



En La MACARENA

Una cosa será la consolidación territorial en clave de guerra y otra distinta en clave de paz

PUBLICACIÓN DE LA
CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS
Diciembre de 2013
AÑO 15 / No. 18
ISSN 0124-4159 / T.P.R. Nro. 1015

DIRECTOR

Fernando Hernández Valencia

PRESIDENTE

Fernando Antonio Cuervo Castillo

CONSEJO EDITORIAL

Fernando Hernández Valencia
Fernando Antonio Cuervo Castillo
Germán Guzmán Arias
Luis Felix Cuatindoy
Henry Virgilio Cuervo Castillo

EDITORIAL GENERAL

Luis Felix Cuatindoy
Clara Alejandra Arias Ríos (Pasante)

JUNTA DIRECTIVA

Aura Marlene Erazo
Gerardo Vásquez
Germán Guzmán
Jesús Antonio Pinzón
Nicolás Estrada
Pastor Jaramillo

FOTOGRAFÍAS

Natalia Margarita Parada Garzón
Archivo CNAI

GRÁFICOS

Cifras y Conceptos

MAPAS

PNR y DNP

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN,

CONCEPTO DE PORTADA

TALLER DE EDICIÓN ROCCA S.A.
Laura Marín/Juan Pablo Rocca B.

IMPRESIÓN

UNIÓN GRÁFICA LTDA.



Cra. 16 No. 39-01
Tels. 320 2839 - 288 4495 - 743 0294
info@nuevoarcoiris.org.co
www.arcoiris.com.co

2 EDITORIAL

Por FERNANDO HERNÁNDEZ VALENCIA

6 En La Macarena. Una cosa será la consolidación territorial en clave de guerra y otra distinta en clave de paz

Por JOSÉ IGNACIO OLGUÍN ARDILA

20 Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar?

Por CLAUDIA LÓPEZ

46 El ELN ¿un poder regional?

Por OMAR GUTIÉRREZ LEMUS

52 Retos y desafíos desde lo agrario para ponerle fin al conflicto armado interno en Colombia

Por HENRY CUERVO CASTILLO

58 Paro agrario y proceso de paz

Por JULIO ARENAS



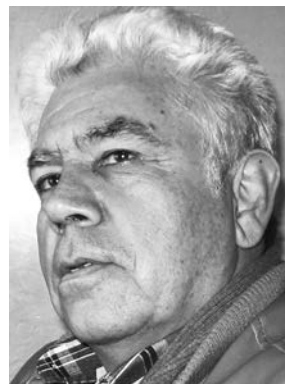
Reino de los Países Bajos

Esta edición de la revista Arcanos fue posible gracias al apoyo de la Embajada de Holanda en Colombia.

Los textos y análisis presentados no reflejan ni comprometen las opiniones de la Embajada.

El 19 de abril de 2014, celebraremos los veinte años del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), del cual surgió la Corporación Nuevo Arco Iris. Era la última de las varias negociaciones dadas alrededor de la Constitución de 1991, que consolidaron el proceso de solución política. Las primeras (M19, EPL, PRT, QL)¹ contribuyeron en la Asamblea Constituyente a la formulación de la nueva carta política. La de la CRS, en 1994, tuvo como marco referencial la amplia agenda de derechos y la definición del Estado social de derecho del estatuto fundamental.

Dos décadas después, ya están dadas las condiciones para que las negociaciones Gobierno-FARC (y eventualmente Gobierno-ELN) cierren el ciclo de medio siglo de guerra por causas políticas en Colombia. De por medio, se encuentran la ofensiva militar de la guerrilla de mediados de los noventa, la expansión paramilitar de esos mismos años, la recomposición y modernización de las Fuerzas Armadas, el fracaso de las negociaciones del Caguán y la ambivalente negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de 2005. Durante todo ese tiempo, el sufrimiento y victimización de la población civil por todos los actores de la guerra alcanzó dimensiones de tragedia, como lo refleja el informe “¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad” del Centro de Memoria Histórica².



* Director Ejecutivo de la Corporación Nuevo Arco Iris.

¹ M19: Movimiento 19 de abril, surgido luego de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 cuando fue derrotado el general Rojas Pinilla, quien iba ganando en las primeras horas de la noche y luego de un apagón resultó ganador Misael Pastrana Borrero. EPL: Ejército Popular Liberación, grupo guerrillero, de ideología Marxista-Leninista-Maoísta. Se fundó en febrero de 1967 e inició acciones militares en 1968, en Antioquia (regiones de Urabá y Bajo Cauca), los departamentos de Córdoba y Sucre y la región del Magdalena Medio. PRT: El Partido Revolucionario de los Trabajadores. Surgió de una fracción Marxista-Leninista-Maoísta desprendida del Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista) a mediados de los años setenta. QL: El Movimiento Indígena Quintín Lame fue una guerrilla indígena colombiana activa desde 1984 hasta su desmovilización en 1991. Fue fundado como una guerrilla indígena que operaba en el departamento del Cauca, sur-occidente colombiano. El Cauca tiene un cuarenta por ciento de población indígena y se caracteriza por la presencia de grandes terratenientes, una desigual tenencia de la tierra y conflictos territoriales entre resguardos indígenas y dueños de tierras.

² “Este informe da cumplimiento al mandato legal (Ley 975 de Justicia y Paz) de elaborar un relato sobre el origen y la evolución de los actores armados ilegales”, según se lee en el prólogo del Informe.

Las conversaciones de La Habana han dejado hasta ahora tres documentos trascendentales. El primero es el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que define una agenda de seis puntos y unas reglas de funcionamiento realistas y alcanzables. Evidentemente ambos contendientes han llegado a la convicción de la inutilidad de la continuación del conflicto armado para la obtención de sus objetivos y del alto costo de la guerra frente a la necesidad y posibilidad de la solución negociada.

El acuerdo sobre el punto uno de la agenda, “Política de desarrollo agrario integral”, toca por primera vez una de las causas estructurales de la violencia colombiana, el problema de la propiedad y uso de la tierra. Es notable que solo ochenta años después de la ley 200 de 1936 y de la “Revolución en marcha” de López Pumarejo, que modernizaba el mercado de las tierras y establecía la función social de la propiedad –dos reformas simplemente burguesas, que estimularon la violenta reacción terrateniente que está en la base de la violencia de los años cincuenta– hubiera necesidad de un acuerdo político con la insurgencia armada para que los sectores dominantes del establecimiento asumieran tardíamente el proyecto liberal sobre la tierra de mediados del siglo pasado. Mientras tanto, de la mano de alianzas políticas, paramilitares y narcotraficantes, han ocurrido por lo menos tres violentas contrarreformas agrarias (años cincuenta, ochenta, noventa y dos mil) que constituyeron el despojo de millones de hectáreas, el desplazamiento de millones de campesinos, indígenas y afrodescendientes y la consolidación política de una apuesta reaccionaria opuesta a toda reforma modernizante y al proceso de paz.

El tercer acuerdo sobre participación política contiene la nuez de la negociación y la promesa de la remoción de otra de las causas estructurales del conflicto armado. También están el abandono de las armas por parte de la insurgencia y el compromiso de las reformas políticas, la necesaria apertura que termine con la exclusión política que ha marginado a la oposición legal enemiga del establecimiento y a las organizaciones sociales de la participación en los mecanismos institucionales de la democracia. De darse este paso trascendental, la democracia colombiana podrá superar la cerrazón institucional impuesta por el bipartidismo desde el Frente Nacional y adoptar las reformas previstas por la Constitución de 1991

y bloqueadas por el establecimiento como el Estatuto de la oposición y la reforma del sistema electoral. Sin embargo, el principal compromiso del Estado colombiano radica en garantizar el derecho a la vida y las condiciones para la actividad política y social, cuando cotidianamente siguen registrándose asesinatos de líderes políticos y sociales en diferentes regiones del país. Casos como el genocidio político de la Unión Patriótica no pueden repetirse en una democracia moderna.

Actualmente en la mesa se aborda el tema de la solución al problema de las drogas ilícitas. En este caso, es fundamental el compromiso del gobierno de Estados Unidos con el proceso, porque su política de guerra contra las drogas –que le ha sido impuesta a los gobiernos colombianos– ha sido nefasta para la población campesina, para el medio ambiente natural, y ha estimulado además mayores niveles de violencia por parte los narcotraficantes. El país requiere programas sostenibles de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo rural con participación de las comunidades en el espíritu de lo ya acordado en el tema de tierras y una solución concertada del fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos. Y en cuanto al consumo doméstico que se ha expandido en las ciudades, es necesario un control de expendedores y diferentes programas de prevención y de salud pública.

El debate sobre la refrendación de los acuerdos puede saldarse con un doble compromiso. Es necesaria la legitimación del acuerdo final por la ciudadanía y el mecanismo constitucional previsto; para esto es el referendo. Sin embargo, la consulta popular requiere un gran esfuerzo de pedagogía política que supere la desconfianza de sectores de la opinión estimulada por la cruzada uribista contra el proceso y evite, por falta de compromiso estatal, que nos suceda lo ocurrido con el proceso de paz en Guatemala en los noventa, cuando la población rechazó el acuerdo. Por otro lado, es comprensible la desconfianza de la guerrilla frente a las instituciones que han combatido durante medio siglo y su apuesta por una nueva Asamblea Constituyente que le dé solidez a las nuevas realidades institucionales surgidas de la negociación. Una vez asentadas las nuevas fuerzas políticas, es posible pensar, en cuatro o cinco años, en la convocatoria de una Asamblea Constituyente que recupere el espíritu original de la Constitución de 1991 –que ha estado desfigurada por cerca de treinta reformas con las que la clase política tradicional la adaptó a sus intereses– que supere las limitaciones de la Carta en referencia con la reforma a las Fuerzas Militares y al modelo económico y, finalmente, refleje los nuevos consensos institucionales surgidos de la mesa de negociación.

