchas insurgentes y contrainsurgentes tradicionales en una estructura más compleja de violencia, donde la aparición de ejércitos paramilitares, el narcotráfico, los sembrados de cultivos ilícitos y la criminalidad organizada, entre otros, han conducido a una disminución progresiva de control del Estado sobre la mayor parte del territorio del país. Forgione contribuye a enriquecer el análisis de las transformaciones del capitalismo en Colombia y la irrupción del paraestado, el cual permite analizar cómo el sistema de poder asume los rasgos propios de una estructura mafiosa cuando se persigue el doble objetivo de “asumir el control total de un territorio y sustituir la autoridad legal del Estado con la propia autoridad y la propia mediación social. Esto ocurre con la penetración en la política y en las instituciones y, sobre todo, con el ejercicio [...] de la violencia” (Forgione, 2003).

En resumen, las acciones violentas por parte de los grupos armados se incorporan en los sectores rurales en pugna (espacios vacíos), con la consolidación de grupos especializados de violencia: Una insurgente, proactiva, contra estatal, contraria al establecimiento e ideológicamente de izquierda radical; y la otra, contrainsurgente, de carácter reactivo, paraestatal, partidaria del establecimiento e ideológicamente de derecha. Los miembros de estos actores armados radicales en términos sociológicos pertenecen a una comunidad política de lucha armada, donde son importantes la retórica y los rituales de juego que cumplen un papel de sustitución de incentivos simbólicos por incentivos materiales, elaboran marcos narrativos históricos y lingüísticos que justifican la violencia y son incluidos en marcos ideológicos (González, 2003).

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2. Principales Actores Del Conflicto



Recuerde

La guerrilla representa en la historia, en un marco ideológico que actúa como un grupo insurgente; proactiva, contra estatal, contraria al establecimiento e ideológicamente de izquierda radical; y la otra, la vigilante, se refiere a organizaciones armadas de carácter reactivo, paraestatal, partidaria del establecimiento e ideológicamente de derecha.

2.1. MOVIMIENTOS INSURGENTES GUERRILLEROS

En la historia política de Colombia los movimientos insurgentes se han tejido en medio de una serie de procesos sociales muy complejos; la violencia de los años cincuenta, el bandolerismo político, la ruptura del Partido Comunista Colombiano, el hermetismo del régimen político con el Frente Nacional, la evidente precariedad del Estado, el acelerado proceso de urbanización, la estigmatización de la protesta ciudadana, el narcotráfico y los esfuerzos para construir un sistema político que se van a concretar en la Constitución de 1991 (Perdomo, 2002).



Ideas Claves

La insurgencia colombiana nace en medio de la violencia conservadora con gran legitimidad agraria y simpatía urbana

En este escenario turbulento, la insurgencia colombiana nace en medio de la violencia conservadora con gran legitimidad agraria y simpatía urbana. Se afirma inicialmente como una experiencia peculiar dentro de la corriente comunista pro soviética, que logra desarrollarse y diversificarse con el surgimiento de la revolución cubana, para luego renovarse con la experiencia sandinista y centroamericana.

2.1.1. FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA (FARC)

Las Farc nacen como autodefensa campesina con sólidas raíces en las guerrillas liberales de los Llanos Orientales colombianos; luego evolucionan para convertirse en brazo armado del partido prosoviético para, por último, estructurarse como Ejército y avanzar en un proceso de automatización irreversible de la fuerza que los originó. Su gran dificultad radica en que, nacida y estructurada para hacer la guerra, otras instancias eran las que pensaban la política, todo desde un pensamiento esapista, de dar una lucha concebida desde y para el viejo Estado-nación y formada con métodos heredados del “orden y mando” estalinista, tiene hoy que asumir tareas de un partido internacionalista con duros desafíos políticos frente a la estrategia neoliberal. (González, 2003).

La presencia territorial de las FARC en los años setenta, desde su nicho inicial en El Pato, Guayabero y Ariari, se ha extendido hacia el oriente por los frentes de colonización de los departamentos de Meta, Caquetá, Gaviaré y Putumayo y desplegaron fuerzas a lo largo del Río Magdalena, en el Huila, sur del Tolima hasta el Magdalena Medio, especialmente Puerto Boyacá, Yondó Antioquia y la región del Chucurí, en Santander. También se

establecieron en Urabá, aprovechando la concentración de trabajadores del eje bananero y el conflicto causado por la distribución de las nuevas riquezas.