En el contexto del debate electoral en curso, es necesario evitar que la polarización política secuestre, por así decirlo, el proceso de negociación y lo lleve al fracaso. La paz, según el mandato constitucional, es un derecho ciudadano y un deber de obligatorio cumplimiento que debe ser defendido por la sociedad civil colombiana. Se impone una movilización ciudadana en torno a la negociación de paz. Ya en varias oportunidades la sociedad democrática hizo escuchar su voz, como en el caso del Movimiento de la Séptima Papeleta en el noventa, que impuso la Asamblea Constituyente, o en el de la Marcha Ciudadana por la Paz de 1997 que exigió, en las calles, la negociación política como agenda del siguiente gobierno. La coyuntura de hoy es más definitiva, si se quiere, porque se trata de cerrar la noche de la violencia y la guerra de cincuenta años.

El gobierno del presidente Santos ha anunciado su campaña a la reelección con la bandera de la paz, pero hasta ahora su comportamiento ha sido errático y ambiguo. Mantiene un doble lenguaje de negociación política y de guerra. De igual manera, su Ministro de Defensa actúa como caballo de Troya del uribismo, dentro de un gobierno que le apuesta a la negociación política y está sentado en la mesa de diálogos en La Habana. Más grave aún es la contradicción frente al tema agrario puesto en la agenda política a mediados

de año, debido a las formidables movilizaciones de productores campesinos. El gobierno responde, primero, con la tradicional descalificación de la protesta social y la muestra como una marcha vinculada a la subversión y, de esta manera, justifica la represión violenta, y más adelante, desbordado por la movilización ciudadana de respaldo a las reivindicaciones campesinas, convoca a las organizaciones agrarias a un pacto por el campo, para enseguida nombrar como Ministro de Agricultura a un directo representante de los palmicultores, cuya carta de presentación es un modelo de gran agricultura capitalista que convierte al pequeño productor agropecuario en peón de las grandes haciendas. El sainete del proyecto de ley de baldíos, presentado al Congreso por el Ministro y retirado por el mismo Gobierno, desnuda su verdadera misión de legitimar, a posteriori, la ilegal concentración de tierras en manos de grandes productores, en contravía de la ley 160 de 1994 que consagra las zonas de reserva campesina. Esta evidente contradicción con la política de desarrollo agrario pactada en La Habana habla de los claroscuros del gobierno, quien mientras firma con múltiples países tratados de libre comercio, donde se compromete el futuro de la producción agropecuaria, mantiene en el congelador el proyecto de ley de desarrollo rural, anunciado desde el comienzo de su administración.

La Corporación Nuevo Arco Iris está firmemente comprometida con el proceso de paz y le apuesta decididamente al posconflicto. Así como en nuestras investigaciones denunciamos la parapolítica y demostramos los mecanismos de “refundación de la patria”, por la alianza de sectores de la clase política con la mafia narcotraficante y paramilitar y analizamos críticamente la desmovilización paramilitar y el proceso de la Ley de Justicia y Paz, también haremos un seguimiento crítico del proceso de negociación en curso y desplegaremos nuestra acción de intervención social en el posconflicto en beneficio de las víctimas, de sus derechos a la memoria, a la verdad, la justicia y la reparación, y de la reconstrucción de la vida y el tejido social de las comunidades, porque la construcción de la paz pasa por la reconciliación en los territorios.

En La Macarena

Una cosa será la consolidación territorial en clave de guerra y otra distinta en clave de paz

El Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) fue un programa bandera del segundo gobierno de Uribe; el cual Santos heredó. Su finalidad ha consistido en consolidar de la recuperación del territorio de seis municipios del Meta que, durante muchos años, fueron una región de dominio de las FARC (Vistahermosa, Mesetas, San Juan de Arama, Puerto Rico, La Uribe y La Macarena).

La Embajada de los Países Bajos decidió apoyar financieramente este programa y se ha mostrado interesada en conocer los impactos positivos y negativos que pueda haber dejado su implementación. Por esta razón, otorgó un apoyo económico a la Corporación Nuevo Arco Iris para realizar una evaluación del PCIM, desde la opinión de las comunidades de la región.

El estudio que acabamos de entregar a la Embajada se diferencia de otros que han tenido el mismo objetivo –mostrar que sus principales fuentes de información son los presuntos y reales beneficiarios del programa– sus opiniones y percepciones sobre su operación y sobre el alcance de los beneficios recibidos.

Los hallazgos son positivos en unos aspectos y negativos en otros, pero las preocupaciones principales se centran en el enfoque de articulación para las actividades y acciones y en la sostenibilidad de los resultados logrados. Presentamos aquí una síntesis sobre el proceso desarrollado, sus resultados y los principales aprendizajes desde el punto de vista de la superación del conflicto y la construcción de la paz, que es en nuestro sentir un objetivo superior a cualquier otro que puedan adoptar nuestro Gobierno y Estado, así como la sociedad colombiana en su conjunto.



En síntesis, el PCIM se propuso como ente articulador de las acciones e inversiones que se iban a canalizar desde distintas agencias del Estado hacia los municipios definidos, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía.

El proceso: acercamiento a las comunidades

Los primeros pasos se dirigieron a obtener el acercamiento necesario a las comunidades y a recopilar la información pertinente, para lo cual se realizaron visitas al territorio, entrevistas informales y consulta de fuentes secundarias.

Lo primero fue entender los objetivos y la estrategia del PCIM en sus definiciones básicas. Su definición fue: “proceso coordinado, progresivo e irreversible por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”¹. A esto se agrega la definición

¹ Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación. CCAI, 2009. Para cumplir con su objetivo, el Plan cuenta con tres fases: Zonas en consolidación: la gente tiene un mayor conocimiento de las instituciones del Estado y saben cómo pueden acceder a los programas gubernamentales. Zonas en transición: en esta zona con mayor esfuerzo se ha logrado recuperar la seguridad y ganar la confianza de la comunidad en la institucionalidad, informando sobre el programa para que tome la decisión de participar o no en el proceso. Zonas en recuperación: son aquellas donde el Estado ha desarrollado acciones en materia de seguridad para el territorio por medio de operativos militares frente a grupos al margen de la ley.

de la estrategia interagencial como el instrumento para gestionar la coordinación de las agencias estatales en la acción del programa, entendida como “metodología, marco o proceso flexible, diseñado para coordinar el proceso de toma de decisiones a nivel ejecutivo entre varias agencias [...]”².

En síntesis, el PCIM se propuso como ente articulador de las acciones e inversiones que se iban a canalizar desde distintas agencias del Estado hacia los municipios definidos, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía.

El siguiente paso fue la elaboración de un marco conceptual que permitiera estructurar los criterios para la búsqueda y análisis de la información. Este marco nos llevó a concluir que el enfoque para realizar la evaluación debía estar en clave de paz y que esto nos alejaba de la definición de la consolidación territorial como un instrumento de la guerra. En otros términos, la consolidación territorial, para hacerse sostenible en las condiciones concretas de Colombia, requiere partir de las aspiraciones muy sentidas de la población por una paz real y con justicia social, como condición para hacerse capaz de comprometer a todos los actores sociales que operan en el territorio en una acción que aspira, según la propia definición de estrategia del PCIM, a lograr el desarrollo humano y a garantizar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía plena.

A partir de esta comprensión esencial, nos dispusimos a buscar el contacto con las comunidades beneficiarias y participantes en las acciones del Programa en los seis municipios definidos como su territorio de trabajo. En primer lugar, realizamos visitas y entrevistas informales en Villavicencio y en los municipios de Vistahermosa, San Juan de Arama y Mesetas.

En la implementación del PCIM se realizan las siguientes acciones: protección ciudadana, erradicación de cultivos de uso ilícito, acciones de transición, desarrollo institucional, ciudadanía y gobernabilidad, ordenamiento territorial y derechos de propiedad, infraestructura básica y conectividad, desarrollo social, desarrollo económico y estrategias de comunicación.

Todas las labores implementadas desde el PCIM están organizadas por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), conformado por delegados de doce entidades del Estado que trabajan en forma conjunta, unificando esfuerzos: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), COLDEPORTES, SENA, Registraduría Nacional del Estado Civil y Fiscalía General de la Nación.

Las acciones desarrolladas desde el PCIM se ejecutan con recursos del orden nacional, departamental y local, y con la cooperación internacional: Reino de los Países Bajos, OTI-USAID, Embajada de los Estados Unidos: Misión Militar, Gobierno Alemán: GIZ, entre otros.

² Ibidem.

Luego realizamos visitas más organizadas con el propósito de recoger información de un modo sistemático, a través de entrevistas, grupos focales y lectura de documentos. Se hicieron dos giras para cubrir los seis municipios y se realizaron tanto entrevistas formales y grupos focales, como conversaciones informales con personas y grupos de ciudadanos y funcionarios locales en cada uno de los municipios.

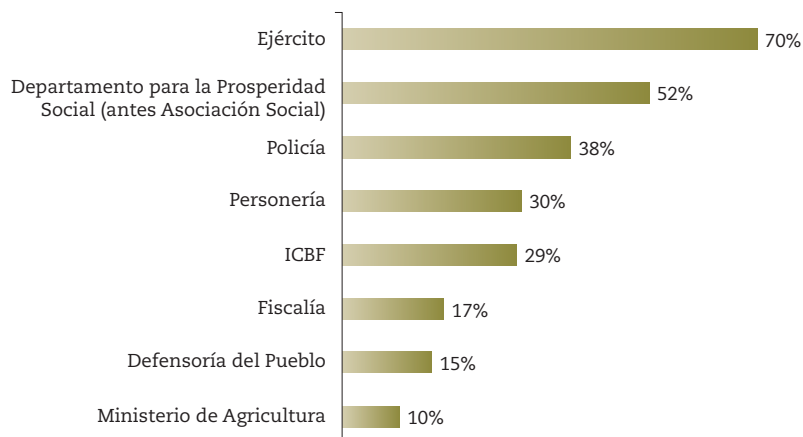
Fueron consultados más de cincuenta líderes hombres y mujeres de organizaciones sociales, así como funcionarios de oficinas regionales del Estado, de las alcaldías locales, de ONG y delegaciones internacionales y de organismos operadores de proyectos y servicios para el PCIM. Las visitas permitieron también realizar observaciones activas y descripciones etnográficas. Finalmente se realizó una encuesta de percepción a una muestra de novecientas personas mayores de dieciocho años y habitantes de los municipios asignados al PCIM.