En la década de los ochenta profundizaron su influencia en las regiones de dominio tradicional y abrieron nuevos frentes en la región central del país, acercándose a las grandes ciudades, especialmente Bogotá, Medellín y Cali; desde los yacimientos petrolíferos en Cusiana y Caño Limón, las FARC comenzaron a fortalecer su presencia en Arauca y Casanare. Así, llegaron con sus acciones a casi todo el territorio nacional y han afirmado su control de manera más o menos sucesiva sobre zonas de colonización, forman corredores desde su retaguardia hacia los centros urbanos, agrícolas o mineros, van cobrando importancia en zonas de bonanza agrícola, zonas de campesinado en crisis y centros urbanos, mediante milicias y acciones de comando (PNUD, 2003).

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Ideas Claves

Fundación Seguridad y Democracia (2004) «El repliegue de las FARC, ¿Derrota o Estrategia?». Informe Especial, núm. 16. Disponible en:
www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial6.pdf

En la última década, los objetivos internacionales de la guerrilla se volvieron municipales. La desproporción que existía entre unos fines pretenciosos (la revolución latinoamericana) y unos medios tan molestos (la recuperación de las armas) se ha revertido hacia un nuevo balance entre unos fines más modestos (el poder municipal) con unos recursos casi ilimitados. La consecuencia es la feudalización del país, su división en comarcas o principados dominados por grupos armados y una escalada de confrontación entre bandas que se han prometido guerra sin cuartel. (Deas y Gaitán, 1995).

2.1.2. EL EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL (ELN)

El ENL nació en los años setenta en San Vicente de Chucurí (Santander) como pequeño foco insurreccional. Este grupo insurgente es una estructura político-militar de origen guevarista, que se especializó en la guerra, logró construir una fuerza política de masas, un importante grupo de intelectuales revolucionarios y líderes sociales afines a la propuesta, pero que no logró comprender el grado de autonomía de lo político sobre lo militar ni construir un modelo de organización donde lo político determinara lo militar. Sin embargo, su concepción del poder popular los aleja más, aunque no los excluye, de acciones suplantadoras de las decisiones de los movimientos sociales. Hoy dos corrientes se mueven en su interior, con claras diferencias frente al tema de abrir espacios de diálogo y negociación.

Luego del fracaso de la campaña militar de 1992 y del fracaso de los procesos de negociación se sumerge en una fase de crisis; no ha crecido y se debilita orgánicamente con la separación de la Corriente de Renovación Socialista, y surgen el ERP y el EG, dos grupos con operatividad muy circunscrita al sur de Bolívar. La aceptación de la lucha armada es cada vez menor.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Para Saber más

Espejo, G.; Garzón. J.C. (2005) «Informe especial la encrucijada del ELN». Fundación Seguridad y democracia. Disponible en www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial8.pdf

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2. Principales Actores Del Conflicto

2.1.3. EJÉRCITO POPULAR DE LIBERACIÓN (EPL)

En sus inicios se consideraban la versión “marxista-leninista” del modelo de las Farc. El derrumbe de la URSS y el auge neoliberal permitió que lo principal de su fuerza fuera arrastrada a pasar de lecturas militaristas a frágiles proyectos de reinserción de la mayoría de sus combatientes. Producto de las contradicciones ideológicas y retaliaciones militaristas, una parte terminó perdiendo sus ejes estratégicos de lucha, pasando al campo del paramilitarismo y otra menor se mantuvo resistente, refugiada en el marco de las luchas sindicales y sociales. Sus pequeños destacamentos en la actualidad son absorbidos por las Farc.

2.2. LOS GRUPOS DE AUTODEFENSA (AUC)

El paramilitarismo nace de la relación y necesidad de protección de los nacientes grupos económicos a finales de los años ochenta, en el momento en que la guerrilla entra a disputar la riqueza de industrias protegidas por ejércitos privados de narcotráfico y esmeraldas, sumando la desesperación de propietarios de las tierras de zona de influencia guerrillera. Para enfrentar a la guerrilla, se crea entonces una estrategia que en muchas regiones tiene como aliado estratégico al Ejército para poder debilitar a la guerrilla.

Cuando las guerrillas quisieron extorsionar a los primeros grupos de traficantes enriquecidos por las drogas, se encontraron con una respuesta igualmente organizada y virulenta. En esa respuesta el cártel de Medellín creó

la organización Muerte a Secuestradores (MAS) que actuaba como escuadrón de la muerte contra los guerrilleros y sus familiares; más tarde actuarían como guardianes de las tierras compradas por los narcotraficantes, especialmente en el Magdalena Medio Antioqueño y Santandereano.