Los resultados

En primer lugar, se logró una interlocución provechosa con las organizaciones sociales, quienes percibieron la preocupación de la Embajada de los Países Bajos por los impactos que pudiera tener el PCIM en las comunidades y habitantes, la ayuda que ha brindado al PCIM y por los del Programa en general. Al saber que era un proyecto con apoyo

Gobernabilidad

PD4: En los últimos 4 años de las siguientes instituciones
¿cuáles cree usted que han mejorado su presencia en el municipio?



Base: 899 entrevistados Región de La Macarena / Respuesta múltiple

Con el PCIM se empieza a ver una nueva cara del Estado, más preocupado por las necesidades de la gente y esto genera un nivel de aceptación más alto.

de la Embajada y que sus hallazgos serían utilizados para valorar posibles cambios en la acción de PCIM, se dispusieron en su mayoría a brindar información, aún sin tomar precauciones por el temor que aún se percibe por la situación de inseguridad latente.

En segundo término, se destacó la presencia del Estado Central con una oferta de servicios y subsidios por primera vez en muchos años, distinto al Estado reducido a la presencia militar y policial quienes han percibido durante mucho tiempo de vivir en esta región. Con el PCIM se empieza a ver una nueva cara del Estado, más preocupado por las necesidades de la gente y esto genera un nivel de aceptación más alto.

En tercer lugar, se reconoce el mejoramiento sensible de las condiciones de seguridad y de la libertad de movimiento en las cabeceras municipales y las principales vías de comunicación. El control de la Fuerza Pública y el retiro de la guerrilla hacia sectores más alejados es la explicación dada para este cambio.

En cuarto lugar, se plantean críticas severas a la improvisación, a la falta de asesoría para los proyectos y a la ausencia de control social y rendición de cuentas. Se registran numerosos proyectos fracasados o estancados por falta de asesoría técnica, apoyo financiero, mercados o vías de transporte. Se señalan casos de inversiones perdidas o innecesarias, como elefantes blancos: una planta de procesamiento de yuca cargando herrumbre en La Uribe, un edificio

para una institución de educación superior abandonado en San Juan de Arama y un alcantarillado inacabado en Toledo, corregimiento de Vistahermosa, como ejemplos.

En quinto lugar, también se critica la falta de concertación real y de participación de los gobiernos municipales en la selección de beneficiarios y la planeación y acompañamiento en los proyectos. Se dice que hubo un paralelismo a los gobiernos municipales, una disputa por la pantalla que dan las inversiones y una convocatoria formal –pero no real– a las administraciones municipales y departamentales. Se reconoce que hay acciones aisladas y parciales de apoyo al fortalecimiento de los equipos administrativos y de los concejales, pero esto no dialogó con las otras acciones y por ello no hubo empoderamiento de los municipios sobre las inversiones realizadas.

En sexto lugar, se reconoce un mejoramiento significativo en la conducta de la Fuerza Pública en el trato con la población, pero persisten violaciones a los Derechos Humanos y comportamientos riesgosos en los uniformados, como el patrullaje acompañado de personajes encapuchados, bombardeos con saldo de heridos entre la población o con destrucción de sus enseres y animales, detenciones arbitrarias, retenes donde se reseña y fotografía a las personas.

En séptimo lugar, se ha iniciado la titulación de tierras a sus poseedores, con mucha lentitud, debido a la complejidad que introducen, de un lado, la Ley de Restitución de Tierras y, del otro, la existencia del Parque Natural y de la Reserva Forestal, escasamente delimitados y ocupados, en buena parte, por campesinos o colonos desde hace años.

Como puede verse, el balance es claroscuro en sus líneas generales. Se reconocen claramente avances significativos y se presentan críticas a lo que ha estado mal en la gestión y a la persistencia de situaciones perjudiciales para los intereses y la vida de las comunidades. En beneficio del PCIM puede alegarse con razón que es imposible cambiar del todo una situación que se dejó sin atención durante tantos años. En beneficio de sus críticos debe reconocerse que son indudables los errores y deficiencias en la implementación.

Pero más allá de ello, cabe preguntarse por la concepción básica que orienta el Programa, ya que al ser un instrumento contrainsurgente, sus acciones están orientadas desde el punto de vista de las necesidades de las Fuerzas Armadas y no necesariamente de las comunidades y habitantes de la región. El semáforo que indica el progreso en la condición para realizar las inversiones ha dejado sin atención a los más pobres, que son quienes viven en las regiones más alejadas. Ellos se preguntan si las vías construidas responden a las necesidades de la población o, más bien, a las del ejército en su movilización por los territorios.

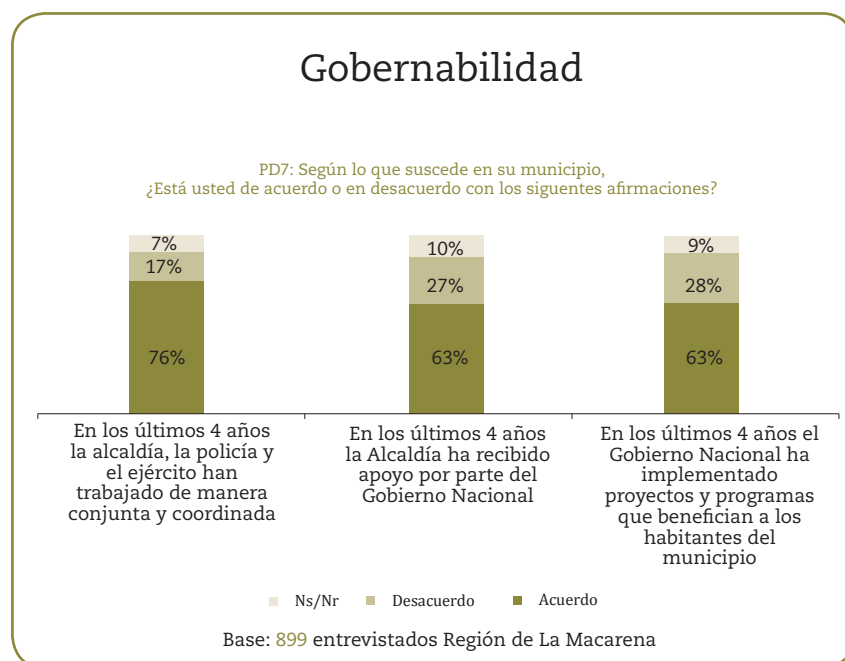
En conclusión, a los ojos de algunos, ser una herramienta contrainsurgente parece la causa de los limitados resultados y coincide con nuestro marco conceptual de partida: una cosa será la consolidación territorial en clave de guerra y otra distinta en clave de paz. Aquí se juega su sostenibilidad, por lo cual puede postularse que el inicio de los diálogos de paz en La Habana otorga un nuevo marco de viabilidad a ese Programa. Esto se expone en forma más extensa en las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio y que van incluidas en otra parte de esta publicación.

Las dificultades y obstáculos

La persistencia de la inseguridad se percibe claramente en las medidas que toman algunas personas para acceder a entregar la información, especialmente, en el lenguaje sesgado y confuso que algunos emplean y en la negativa a hablar de ciertos temas, en particular, de las violaciones a los Derechos Humanos. Fue percibida de modo más directo en las visitas realizadas, cuando se nos aconsejó no adentrarnos en algunos territorios y en la recolección de la encuesta, cuando

fueron destruidas por actores ilegales varias encuestas y le fue prohibido a uno de los encuestadores realizar su trabajo. Sin embargo, esta fue una dificultad que no incidió de manera determinante, lo cual también habla en el sentido de la mejoría señalada arriba.

La falta de vías que unan a toda la región es otra dificultad de mayor peso, dado que esto eleva mucho los costos de traslado y hace dispendiosas y prolongadas las gestiones en los dos municipios más alejados de la cabecera departamental, es decir, La Macarena y La Uribe.



La disponibilidad de la información fue otro obstáculo importante, pues con frecuencia se encontraba de modo muy fragmentado o no estaba disponible, como ocurrió en el caso de las oficinas del Gobierno departamental requeridas. Sin embargo, es de anotar que este, en su conjunto, fue un obstáculo menor en todo el trabajo.

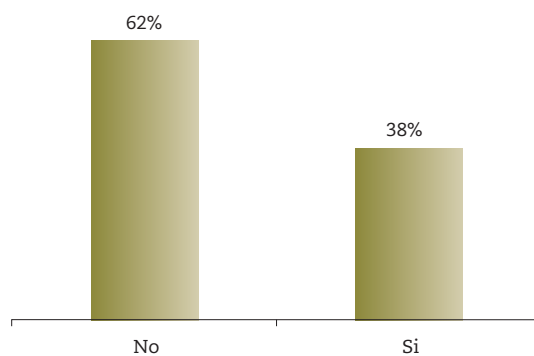
Utilidad y destinatarios

En sus labores de ejecución, el estudio permitió un contacto valioso entre los agentes comunitarios y responsables de gobierno en los seis municipios y un interlocutor, que ellos esperaban pudiera trasladar sus quejas y reclamos en relación con el PCIM a la Embajada de los Países Bajos y al Gobierno en sus distintos niveles. En este sentido, ha operado como válvula de escape para las tensiones y como intermediario sustitutivo en parte del control social no realizado.



Identificación de la población

PE1: ¿En los últimos 30 años usted o su familia (padres, hijos, hermanos, conyuge o compañero(a) permanente, etc.) han sido afectados por una acción violenta en el contexto del conflicto armado en la cual hayan sido responsables las guerrillas, los grupos paramilitares, la Fuerza Pública u otro agente estatal?