Hacia finales de los años noventa se había extendido a Córdoba y Urabá, donde se consolidan como las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, Bajo Cauca, Magdalena Medio y Meta. La financiación fue básicamente por traficantes asociados con el cártel de Medellín. El paramilitarismo recibió apoyo de distintos sectores: Otros grupos de narcotraficantes, empresarios mineros –en especial esmeralderos–, grandes o medianos terratenientes y comerciantes de distintas regiones, dirigentes políticos y algunos integrantes de la fuerza pública. Esta variedad de orígenes, motivaciones y alianzas se refleja en la diversidad de dinámicas locales.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Ideas Claves

El paramilitarismo nace de la relación y necesidad de protección de los nacientes grupos económicos a finales de los años ochenta.

En el proceso de expansión de los paramilitares, especialmente entre 1999 y 2003, hacen presencia en 223 municipios en la mayoría de los departamentos del país, pero más intensa y decisivamente en 12 departamentos: Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira, Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare, fueron los más afectados. El énfasis se da el norte y el nororiente del país, pero también se expandieron a otras regiones para contrarrestar la expansión de las guerrillas.

Para 1999, las autodefensas se configuran como un verdadero ejército irregular, con un carácter particularmente ofensivo, controlan territorios nuevos o afianzan su dominio en los territorios ocupados por las FARC, y entran a participar en la vida política directamente con políticos sin mayor tradición, quienes son apoyados directamente o presionados a elegir la candidatura de su preferencia. También necesitaban a los políticos locales para mediar en el poder nacional en espacios como la rama legislativa del poder público, lograr nombramientos burocráticos en el ejecutivo e influir en las decisiones del aparato judicial y las agencias de control (Fundación Seguridad y Democracia, 2006).

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Importante

Los paramilitares surgen de la movilización de varios sectores de la sociedad. De un lado «la clase emergente» relacionada con el narcotráfico que ha buscado durante treinta años una inclusión en la sociedad y una negociación con el Estado. Del otro, unas élites regionales que resistían a los cambios de la Constitución del 1991, como la circunscripción nacional para el Senado, el impulso del voto de opinión y la posibilidad de la paz con las guerrillas.

Investigaciones recientes llegan a la siguiente conclusión: En una gran ola de expansión los paramilitares ganaron varias guerras y en ese proceso lograron modificar sustancialmente el mapa político en 12 departamentos y transformar parcialmente el de otros; establecer una gran bancada parlamentaria, influir en las elecciones presidenciales, capturar el poder local en diversas regiones del país y entrar en un proceso de negociación con el Estado. Una de las consecuencias históricas más notables de este proceso fue el desmembramiento de los partidos tradicionales Liberal y Conservador y el surgimiento de nuevos grupos que tendrían un gran impacto en el régimen político, fenómeno denominado como la parapolítica (Valencia, 2007).

En el año 2001 las autodefensas definieron un plan a largo plazo en la reunión en Ralito (Córdoba), donde participaron cargos políticos de este departamento y de otras regiones de la costa atlántica; allí firmaron un documento en el que se comprometieron a defender las tesis políticas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A esta reunión asistieron congresistas, gobernadores, alcaldes, concejales, diputados. Es decir, políticos y paramilitares estaban fraguando un nuevo pacto social y político antidemocrático a espaldas de la sociedad colombiana (Álvaro, 2007).

En la actualidad con la ley Justicia y Paz (a pesar de que ésta no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz sostenible, prevé incentivos y ofrece beneficios para que los grupos armados ilegales que se desmovilicen y cesen sus hostilidades), se inicia un proceso de reinserción que conduce a un proceso de paz cuestionado; además, está el hecho de un brote de fracciones que no se sometieron al proceso, como lo es el grupo autodenominado las Águilas Negras.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Ideas Claves

En la actualidad con la ley Justicia y Paz se inicia con un proceso de reinserción que conduce a un proceso de paz cuestionado.



Importante

La estrategia por las autodefensas se define por la necesidad de infiltrar las instituciones del Estado en las regiones, crear condiciones necesarias para gobernar las regiones y la necesidad de comprometer a los cargos políticos locales para mediar en el poder nacional en espacios como la rama legislativa del poder y, así, lograr nombramientos burocráticos en el ejecutivo e influir en las decisiones del aparato judicial en un futuro proceso de paz.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 2.
Principales Actores
Del Conflicto



Piense un minuto

Los objetivos de las Farc están orientados a la búsqueda de la reforma agraria, el fortalecimiento de la economía campesina y la autonomía política. El ELN busca la eliminación total del orden establecido articulando su acción con luchas nacionalistas como la de los obreros del petróleo y luchas de resistencia armada como las que mantenían los remanentes de las guerrillas liberales. Las AUC tienen como fin (en sus inicios) el desarrollo de una estrategia de guerra contrainsurgente, pero al pasar el tiempo se ha ido desdibujando.