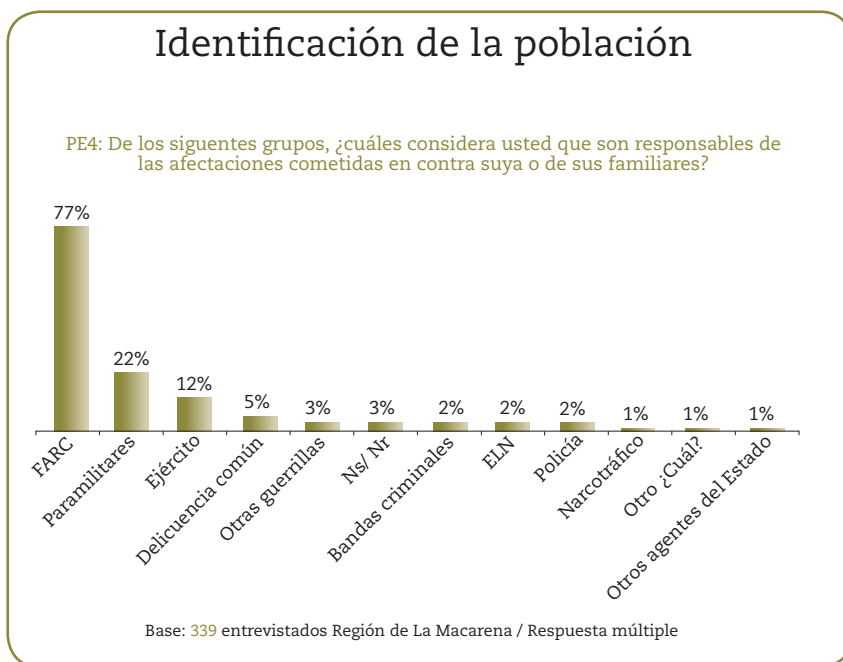


Base: 899 entrevistados Región de La Macarena

La vigilancia de la observancia de los Derechos Humanos debe incrementarse, pues persisten signos desalentadores en este sentido, a pesar de la mejoría reconocida. Se cree que ello no sólo contribuirá a la mayor aceptación para el Estado entre la población, tanto el local y regional como el nacional .

En segundo lugar, facilitó un diálogo provechoso entre los discursos de los líderes y funcionarios y la Corporación Nuevo Arco Iris. Posiblemente esto les permita a los primeros reflexionar sobre sus respectivas responsabilidades ciudadanas y sobre las posibilidades existentes de buscar interlocutores y mediadores para sus exigencias frente al Estado.

En tercer lugar, puede constituir una ayuda para los funcionarios actuales del PCIM para fortalecer los cambios que ya están operándose en sus metodologías y enfoques de trabajo, como se pudo constatar en la coincidencia a la que se llega entre ellos y el estudio en la necesidad de superar el paralelismo con los gobiernos municipales.



La lectura de sus conclusiones puede permitir a los líderes, hombres y mujeres de la región un mayor empoderamiento y una visión ampliada de sus responsabilidades y expectativas.

Y finalmente a la Embajada de los Países Bajos, que ha financiado el estudio, le puede permitir direccionar con mayor acierto sus proyectos de apoyo financiero y técnico para los programas de construcción de paz y posconflicto que se avecinan, en la medida en que se logre la paz negociada entre las guerrillas y el Gobierno.

Conclusiones y recomendaciones desde el punto de vista de las comunidades

El estudio evaluativo Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) ha arrojado importantes conclusiones y recomen-

daciones que presentamos en su integridad:

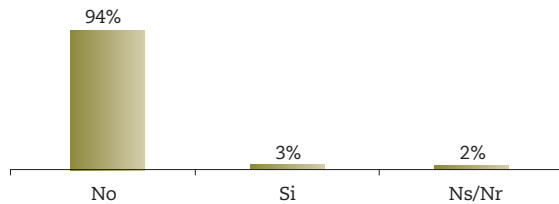
1. El balance general para cuatro años de operación del PCIM es favorable en unos aspectos y desfavorable en otros. Se tuvo en cuenta la encuesta, y las entrevistas a los líderes y funcionarios y a la observación participante efectuada. En conjunto, se observa una posición muy crítica a la gestión y un reconocimiento del hecho de que a través del Programa se haya presentado finalmente el Gobierno y Estado Nacional, luego de muchos años de ser percibidos solamente a través de su componente violento.

2. Se percibe la permanencia del conflicto armado en la mayor parte del territorio, pero se observa que ha adoptado otras formas y que se manifiesta con menor violencia que en el pasado reciente. Hay un repliegue y mutación en la insurgencia y las Fuerzas Armadas estatales controlan las principales vías y centros poblados.

Estas últimas combinan, ahora en buena parte del territorio, la presencia de la Policía con la del Ejército, mientras la insurgencia combina el patrullaje de pequeños grupos armados en regiones alejadas con la operación de las milicias en otras áreas. Este hecho lleva a concluir a la mayoría que el conflicto no tiene solución por la vía

Tierras

PG3: La tierra que usted o su núcleo familiar posee
¿fue normalizada por medio del Programa de Formalización del Plan de
Consolidación Integral de La Macarena - PCIM?



Base: 181 entrevistados Región de La Macarena

militar sino por la vía política. Un entrevistado alcanza a afirmar que la herramienta para solucionarlo es el conocimiento y que considera que se puede ganar sin disparar un tiro.

3. La comprobada mejoría de las condiciones de seguridad en los territorios cercanos a los centros poblados y en las carreteras principales, unida a la presencia estatal permanente percibida en otras formas distintas al componente armado y a la entrega de ayudas directas a la población, ha generado un cierto grado de aceptación para el Estado central y una ilusión de empezar a integrarse en la nación colombiana. A esto también ayuda de manera importante la percepción de un mejor comportamiento de las Fuerzas Armadas estatales frente a la población civil, así como el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las comunidades.

Lo anterior se da porque las organizaciones antiguas pueden realizar sus actividades con mayor tranquilidad, y porque han surgido otras nuevas en los territorios a instancias de la acción del PCIM.

4. Las críticas a la gestión se concentran en los siguientes aspectos: el desconocimiento de las organizaciones tradicionales existentes en los territorios, la ausencia de asistencia técnica y acompañamiento oportuno a los proyectos productivos y nuevas asociaciones creadas; la realización de ejercicios de participación sólo para informar, sin posibilidad de incidencia real de los actores del territorio; la sobreposición de la acción del PCIM a la de las autoridades locales y departamentales, que aparece como coordinación, pero no los integra; la libertad de operación y movilización para las empresas y los inversionistas versus las restricciones para la población;

La titulación de predios aparece claramente como un elemento clave de gobernabilidad, por la introducción a la legalidad que representa, por las posibilidades que abre a los poseedores para estabilizar e incrementar sus inversiones y de subvenir a sus necesidades (reduciendo las áreas de demanda social) y por la mayor apropiación e identidad con el territorio que puede generar.

la estigmatización a poblaciones a causa de la convivencia voluntaria o forzada que han tenido con la insurgencia durante años, y las formas de violación a los Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Militares.

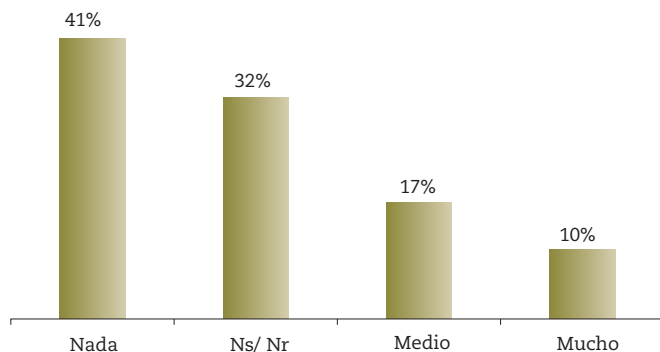
5. La titulación de predios aparece claramente como un elemento clave de gobernabilidad, por la introducción a la legalidad que representa, por las posibilidades que abre a los poseedores para estabilizar e incrementar sus inversiones y de subvenir a sus necesidades (reduciendo las áreas de demanda social) y por la mayor apropiación e identidad con el territorio que puede generar. Sin embargo, se percibe que ello entra en contradicción con la implantación de grandes megaproyectos agropecuarios y mineros por distintas razones, cuyas consecuencias pueden ser las mismas: la desposesión final de los actuales poseedores. Además, según la encuesta, sólo el 20% de los habitantes son poseedores de tierras, lo cual presenta un panorama de concentración de la propiedad y de desposesión de la mayoría y aconsejaría adoptar medidas de redistribución de tierras para ampliar la base de los productores rurales propietarios que puedan convertirse en una clase media rural fuerte y sirvan como colchón de amortiguamiento de las tensiones sociales.
6. El anuncio donde se afirma que el tema de las titulaciones se va a empezar a trabajar por el PCIM, en relación con el ordenamiento territorial, es excelente a todas luces (entrevista a

Wigberto Castañeda, funcionario del PCIM) porque, además de las contradicciones que se generan por los hechos consumados que representan las concesiones mineras, están los temas del Parque Natural y la Reserva Forestal. De igual manera, es necesario darle una solución clara y justa a los ocupantes actuales del Parque y de la Reserva, que facilite sus actividades productivas y las limite en beneficio de conservar bien lo que queda de Parque, a la vez que les comprometa a cuidar las áreas reservadas de modo definitivo para el Parque y la Reserva.

Y esto necesita hacerse con cierta prontitud, por cuanto el solo anuncio de las titulaciones puede haber ya despertado el apetito de otros ocupantes que puedan acabar con lo que resta de ellos. Igualmente se considera importante aclarar hasta dónde van las concesiones mineras y qué implicaciones acarreará ello para los poseedores de tierras y, en general, para todos los habitantes, en relación con la preservación del medio ambiente. Además se reclama con insistencia la consulta a las comunidades para la implementación de las concesiones mineras y petroleras, así como la exigencia de la responsabilidad social efectiva.

Plan de Consolidación Integral de La Macarena PCIM

PH1: En una escala de 1 a 6, donde 1 es NADA y 6 es MUCHO, por favor diga ¿Qué tanto conoce usted del PCIM teniendo en cuenta todo lo que sabe, lo que ha escuchado o el contacto que ha tenido?



Base: 899 entrevistados Región de La Macarena

7. El tema de tierras y territorios debe verse como algo integral y no reducido a la titulación. Debe conducirse de acuerdo al ordenamiento territorial, velar por la apropiación y reapropiación (en el caso de los desplazados que retornen) de los territorios por parte de los habitantes y dueños legítimos de la región, precaverse de los efectos negativos para el medio ambiente natural y social de la actividad extractiva de la minería. Fortalecer las actividades productivas propias de la región en combinación con las que estimulan la agricultura comercial y fortalecer los factores de equilibrio entre los actores económicos, sociales y políticos por la vía de acrecentar el tejido organizativo que ya es fuerte en la región y otorgarle el debido reconocimiento.
8. La vigilancia de la observancia de los Derechos Humanos debe incrementarse, pues persisten signos desalentadores en este sentido, a pesar de la mejoría reconocida. Se cree que ello no sólo contribuirá a la mayor aceptación para el Estado entre la población, tanto el local y regional, como el nacional, sino que aportará una contribución importante a la solución definitiva del conflicto o lo hará menos costoso en términos de afectaciones a la población civil en caso de que persista. Por tanto, deben fortalecerse los organismos civiles de vigilancia de los Derechos Humanos, persistir en la formación integral a las Fuerzas Armadas, mantener a los organismos de vigilancia internacional debidamente informados e introducir una formación generalizada a la población desde la escuela en los Derechos Humanos.
9. La gobernabilidad sólo se podrá asegurar cuando se establezca un equilibrio y complementación real entre la acción del Gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales. La sustitución que ha efectuado el PCIM a los segundos

Proceso de Paz

PI11: ¿Qué cree usted que pueden hacer los habitantes de este municipio para ayudar a conseguir la paz?



Base: 899 entrevistados Región de La Macarena

a nombre del primero, ha logrado dar una imagen de presencia integrada del Estado central, pero ha contribuido poco al fortalecimiento de los gobiernos locales.

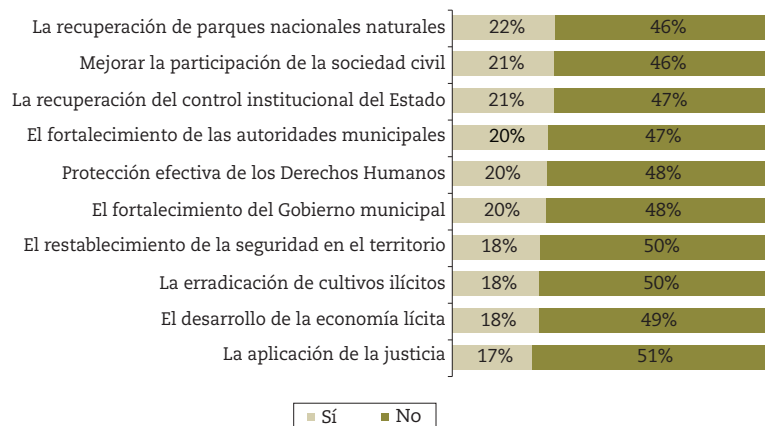
Según los resultados de la encuesta, ha perjudicado la percepción de desempeño de ambos. Es decir, se registra y hasta se aplaude la presencia del Estado central, pero ello no significa un aval a todo lo que hace, por el contrario, se señalan los errores y se expresan ácidas críticas a la ausencia de una rendición de cuentas.

La vitalidad de las organizaciones sociales se puso de presente a pesar de todo y logró tener una actuación autónoma de amplia significación e impacto en las pasadas elecciones municipales y departamentales. Se ha instalado una nueva generación de alcaldes y concejales mucho más cercanos a la gente, en especial a los campesinos, con base en los cuales podría darse paso a la implementación de la descentralización del Programa y a su transformación en una propuesta de nueva civilidad. Pero se necesita reconocer este hecho con todas sus consecuencias para no continuar en la competencia por la imagen, ni mucho menos seguir considerando a los gobiernos municipales como minusválidos o simple brazo ejecutor de mandatos y proyectos originados muy lejos de su jurisdicción.

10. En lugar de la propaganda de guerra, que hace ver como héroes dignos de imitación a los guerreros, es necesario implementar la propaganda de paz y las acciones que conduzcan a la construcción de esta. De suerte que, manteniendo en alto la vigilancia armada como reclama la población, se pase a generar territorios de paz, donde la seguridad no sea un tema negativo sino positivo, es decir; no se constituya a partir de la vigilancia de las Fuerzas Armadas sino de la integración y apropiación de los territorios por parte de las comunidades. Se reconoce que ello exigiría una reestructuración y un salto de calidad en el PCIM, para transformarlo de un instrumento de guerra a instrumento de paz. Se cree que

Plan de Consolidación Integral de La Macarena PCIM

PH3: Para usted, las actividades del PCIM están dirigidas a ...



Base: 899 entrevistados Región de La Macarena

esto implica un cambio de mentalidad y romper con las tradiciones afincadas en la guerra, por lo cual se podría tropezar con un gran escepticismo al comienzo, debido a la continuación del conflicto. Fortalecer a los actores sociales e institucionales privados que puedan aportar en la construcción de la paz, estimular su accionar coordinado y articulado, acercar a las grandes empresas a escenarios de responsabilidad social que estén relacionados con la construcción de la paz, convocar a las organizaciones sociales sin distinción a sumarse en este propósito; todo esto puede desatar un movimiento convergente que facilite estabilizar la consolidación.

11. La guerra prolongada durante tantos años, que ha involucrado a varias generaciones con desarraigos constantes y toda suerte de atropellos contra la dignidad humana, cometidos por todos los actores del conflicto sin distinción, ha dejado una profunda herida en los individuos, los grupos sociales y las poblaciones, que necesitará muchos años para sanar. La aspiración a lograr la paz es muy sentida por todos los actores, aun cuando su sentido de realidad les ha dado muy poco lugar para el optimismo y lo refleja el tono que destilan algunas entrevistas y la encuesta. El estado de guerra y violencia permanente parece haberse naturalizado como una situación normal de un diario vivir. El PCIM, como programa estatal que se propone abordar estas consecuencias de manera integral, debe repensarse como un programa de construcción de paz que involucre a toda la población sin excepción, que dirija su acción tanto a la transformación de la psicología individual como a la modificación de los comportamientos sociales, que ubique la solidaridad y el compromiso ciudadano en el primer lugar de importancia entre las virtudes cívicas, que estimule el espíritu emprendedor en lo social, lo productivo y lo cultural y que facilite a los pobladores el arribo a expectativas de vida nueva, a nuevos niveles de confianza y autoconfianza y a imaginarios de transformación social incluyente y fortalezca las identidades sociales en los territorios. Para ello, la consolidación de la paz debe apoyarse en la significativa legitimidad que posee la institucionalidad estatal y comunitaria local y regional (reflejada por la encuesta) y, a la vez, proponerse incrementar este valor por medio del fortalecimiento organizativo y técnico y de la delegación de responsabilidades y tareas en la ejecución de recursos que vayan a robustecer los planes de desarrollo territorial.

El PCIM, como programa estatal que se propone abordar estas consecuencias de manera integral, debe repensarse como un programa de construcción de paz que involucre a toda la población sin excepción, que dirija su acción tanto a la transformación de la psicología individual como a la modificación de los comportamientos sociales,

12. El fortalecimiento o transformación conceptual del PCIM aparece como una necesidad dictada por los resultados de sus acciones. Un examen somero nos ha mostrado que los Derechos Humanos están subsumidos en todo el planteamiento estratégico y metodológico y no tienen el lugar central que debieran ocupar. Lo mismo pasa con la expresión y construcción de ciudadanía. Posiblemente ello se deriva del énfasis puesto en el componente militar que articula todo el PCIM. Si se lograra descentrar el Programa de este componente, podría aparecer con mayor fuerza la necesidad de articular todo alrededor de la construcción de nueva ciudadanía y de la defensa y respeto a los Derechos Humanos. Y, de esta manera, reconstruir el Programa como una propuesta de paz y posconflicto. El alto nivel de exigencia ciudadana que pudo encontrarse en algunos entrevistados no debiera asustar a los representantes del Estado y el Gobierno sino, al contrario, felicitarse de poder encontrar aliados para la construcción de paz en el mismo territorio, con gente que no cree en todo lo presentado y ahora reclama acciones responsables de alta calidad y sostenibles en el tiempo por parte del ente estatal.

13. El análisis realizado fue socializado con aquellos actores que ayudaron a construirlo con sus informes, a través de las entrevistas, las visitas y la recolección de la encuesta. Fue formalmente entregado a la Embajada del Reino de los Países Bajos y, con su aceptación, lo será al Gobierno nacional y departamental, como un insumo modesto, pero realizado con un alto nivel de compromiso con la paz de Colombia

Con este ejercicio esperamos no afectar ni causar ninguna molestia ni generar ningún riesgo a las personas que generosamente se prestaron para apoyar este trabajo y agradecemos sus aportes. Igualmente, aseguramos a todos nuestro compromiso de incorporar, en un apartado anexo, las consideraciones y sugerencias que la presentación de esta socialización pudo suscitar, a modo de memoria de la socialización.