Para Saber más

Santana, P. (2008). “Los poderes mafiosos paramilitares en las regiones y en los organismos estatales”. Febrero de 2008. Disponible en: www.viva.org.co/cajavirtual/svc003_7/articulo01.pdf

TEMA 3. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Las experiencias nacionales de resistencia de las comunidades locales son variadas y unas excelentes fórmulas para ser replicadas como casos exitosos de resistencia; pueden ser consideradas como la principal medicina contra la guerra y pueden dar pistas de políticas públicas locales donde se respete su especificidad y tiendan a elevar la legitimidad del Estado a nivel local, indispensable para una salida pacífica del conflicto; son una llamada a la sociedad y al Estado central para tenerlas en cuenta y protegerlas.

En Colombia, se encuentran experiencias y prácticas de municipios tan disímiles como los de la Sierra Nevada, el Ariari, el Oriente Antioqueño o el proyecto que lidera Francisco de Roux en el Magdalena Medio; también encontramos la organización Guardias Indígenas en el Cauca y procesos de resistencia civil frente a los actores armados como en Micoahumado (Bolívar), que logró que paramilitares y guerrilleros del ELN respetaran el pueblo; y Asambleas Constituyentes en Mogotes (Santander), Tarso (Antioquia) y en los municipios del Tolima. Se deben mencionar igualmente las alianzas de los gobernadores del sur que planteaban una propuesta y salida al conflicto armado desde los gobiernos locales; los modelos de gestión innovadores como el de Cerrito (Valle), que han propiciado el retorno a sus tierras de las personas desplazadas mediante acuerdos humanitarios con los grupos armados, obteniendo respeto para las comunidades, entre otros. A continuación, se resume la experiencia del municipio de Mogotes para contener el conflicto y, en segundo lugar, la experiencia de negociación internacional en El Salvador.



Importante

El conflicto tiene como causalidad un Estado débil, con grandes problemas de legitimación y poca presencia institucional, incapaz de regular los conflictos sociales y económicos, esto es notorio en las regiones marginales y de colonización, donde hay presencia y dominio de movimientos guerrilleros y, más recientemente, de grupos paramilitares.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 3.
Experiencias
Nacionales e
Internacionales

3.1. LA CONSTITUYENTE DE MOGOTES (SANTANDER)

El 11 de diciembre de 1997 el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tomó la alcaldía del municipio de Mogotes en Santander, con el fin de realizar un juicio político al alcalde y al ex alcalde, a quienes juzgaban responsables de la pobreza y de la corrupción política y administrativa del municipio. En esta toma fue secuestrado el alcalde y murieron cinco personas más.

Inmediatamente, la población, animada por la Iglesia católica de la diócesis y representantes de las organizaciones sociales de la región, inició conversaciones para ver cómo reaccionar ante el hecho violento que sacudió su comunidad; se creó una comisión de trabajo que, en abril de 1998, decidió junto a la comunidad constituirse en Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes (con representación de delegados de todos los sectores sociales y geográficos del municipio), como una organización de la sociedad civil que tenía como lema hacer la revolución con la Biblia y la Constitución política, reconociendo la inspiración pacífica del cristianismo frente a la justicia, la paz y la equidad, como también ejerciendo sus derechos constitucionales de participación ciudadana dentro de la legalidad del Estado. A partir de su organización se definieron los siguientes objetivos clave:

- Generar un proceso de desarrollo comunitario que permitiera superar una de las causas de la violencia: La pobreza.
- Ejercer el derecho de la soberanía popular a través de la Asamblea Constituyente.
- Establecer la vigencia de los derechos humanos en la región.
- Trabajar por la paz, la justicia y los derechos vulnerados.
- Alejar a los actores armados de la región.

Para poder implementar las actividades, la Asamblea se constituyó con unos 260 delegados que conformaron la primera Asamblea Constituyente en 1998, la cual emitiría los primeros Mandatos Soberanos: Rescatar al alcalde sano y salvo, y solicitarle mediante un plebiscito electoral que renunciara. Esta Asamblea constituyente se reunió cada mes para generar proyectos de desarrollo comunitario, luego empezaron a trabajar sobre los derechos humanos, abriendo conversatorios y capacitaciones para reaccionar frente a los hechos de violencia que acontecían en el municipio (como la presencia de los paramilitares y algunas violaciones a derechos humanos). La Asamblea reaccionó protestando, movilizándose y señalando a sus responsables.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 3.
Experiencias
Nacionales e
Internacionales



Importante

Con esta experiencia se obtuvieron las siguientes enseñanzas para las comunidades locales frente al conflicto:

- La participación es indispensable en cualquier proceso de gestión pública, es una manera de construir paz y hay que reaccionar ante todos los hechos violentos que acontezcan en el municipio.
- Se debe involucrar y concertar con muchas personas dentro de la sociedad para que haya una ciudadanía activa. Una de las lecciones más importantes para Mogotes fue pasar de una ciudadanía representada políticamente a ser una ciudadanía políticamente representada por sí misma.
- Los actores armados se alejaron a medida que el proceso avanzaba y la ciudadanía tomaba un papel protagónico.
- Se puede reconstruir el tejido social afectado por las reacciones violentas.
- Se rescató sano y salvo al alcalde diciendo a los actores armados que era a la comunidad, a la sociedad civil, a quien debía rendir cuentas.