Tras medio siglo de intentos por “llevar el Estado a las regiones”, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar?¹

¹ Este artículo hace parte de una investigación que adelanta la Corporación Nuevo Arco Iris con el apoyo de la Fundación Ford y la Fundación Open Society, cuya publicación se realizará en el segundo semestre de 2013. Se inspira en los hallazgos parciales de la investigación y, en particular, en el capítulo autoría de Francisco Gutiérrez sobre la literatura internacional y colombiana sobre construcción de Estado. También en las muy generosas entrevistas que me concedieron, además de Gutiérrez, Francisco Leal, Fernán González, Álvaro Tirado Mejía, Marco Palacios, Gonzalo Sánchez, María Emma Wills, Jorge Orlando Melo, Otto Morales Benítez y Rafael Pardo; los expresidentes César Gaviria y Andrés Pastrana; los exdirectores del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) Eduardo Wills, Héctor Riveros y Alejandro Linares; el exdirector de la Red de Solidaridad Social Eduardo Díaz Uribe; el exdirector del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) Juan Carlos Palou; los exconsejeros de Seguridad Gonzalo de Francisco y Sergio Jaramillo; el exconsejero de Paz Camilo Gómez; el exdirector de la Unidad de Consolidación Territorial Álvaro Balcázar, así como el actual director Germán Chamorro y todo su excelente equipo de colaboradores a lo largo y ancho del país. A todos ellos mi profunda gratitud, y la exención por cualquier error factual o de apreciación, cuya responsabilidad es solamente mía.



La idea de “llevar el Estado a las regiones en conflicto” es bastante colombiana. Sin embargo, desde hace poco el presidente de Perú, Ollanta Humala, la promueve en el mismo sentido de sus homólogos colombianos. De la misma manera, asesores norteamericanos y colombianos proponen esa fórmula en México y Afganistán, arguyendo los éxitos de la experiencia colombiana. Eso indica que la idea de “llevar el Estado a las regiones” entró a hacer parte de la lista de productos colombianos de exportación.

Desde 1958, con Alberto Lleras Camargo, todos los presidentes colombianos sin excepción han tratado de “llevar el Estado a las regiones en conflicto”. Si se comparan las regiones priorizadas por el presidente Lleras con las regiones priorizadas por el presidente Santos, la sensación que queda es de estruendoso fracaso. Cuatro de las cinco regiones seleccionadas por Lleras en 1958, Tolima, Huila, Cauca y Valle, siguen en la lista del presidente Santos, aunque con variaciones en los municipios específicos a intervenir. Sólo Quindío y Caldas, que estaban en la lista de Lleras, ya no están en la de Santos, quien en cambio tuvo que seleccionar otras seis regiones: Nariño, Putumayo, Meta y Caquetá, Bajo Cauca antioqueño y cordobés, Catatumbo y Montes de María.

En vez de reducirse, el número de regiones donde urge “llevar el Estado” ha ido creciendo con los años. Sin embargo, con entusiasmo consultoril, pero también con evidencia empírica, todos los análisis sobre Colombia describen a un país que logró salir de “fallido” y llegó a ser “viable”, y para algunos, incluso ejemplar.

¿Qué explica ese aparente fracaso a nivel regional, pero aparente éxito a nivel nacional e internacional? ¿Qué prioridades presidenciales han definido las estrategias y municipios a los que se “lleva el Estado” y la manera como se lleva? ¿Cuáles han sido los efectos sobre la capacidad estatal municipal de



los programas presidenciales que “llevan el Estado a las regiones”? Estas son las principales preguntas que intentará responder la investigación de la que se deriva este artículo.

¿De dónde viene y cómo ha evolucionado la idea de “llevar el Estado a las regiones en conflicto”?

Alberto Lleras Camargo no sólo trazó en varios discursos la idea política de que había que “llevar el Estado a las regiones en conflicto”, sino que fue el primero en crear una estructura institucional central a quien encargarle esa tarea: “La Comisión Especial para la Rehabilitación”. En palabras del historiador Gonzalo Sánchez, esa Comisión era una especie de “Consejo de Ministros para asuntos de Violencia”, donde participaba casi la mitad del gabinete presidencial.

En el decreto de su creación, el 1718 del 3 septiembre de 1958, se le fijaba como tarea “la preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia” y la coordinación de las diversas dependencias administrativas tanto nacionales como regionales que apuntaran a la realización de los propósitos del Gobierno (Sánchez, 1988, p. 1).

Por otra parte, aunque sin relación directa con la de Rehabilitación, el presidente Lleras Camargo creó la Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia, integrada por Otto Morales Benítez, Augusto Ramírez Moreno, Germán Guzmán Campos y los generales Hernando Mora Angueira y Ernesto Caicedo. Esta segunda Comisión no pudo llegar a un informe consensuado entre sus miembros, así que la solución fue que cada integrante le contara al presidente sus propias conclusiones y dejara a su criterio las acciones a seguir¹.

El esquema de Lleras pretendía atender secuencial y paralelamente la pacificación y la rehabilitación, con la esperanza de que de su suma surgiera la

¹ Entrevista con Otto Morales Benítez.

reconciliación. Para ello, seleccionó zonas rurales que a juicio del Gobierno tenían gran devastación por la violencia, aunque esta ya hubiera cesado, otras que seguían en medio de la candente confrontación e igual requerían rehabilitación. La combinación y sucesión de pacificación y rehabilitación debía contener a los violentos y motivarlos a integrarse a la vida política, atender a las víctimas, sacar de la ruina económica a las regiones e integrarlas a la Nación. (Entrevista a Morales Benítez); (Sánchez, 1988).

Presupuesto de la Comisión Especial para la Rehabilitación 1959	
Para dotaciones y sueldos de Comisiones de Titulación de Baldíos	\$459.800.00
Para transporte de alimentos y socorro en caso de necesidad pública	\$265.000.00
Para obras de rehabilitación y ayuda a los departamentos, según contratos (obras públicas, escuelas, higiene, etcétera)	\$61.228.000.00
Para cárceles	\$4.000.000.00
Para reformatorios de menores, campañas de protección de la infancia	\$7.000.000.00
Para colonizaciones y parcelaciones	\$14.000.000.00
Para labores de acción comunal	\$3.052.376.50
Para vivienda	\$14.000.000.00
Para cuentas de la Contraloría General de la República, con destino a gastos de fiscalización	\$130.200.00
Para sueldos y gastos de Jueces, Fiscales, Tribunales de Gracia, Comisiones Seccionales de Rehabilitación, Abogados de Pobres, etcétera.	\$1.241.800.00
Para imprevistos, previa destinación que posteriormente hará la Comisión Especial	\$256.983.49
Suma	\$105.900.559.99

Fuente: GÓMEZ PINZÓN, José. Informe que presenta el Consejero de la Presidencia de la República a la Comisión Especial de Rehabilitación. Imprenta Nacional. 1959. Pág. 6-7.

Esa estrategia focalizada, rural y secuencial de Lleras no tuvo continuidad; la Comisión de Rehabilitación fue oficialmente clausurada en 1961. Iniciativas gubernamentales relativamente similares a las de Lleras Camargo, durante el resto del Frente Nacional, como la Reforma Agraria del presidente Carlos Lleras, o iniciativas post - Frente, como el Programa de Desarrollo Rural Integral (DRI) del presidente López Michelsen, no estaban focalizadas en función de la violencia, ni tenían por objetivo específico atender sus secuelas. Más bien, esas iniciativas esperaban traer desarrollo económico rural al conjunto de las regiones. En general, el discurso oficial durante el Frente Nacional, en relación con el conflicto rural y armado, varió entre las iniciativas de mayor acento en reforma agraria y modernización institucional central de los mandatarios liberales con las de los mandatarios conservadores de mayor acento antisubversivo y de impedir las repúblicas independientes. Ambas tuvieron como común denominador el objetivo de “preservar el orden público, más que el de rehabilitar e integrar a las regiones en conflicto”.

El epicentro de la modernización estatal durante el Frente Nacional fue el Gobierno central. Desde él y para él se originaron las iniciativas de modernización del Estado. La inversión en defensa se seleccionó sistemáticamente en favor del Ejército, a costa de baja inversión en Policía y mínima en justicia. Las luchas bipartidistas y las tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso ocasionaron una especie de división del trabajo donde el Ejecutivo primó sobre el Congreso y se quedó con la iniciativa del gasto y la tecnocracia, y los políticos profesionales se quedaron con el Congreso, el clientelismo y las regiones. Los dirigentes del Frente Nacional optaron por formar y ampliar la burocracia estatal, pero no a la weberiana sino a la colombiana. Es decir, no independizando la burocracia de la política, como sugirió Max Weber, sino insertando toda la política dentro de la burocracia, como resolvieron nuestros dirigentes².

El Frente Nacional, en relación con el conflicto rural y armado, varió entre las iniciativas de mayor acento en reforma agraria y modernización institucional central de los mandatarios liberales con las de los mandatarios conservadores de mayor acento antisubversivo y de impedir las repúblicas independientes.

² Este resumen de las causas y consecuencias de la modernización selectiva del Estado se basa en los rigurosos trabajos de Bejarano y Segura y el de Uricoechea sobre la modernización estatal en el Frente Nacional, cuya lectura es obligatoria para los interesados en el tema.

Cuadro 2. Prioridades en el gasto estatal (1957-1974)

Prioridades en el gasto estatal durante el periodo 1957-1974, según participación en el gasto total del Gobierno central - Frente Nacional					
	Gasto	Participación		Gasto	Participación
1	Obras públicas	18,18	11.	Vivienda	3,62
2	Defensa	14,18	12.	Gobierno	2,19
3	Educación	13,63	13.	Trabajo	1,74
4	Hacienda	8,45	14.	Departamentos	
5	Salud	7,16		Administrativos	1,67
6	Policía Nacional	7,08	15.	Comunicaciones	1,46
7	Desarrollo	6,4	16.	Relaciones exteriores	1,04
8	Agricultura	5,07	17.	Contraloría	0,08
9	Justicia	4,66	18.	Minas y energía	0,77
10	Deuda pública	4,13	19.	Congreso Nacional	0,63

Fuente: BEJARANO, Ana María y SEGURA, Renata (2010). "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional" En Orjuela, Luis Javier. El Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 235.