En la actualidad trabajan a través de las Asambleas, creando escenarios para la construcción de paz y representando dignamente al pueblo santandereano en quien Colombia siempre ha encontrado grandes líderes comuneros (PNUD, 2003).



Para Saber más

Villarraga, Á. (2006). Acuerdos y compromisos human. Revista Arcanos, núm. 10. Disponible en: www.nuevoarcoiris.org.co/local/analisis1002.htm

UNIDAD DIDÁCTICA

1

Tema 3. Experiencias Nacionales e Internacionales

3.2. PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR (CENTROAMÉRICA)

El proceso de paz de El Salvador se inicia en octubre de 1989, con la mediación de las Naciones Unidas con el Acuerdo suscrito el 15 de septiembre en la Ciudad de México entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el cual tenía como objeto entablar un proceso de diálogo por la vía política al conflicto armado en El Salvador. El esfuerzo de las naciones se orientó a buscar un formato que permitiera impulsar el proceso bajo los buenos oficios. Estas acciones de mediación se enmarcan en el llamado Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, que señaló los cuatro objetivos del proceso:

- Terminar el conflicto armado por la vía política.
- Impulsar la democratización del país.
- Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos.
- Reunificar a la sociedad salvadoreña.

En este proceso se elaboró la Agenda de Caracas, ahí se establecieron dos fases del proceso:

- Acuerdos políticos en varios campos que permitieran el cese del enfrentamiento armado.
- Establecimiento de garantías y condiciones necesarias para la reincorporación de las guerrillas.

En julio de 1990, las partes firmaron el primer acuerdo, en el proceso de negociación relacionado con el respeto irrestricto a los derechos humanos, que fue suscrito en San José y que lleva su nombre. Este acuerdo fue luego la pieza fundamental para la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) del Consejo de Seguridad. Esta misión se establece con un triple componente:

- a) Una división de derechos humanos.
- b) Otra militar.
- c) Una tercera de observadores policiales para verificar los acuerdos políticos a que lleguen las partes en un conflicto interno.

El proceso estuvo precedido por una convocatoria a una Asamblea Constituyente. Así, el Acuerdo de México de 1991 estableció reformas constitucionales para la Fuerza Armada, para el sistema judicial y de derechos humanos y para el sistema electoral. Creó, además, la llamada Comisión de la Verdad para la investigación de los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, esta verificación del respeto irrestricto a los derechos humanos constituye un factor disuasivo que mejoró la situación interna del país y preparó el Camino a la paz.

Posteriormente, con la intervención del Presidente en la Asamblea General de Naciones Unidas se logró el Acuerdo de Nueva York y se desató el llamado nudo gordiano mediante la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). Finalmente, las partes reconocieron haber alcanzado un acuerdo sobre todos los aspectos que se encontraban pendientes y convinieron establecer un cese del enfrentamiento armado del 1 de febrero al 31 de octubre de 1992. Se anunció que el acuerdo final de paz sería firmado en la Ciudad de México, el 16 de enero de 1992.



Importante

Los factores internos que propiciaron la negociación del conflicto armado en El Salvador fueron dos:

- a) El anhelo de paz.
- b) Los cambios en la derecha civil.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1

Tema 3.
Experiencias
Nacionales e
Internacionales

A medida que transcurría el conflicto bélico, el anhelo de paz fue creciendo en la conciencia colectiva del pueblo salvadoreño. Al final, el convencimiento de que la alternativa más razonable para acabar con el conflicto era la negociación se generalizó en la mayoría de sectores de la población y el progresivo protagonismo que fueron adquiriendo las fuerzas sociales en la búsqueda de la solución política al conflicto.

La paz en El Salvador fue posible por la voluntad política de ambas partes en el conflicto, que pidieron la intervención del Secretario General de la ONU, quien fue el catalizador del proceso y contó para el feliz desempeño de su papel con el apoyo de la comunidad internacional expresada en sendas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.



Piense un minuto

¿Cuáles fueron las fases y los factores internos del proceso de paz en El Salvador?