Esas selecciones en la modernización y ampliación estatal tuvieron múltiples consecuencias; para efectos de este trabajo, destaco tres que se relacionan en cadena. Primero, un sesgo hacia el uso de canales partidistas, más que de canales estatales institucionalizados, como correas de transmisión de la inversión pública y la presencia estatal en las regiones. La "presencia del Estado" en las regiones se subordinó a la "presencia de los partidos" (González). Segundo, una subordinación de las prioridades del gasto estatal a las necesidades electorales de los políticos y sus partidos. La inversión pública se lleva y se hace donde sea más rentable electoralmente; esa competencia siempre la gana la densidad urbana sobre la dispersión rural, y las demandas de la clase media sobre las masas pobres, urbanas y

rurales. Tercero, lo anterior no sería problema sino virtud democrática, de no ser porque la ocupación del territorio en Colombia es superasimétrica, la representación política muy limitada y la violencia nunca ha dejado de ser un instrumento para restringirla aún más. Ingresar al sistema de representación estaba asegurado para unos y obstruido para otros, por las

balas o los votos. Retener la representación no dependía de los votos, dependía del acuerdo frentenacionalista y de las balas; así, lograr que el sistema político responda a los electores mayoritarios es difícil, pero posible. No obstante, lograr que le responda a los electores minoritarios o los no electores es prácticamente imposible. La Colombia rural, la representación política y la organización estatal en el territorio quedaron con más puntos de desencuentro que de articulación. (Gutiérrez); (González); (Palacios, 2011). A los que creen que todos nuestros males se deben al narcotráfico y sus rentas, nunca sobra recordarles que toda esa desarticulación del territorio, la población, el régimen político y el aparato estatal ocurrió mucho antes de que en Colombia se descubriera una mata de coca, y siguió ocurriendo a finales del siglo XX, cuando llegamos a tener 164.000 hectáreas de coca, y sigue ocurriendo hoy que tenemos menos de la mitad de esa cifra en hectáreas sembradas de coca.

La idea de tener un programa presidencial específico, focalizado, con una estructura institucional propia, dirigido a las zonas más afectadas por la violencia o a aquellas donde el Estado era desafiado de manera contundente, sólo volvió a la Casa de Nariño hasta 1982. El Plan Nacional de Rehabilitación, aunque con distintos enfoques, sobrevivió durante tres gobiernos consecutivos. Empezó con Belisario Betancur en 1983, para contrarrestar la pobreza y otras “causas objetivas de la violencia” y para acompañar el proceso de negociación política que se desarrolló con varios grupos guerrilleros, en particular las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Con Virgilio Barco, el crecimiento del PNR fue una prioridad política y presupuestal, hasta convertirse en el epicentro de la estrategia territorial y de inversión del Ejecutivo en las regiones, como consta en varios documentos públicos:

El Plan Nacional de Rehabilitación es parte integral del programa de cambio económico, social, político e institucional propuesto por el Gobierno, tendiente a la construcción de una sociedad moderna en la que se reordenen las bases del crecimiento económico, se integren las regiones marginadas al proceso de desarrollo y se logre la reconciliación entre los colombianos y la normalización de la vida ciudadana. (DNP, Documento 2.311, 1987, p. 2).

Barco y los directivos del PNR desecharon la idea de las “causas objetivas”, por ejemplo la pobreza, como causantes de la violencia. Concluyeron que la principal causa de violencia era la falta de legitimidad política y alcance del Estado frente a la sociedad y la desarticulación regional. Decidieron que el PNR se iría a las regiones con un esquema participativo, con inversión pública a mejorar su gestión y legitimidad. Mayor participación e inversión sería lo que le daría presencia, oxígeno político y vitalidad al Gobierno



nacional en particular y al sistema político en general. Para ello, en tiempo del presidente Barco, el PNR estableció las siguientes prioridades:

Con la elección popular de alcaldes, a partir de 1988, y la profundización de la descentralización establecida en la Constitución de 1991, el PNR empezó a dejar de ser una prioridad del gobierno de César Gaviria. Pese a que durante ese Gobierno siguió creciendo el número de municipios incluidos en el Programa y al balance positivo de sus logros, las dificultades de entronque político e institucional del PNR con la estructura institucional y política de la descentralización se tornaron insostenibles. En el documento Conpes 2523 de 1991 sobre el PNR de Gaviria se notan esas tensiones:

El PNR atiende en la actualidad 304 municipios y beneficia a 5.485.000 habitantes. Ha mostrado importantes logros en la ampliación de la democracia participativa y la recuperación de la credibilidad ciudadana en las instituciones. Se han logrado realizar en el marco del PNR, 4.381 reuniones de Consejos Municipales de Rehabilitación, donde participaron 5.437 organizaciones representativas de la comunidad. (p. 2).

El Congreso, la Asamblea Constituyente y el Ejecutivo decidieron que el oxígeno al sistema político vendría por la vía de la elección popular y la inversión por la vía de la descentralización fiscal directamente a los municipios, no por conducto del Ejecutivo Nacional. Con menores recursos y sus competencias reasignadas, y con la visión de menos Estado y más mercado del presidente Gaviria, el PNR se fue quedando sin respaldo, sin chequera y sin función.

Por lo anterior y por las nuevas prioridades presidenciales, desde el presidente Ernesto Samper la idea de un programa anticonflicto o prolegitimidad del Estado y focalizado en ciertos municipios se disipó e incursionaron dos nuevos enfoques que permanecerán en las siguientes administraciones. Primero, el foco dejó de ser el llegar a los municipios más pobres o conflictivos y pasó a ser el llegar a los ciudadanos más pobres dentro de los pobres. En esa perspectiva, dentro del llamado “Salto Social” del presidente Samper, se crearon el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) y la Red de Solidaridad Social (RED) como los principales instrumentos para que el Ejecutivo seleccionara ciudadanos beneficiarios de subsidios y servicios estatales y llegara a ellos en todos los municipios del país.

La idea de tener un programa presidencial específico, focalizado, con una estructura institucional propia, dirigido a las zonas más afectadas por la violencia o a aquellas donde el Estado era desafiado de manera contundente, sólo volvió a la Casa de Nariño hasta 1982.

En el Plan de Desarrollo del presidente Pastrana se mencionaba que además de las inversiones corrientes del Gobierno central orientadas a favorecer el desarrollo y contrarrestar la violencia, el Gobierno contemplaba “la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia”.

La Red de Solidaridad Social, como estrategia específica de la política social de esta administración, fue creada en agosto de 1994 e incorporada a los programas de “El Salto Social”. Su objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable, y facilitar su participación en los grandes programas sociales, mediante los esfuerzos conjuntos de las instituciones del Estado nacionales y territoriales, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Con la RED se busca, además, generar un clima de convivencia social, promover la solidaridad y contribuir al proceso de paz, a través de la participación local y comunitaria en la toma de decisiones. (DNP, Documento Conpes 2838 de 1996).

El segundo cambio fue que la política antinarcóticos entró a ser el criterio fundamental de actuación focalizada territorial del Estado colombiano. El Estado empezó a ser llevado hacia municipios donde había coca y porque había coca. Los programas de “Desarrollo Alternativo” empezaron en Colombia en 1985, cuando el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas (UNDCP) emprendió proyectos de sustitución de cultivos de coca en el sur del Cauca, y luego en Nariño a partir de 1989. Posteriormente, en asocio con el PNR, esos proyectos llegaron a veintidós municipios en 1993. Pero sólo hasta el gobierno de Samper se creó un programa dentro de la estructura estatal colombiana, ya no simplemente un proyecto de cooperación internacional, para adelantar programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos y se amplió la cobertura a noventa y seis municipios. En 1995, el presidente Samper creó el Programa de Desarrollo Alternativo (PLANTE), adscrito a la Consejería Presidencial para la Política Social, y usó para su ejecución lo que quedaba del aparato administrativo del PNR. (DNP, Conpes 2734, 1994).

El Programa de Desarrollo Alternativo busca complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos. Este programa se limita a zonas de economía campesina donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, elevar la calidad de vida, conservar el medio ambiente y fomentar los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, con el fin de reducir la oferta de sustancias psico-trópicas. Así, el concepto de Desarrollo Alternativo orienta una política integral que fomenta el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementa la presencia institucional del Estado y crea fuentes alternativas de ingresos. (DNP, Conpes 2734, 1994, p. 1).

Al empezar el PLANTE, el balance del Gobierno colombiano sobre la magnitud y caracterización de lo que llamaban “el problema mundial de las drogas” era el siguiente:

Colombia tiene una superficie cercana a 40.000 hectáreas cultivadas en coca, entre 16.000 y 20.000 hectáreas en amapola, y durante 1993 se reportó la reaparición del cultivo de marihuana, en una superficie que oscila entre 6.000 y 8.000 hectáreas.

[...]

En 1992, los cultivos de coca, amapola y marihuana afectaron a 212 municipios del país e involucraron en forma directa e indirecta aproximadamente a 300.000 pequeños productores, entre campesinos e indígenas. Se estima que 15.000 pequeños productores son responsables directos del 50% o 60% del área sembrada en coca; entre 15% y 20% del área en amapola y del 45% al 50% del área en marihuana en el país.

En ninguno de los dos documentos Conpes sobre el PLANTE de la administración Samper, el 2734 de 1994 y el 2835 de 1996, se menciona directamente a las FARC, a otras guerrillas o grupos paramilitares como parte del problema de los cultivos ilícitos en Colombia. Como se aprecia en el texto citado, los ilícitos involucran a “pequeños productores” o al “narcotráfico” en abstracto; lo más cercano son referencias generales y secundarias como las siguientes:

En general, las zonas afectadas por cultivos ilícitos se caracterizan por presentar situaciones de atraso económico y social, débil o nula presencia institucional del Estado con programas de inversión social y de desarrollo económico, situaciones de conflicto originadas en la marginalidad y las precarias condiciones de vida de la población, y presencia de grupos armados.(DNP, Conpes 2734).

Para 1999, cinco años después de iniciado el PLANTE, ese discurso y diagnóstico oficial cambiaría radicalmente. Luego del gobierno de Samper, las estrategias gubernamentales para “llevar el Estado a las regiones” combinarán siempre, sin exclusividad, subsidios y servicios estatales para los más pobres, erradicación de cultivos ilícitos y proyectos productivos. El cénit de esa combinación de formas de “llevar el Estado a las regiones” fue el “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”, más conocido como Plan Colombia, acordado entre el gobierno de Estados

El Programa de Desarrollo Alternativo busca complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos. Este programa se limita a zonas de economía campesina donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos

Unidos y el presidente Andrés Pastrana, quien lo usó también como eje articulador del proceso de paz con las FARC, que a la postre fracasó.