ESTUDIO DE CASO

Lea atentamente el siguiente texto tomado de: Gustavo Duncan (2004), “Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local”, disponible en: http://www3.terra.com.co/elecciones_2007/documentacion/download/Duncan_ControlEstado.pdf

Los mismos actores del conflicto reconocen la apropiación del Estado en lo local como un logro estratégico. Manuel Marulanda, el máximo comandante de las Farc-ep, sostuvo en una entrevista:

“De hecho, nosotros somos la autoridad en una gran parte del territorio nacional. Usted lo puede presenciar visualmente [sic] en todos los frentes nuestros. Usted va a una inspección de policía, llegan dos guerrilleros y el inspector les dice: "Tengo un problema y necesito que me lo ayuden a arreglar". La autoridad en estos territorios es la guerrilla. Los alcaldes no pueden trabajar mientras no hablen con la guerrilla de cómo debe ser su gobierno. En la práctica, nosotros somos otro gobierno dentro del gobierno”. En el otro extremo, Carlos Castaño se refirió al sentido de organización de Estado que requiere su lucha contra la guerrilla: “Comenzamos por darle trabajo a toda esta gente que vive tan dispersa. Nosotros los reunimos para que vivan mucho más cerca. Les procuramos el agua haciéndoles represas. Les prestamos una retroexcavadora y en dos horas hacen un pocito, mientras se busca el lugar para hacerles una represa grande. Se les lleva agua para que tengan donde bañarse, para que dejen de sufrir una cantidad de necesidades y, una vez aglutinados, se les hacen la escuela y los puestos de salud. Con esto estamos consiguiendo algo de infraestructura, algo de solidaridad [...] Es que la guerrilla argumenta que ellos están donde no hay Estado. Nosotros decimos lo mismo”.

La disputa entre un orden local basado en los términos de guerrillas o autodefensas versus el interés de sectores modernos en imponer la hegemonía de la democracia constituye el centro de gravedad del conflicto. Por consiguiente, uno de los peores efectos de los reveses de seguridad del Gobierno ha sido la fragmentación del

Estado. Mientras que en Bogotá y en la parte urbana se consolida la democracia, existen regiones en que la autoridad del Gobierno “comienza a deteriorarse, conduciendo al fraccionamiento de la sociedad con el cambio de lealtades desde el Estado a las comunidades tradicionales, que parece que ofrecen mejor protección”.

Cuestiones para reflexionar

- ¿Cuáles son las formas de control territorial por parte de los actores armados en lo local?
- ¿Además de los actores armados, ¿qué otros se pueden identificar en la disputa territorial?
- ¿Qué funciones de los gobiernos locales son suplantadas por los actores armados?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Álvaro, M. (2007). *La Parapolítica: La infiltración paramilitar en la clase política colombiana*. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, núm. 7 Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org>.

Celis, L.E. (2006). *Pasado y presente del Ejército de Liberación Nacional*. Disponible en: www.voltairenet.org/article144936.html

— (2004). “Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local”. Universidad de los Andes. Disponible en: http://www3.terra.com.co/elecciones_2007/documentación/download/Duncan_ControlEstado.pdf

— (2005). “Del Campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra”. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/2005/del_campo_a_la_ciudad_en_colombia_la_infiltracion_urbana_de_los_senores_de_la_guerra

— (2007). “Potenciales riesgos en las elecciones de octubre de 2007 a alcaldías, gobernaciones, asambleas, concejos y juntas administradoras locales”. Disponible en: www.fescol.org.co/DocPdf/RiesgosElectORAles.pdf

Echandía, C. (1999). *Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica.

— (2007). El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia. *Revista Colombia Internacional*, núm. 49-50. Disponible en: www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/echandia.htm

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Fundación Buen Gobierno (2004).
Conflictividad territorial en Colombia. Bogotá: ESAP, Fundación Buen Gobierno.

Espejo, G., y Garzón. J.C. (2005). *Informe especial la encrucijada del ELN*. Fundación Seguridad y Democracia.
Disponible en: www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial8.pdf

Forgione, F. (2003). *Organizaciones criminales y capitalismo globalizador. Reflexiones a partir de la experiencia italiana*, en Estrada, J. (Comp.) II Seminario internacional Marx vive, Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Fundación Seguridad y Democracia (2007). *La magnitud de la verdad del paramilitarismo*. Documento Mimeo.
Disponible en: www.erta-tcrg.org/cri6224/2008/paramilitaires/pdf/verdadSuMagnitud.pdf

Gaitán, P., y Moreno, C. (1992). *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Tercer Mundo Editores.

Gaitán, P., Peñaranda, R., y Pizarro, E. (1996). *Democracia y reestructuración económica en América Latina*. Bogotá: IEPRI, CEREC.

Gibson, E. (2006). *Autoritarismo subnacional: Estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos*. Desafíos, núm. 14.

González, F.E., y Bolívar, I.J. (2003). *Violencia política en Colombia*. Bogotá: CINEP.

Guzmán, C.E. (2002). *Nuevas acciones, viejas prácticas: Partidos, movimientos políticos y sistema de partidos en Colombia, 1974-2002*. Reflexión Política, junio, vol. 6, núm. 011, pp. 99-119.

Leal, F., y Dávila, A. (1991). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editorial. IEPRI.

PNUD (2003). *Informe del Desarrollo Humano. El conflicto, callejón sin salida*. Bogotá: Penud.
— (2007) “Buenas Prácticas para Superar el Conflicto. Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes”.
Disponible en: www.saliendodelcallejon.pnud.org.co

Sanguino, A., y Bonilla, L. (2006). Entre la reelección y el paramilitarismo. *Revista Foro*, núm. 58, agosto.

Tapia, E.M. (2005). *Gobiernos Locales y Conflicto armado*. *Revista Administración y Desarrollo*, núm. 43.
Torres, M.C. (2006). *¿Reformar y descentralizar para pacificar? La relación entre política local y conflicto armado en Colombia a partir de las reformas de descentralización*. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-239.html>

Uribe, M.^ªT. (2001). *Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?*, en: *Nación, Ciudadano y Soberano*. Medellín: Corporación Región.

Velásquez, F. (2006). *¿Descentralizar o recentralizar?* *Revista Foro*, núm. 58, septiembre.

Vásquez, T. (2001). *Análisis cuantitativo y cualitativo de la violencia de los actores armados en Colombia en la década de los noventa*, en González, F.; Bolívar, I.; Vásquez, T. *Evolución reciente de los actores de la guerra en Colombia, cambios en la naturaleza del conflicto armado y sus implicaciones para el Estado*. Informe final. Bogotá. CINEP.

Villarrag, Á. (2006). *Acuerdos y compromisos humanitarios en el ámbito local. Experiencias regionales y locales de movilización humanitaria*. Revista Arcanos, núm. 10. Disponible en: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/local/analisis1002.htm>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Conflicto, Estado y Descentralización: Del Progreso Social a la disputa armada por el control local 1974-2002.

Sánchez, F., y Chacón, M. (2005). Universidad de los Andes. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/2005/conflicto_estado_y_descentralizacion_del_progreso_social_a_la_disputa_armada_por_el_control_local_1974_2002

Este trabajo determina las variables que explican la actividad armada de los grupos irregulares desde mediados de los años setenta y establece las posibles causas de expansión hasta el año 2002. El análisis de la actividad temprana (1974-1982) de los grupos guerrilleros muestra que ella está explicada en mayor medida por variables socioeconómicas (pobreza, desigualdad). Sin embargo, su evolución desde mediados de los ochenta está ligada al proceso de descentralización, trasladando el conflicto a una disputa por el poder local, el cual creó incentivos a los grupos irregulares para el dominio de lo local a través del uso de la violencia.

¿Por qué confluyeron paramilitares y políticos? Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris. Observatorio del Conflicto Armado. Valencia, L. (2007).

El trabajo concluye una investigación monográfica (1997-2002) y expone cómo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) logran la extensión territorial y el dominio de la esfera política regional y nacional. Indica las formas de confluencia de los intereses con los políticos y los bloques de AUC. Demuestra cómo se estructuró de la estrategia local a un plan de ampliación nacional, que coincidió con el proceso de paz con las guerrillas (Gobierno Pastrana) y con una política deliberada para dejarlos actuar, con el apoyo de varios sectores económicos, fuerzas de seguridad y grupos políticos, que junto con el narcotráfico desestabilizaron la débil democracia y el endeble Estado de derecho que la Constitución de 1991 había ofrecido para las regiones.

Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia.

Rubio, M. (2002). Disponible en: http://webpondo.org/files_enemar03/rubio.pdf

Identifica los factores que influyen sobre la presencia de actores armados en los municipios y la manera como la finanza pública afecta tal presencia. Con unos ejercicios estadísticos se demuestra que los grupos armados se atraen y se asientan en donde existen recursos energéticos para cobrar sus tributos locales, se expone con otros resultados que, en contravía de la sabiduría tradicional, el actor armado con mayores vínculos es el narcotráfico. Como resultado curioso se encuentra que el indicador de presencia estatal es la infraestructura de comunicaciones, entre otros, que determina la presencia de grupos armados en las regiones.

Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia.

IEPRI (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales) (2006). Bogotá: Editorial Norma.

Los autores presentan un balance de la evolución reciente del conflicto armado colombiano, discerniendo tres preguntas que los atraviesan a todos los artículos. En primer lugar, ¿cómo ha evolucionado el conflicto desde mediados de los años noventa, cuando, de acuerdo con todas las mediciones, la actividad violenta de guerrillas y paramilitares se disparó a niveles sin precedentes? ¿Qué variables dan cuenta de esa y otras transformaciones recientes del conflicto? Finalmente, en medio de la agudización de la guerra, ¿cómo ha sido posible que hayan continuado cohabitando la violencia y el caos de la guerra, de un lado, y la democracia y el orden jurídico, de otro?

Anomalías e irregularidades.

López, C. (2007). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris. Fundación Seguridad y Democracia. Observatorio del Conflicto Armado.

Relaciona y describe los riesgos de las elecciones del 28 de octubre de 2007. Mediante un estudio y mapa de riesgos, denominado “Anomalías e irregularidades electorales” y elaborado por la Misión de Observación Electoral (MOE).

Los poderes mafiosos paramilitares en las regiones y en los organismos estatales.

Santana, P. (2008). Disponible en: www.viva.org.co/cajavirtual/svc0037/articulo01.pdf

Analiza la coyuntura de cómo los paramilitares se han infiltrado en las instituciones estatales, y la responsabilidad de los partidos políticos y el Gobierno.

El poder paramilitar. Narcotráfico, poder local, balance estratégico y perspectiva. ¿Adónde van los paramilitares?

Rangel, A. (2005). Disponible en:

www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ensayos/prologoParamilitares.pdf

En este texto se analiza el fenómeno paramilitar en Colombia y los retos de su desmovilización desde una perspectiva teórica, una aproximación estratégica y el establecimiento de su relación con el poder local y el narcotráfico, así mismo se realiza un análisis de la negociación desde la teoría de juegos.

El Repliegue de las FARC. ¿Derrota o estrategia?

Fundación Seguridad y Democracia (2004). Informe especial, núm. 16. Disponible en: www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial6.pdf

Este ensayo analiza la posición de repliegue estratégico de las Farc como táctica de defensa ante la ofensiva de las fuerzas militares. Esta disposición militar es vista como una de las herramientas tácticas de la subversión para desgastar a la fuerza pública.

Capitalismo criminal y organización mafiosa de la sociedad.

Estrada, J. (2007). Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/39305>

Desde el enfoque subjetivista analiza las relaciones de las empresas capitalistas del capitalismo criminal para el caso colombiano, describe los rasgos propios de una estructura mafiosa y cómo ésta persigue el doble objetivo de asumir el control total de un territorio y sustituir la autoridad legal del Estado por la propia autoridad y la propia mediación social.

GLOSARIO

Conflictividad territorial: Situaciones de confrontación, disfunción y competencia excluyente que se puedan generar de la realidad pública. Conflictividad que comprende las dinámicas de los comportamientos sociales y gubernativos.

Conflicto: Conflicto es una condición en la cual un individuo o un grupo de seres humanos identificables se comprometen a una oposición consciente frente a uno o más seres humanos identificables, en razón de que éstos buscan metas incompatibles o excluyentes, que se define en una lucha en torno a valores, reclamos de una condición, poder y recursos limitados. Las metas de los oponentes son neutralizar, perjudicar o eliminar a sus rivales. Por lo general el conflicto está asociado con la búsqueda y/o preservación del poder.

Conflicto armado: Es la confrontación armada entre conciudadanos que implica ruptura de los lazos sociales. Expresado en las organizaciones con poder de mando y con la capacidad de sostener y planear operaciones militares. Tiene como fin la fragmentación de la soberanía y, por ende, del Estado.

Descentralización: Proceso en el cual se fortalece la vida local mediante la combinación específica de tres componentes: El fiscal, mediante la cesión de sumas importantes de presupuestos nacionales a las entidades territoriales; el administrativo, por la transferencia de competencias de política social; y por último, el político cuando se compromete a las comunidades locales con la capacidad de tomar decisiones. La elección de mandatarios o grados crecientes es responsabilidad de la política local.

Paramilitarismo: Es el fenómeno militar, social, económico y político de mayor crecimiento en las últimas décadas, de mayor efectividad criminal en términos del ejercicio de las prácticas del terrorismo y el mejor soporte con que han contado el Estado para el desarrollo de su estrategia de guerra contrainsurgente.

Violencia: Es un acto intencional para herir o eliminar a un individuo o grupo, empleando la fuerza, con el fin de obtener algo no consentido.

UNIDAD
DIDÁCTICA

1