En el Plan de Desarrollo del presidente Pastrana se mencionaba que, además de las inversiones corrientes del Gobierno central orientadas a favorecer el desarrollo y contrarrestar la violencia, el Gobierno contemplaba “la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia”. (Cambio para Construir la Paz, p. 305).

A diferencia del gobierno de Samper, donde el programa social –la Red de Solidaridad– y el de cultivos ilícitos –PLAN-TE– eran independientes. En el de Pastrana, los dos programas se unieron en el marco del Plan Colombia, que pasó a ser el eje articulador de la política social, de infraestructura, desarrollo rural y antinarcóticos dirigido a regiones específicas, muy afectadas por cultivos ilícitos y presencia de grupos armados ilegales. El Plan Colombia tuvo dos grandes componentes, el militar y antinarcóticos, estrategias de lucha antinarcóticos, y el social, políticas de paz y convivencia ciudadana. El primero se concentró en mejorar la capacidad y equipamiento de la Fuerza Pública y en la erradicación de cultivos ilícitos en tres regiones

Catatumbo y sur de Bolívar. Con el componente social, el Plan Colombia llegó en total a 272 municipios, seleccionados con diferentes criterios: generar empleo de “emergencia”, construir pequeñas infraestructuras, hasta apoyar proyectos productivos, bajo el lema general de “obras para la paz”.

En 2005 empezó el corte de cuentas al Plan Colombia, por lo cual se publicaron múltiples análisis. El balance oficial del gobierno colombiano reportó que “el éxito en cada uno de los componentes del Plan Colombia (PC) demuestra que la estrategia integral ha sido efectiva”. (DNP, 2006, p. 43). El balance del Congreso norteamericano fue un poco más cauto:

Mientras ha habido un progreso medible en la seguridad interna de Colombia, según lo indica el descenso en violencia, y la erradicación de cultivos ilícitos, ningún efecto se ha visto en relación al precio, pureza y disponibilidad de cocaína y heroína en los Estados Unidos³. (Library of Congress-CRS, Plan Colombia: A Progress Report, 2005).

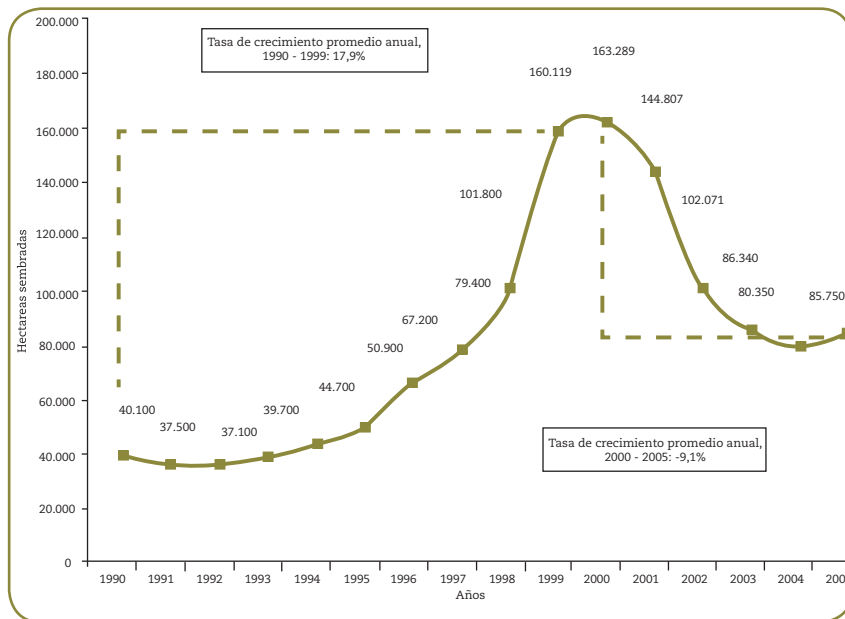
Cuadro 4. Recursos ejecutados en el Plan Colombia (millones de dólares), 1990-2005

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
Fortalecimiento institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26,0%	6.165	57,5%
Reactivación económica y social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16,0%
Total	6.950	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100%

Fuente: MDN y Acción Social. Cálculos: DNP - DJS. Tomado de (DNP, 2006, p. 11).

³ Traducción propia. El reporte completo de la Oficina de Investigaciones del Congreso Norteamericano sobre el Plan Colombia puede consultarse en <http://fpc.state.gov/documents/organization/43875.pdf>

Gráfico 1. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia, 1990-2005



Fuente: SIMCI; Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos UNODC y Departamento de Estado de los estados Unidos de América. Tomado de (DNP, 2006, p. 13)⁴

Los diferentes estudios sobre el Plan Colombia permiten afirmar que el componente antinarcóticos ha sido más costoso que eficaz, mientras que el militar y el social han tenido rendimientos muy eficaces por cada dólar invertido (Mejía, 2012). A la par de la mejora en equipamiento y operatividad militar, el componente social del Plan Colombia del gobierno Pastrana dejó importantes innovaciones institucionales en política social, como los programas Jóvenes y Empleo en Acción, y Familias en Acción, que perdura hasta hoy, dado que su impacto ha sido positivo y significativo en reducción de pobreza y mejoras en nutrición y escolaridad infantil a nivel rural. (U. Andes-CEDE, Núñez & Cuestas, 2006). El conjunto de programas e inversiones del componente social del Plan Colombia se efectuó primordialmente a través del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), en cuyo informe de gestión se reportó el siguiente balance de inversiones entre 2000 y 2007:

Según los reportes sobre el Plan Colombia al Congreso norteamericano, además de los recursos de apoyo militar presupuestados dentro del Plan Colombia, sumando el presupuesto adicional de asistencia militar directa.

⁴ La gráfica tiene un evidente error de proporcionalidad en la escala, que sobrestima visualmente, no matemáticamente, la reducción de hectáreas de coca entre 2002 y 2005, año en el cual los cultivos eran prácticamente equivalentes a los iniciales del año 1999. El reporte del Congreso norteamericano sobre el Plan Colombia menciona que según fuentes norteamericanas, el número de hectáreas con coca en Colombia pasó de 122.500 en 1999 a 114.000 Ha en 2004 y según reportes de UNDOC y SIMCI pasó de 160.000 a 80.000 Ha. Las cifras de UNDOC y SIMCI son las que usa de base el reporte del Gobierno colombiano sobre el Plan Colombia (DNP, 2006).

Cuadro 5. Balance de inversiones (2000-2007)

Programa	Recursos (Millones de pesos)
Familias en Acción	\$ 1.860.140
Vías para la Paz	\$ 991.571
Familias Guardabosques	\$ 706.966
Empleos en Acción Proyectos Comunitarios	\$ 302.196
Obras para la Paz	\$ 203.173
Jóvenes en Acción	\$ 187.783
Generación de Ingresos	\$ 154.810
Campo en Acción	\$ 139.505
Gestión comunitaria	\$ 121.412
Grupo Móvil de Erradicación	\$ 81.629
Seguridad Alimentaria Putumayo y Sur de Bolívar	\$ 77.752
Atención Humanitaria y derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario	\$ 54.646
Proyectos Productivos	\$ 47.233
Familias en Acción Población desplazada	\$ 35.983
Acuerdo FAD	\$ 28.713
Crédito BID-PLANTE	\$ 21.000
Apoyo Técnico y Administrativo	\$ 16.094
Reconversión Laboral	\$ 11.825
Apoyo Administrativo Red de Apoyo Social	\$ 9.374
Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI-	\$ 8.018

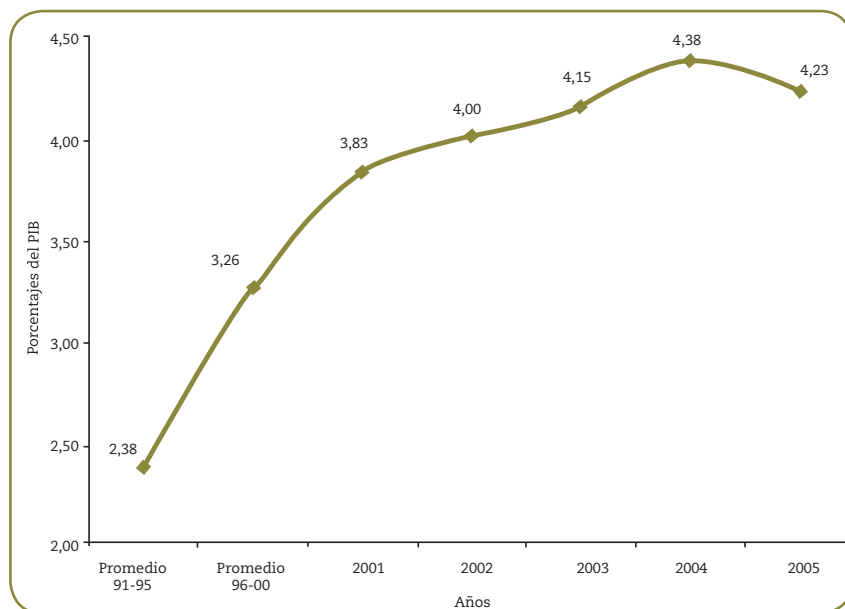
Al final del periodo Pastrana, el Gobierno colombiano logró que el norteamericano autorizara el uso más amplio y flexible de la inversión del componente militar del Plan Colombia, no sólo para la lucha antinarcóticos sino también para la lucha contrainsurgente. Con esa evolución, el Plan Colombia siguió siendo el mayor soporte estratégico, operativo y financiero de la iniciativa para “llevar el Estado a las regiones” del siguiente presidente, Álvaro Uribe, pero con una nueva visión: priorizar la lucha contrainsurgente en el marco de la antinarcóticos.

Según los reportes sobre el Plan Colombia al Congreso norteamericano, además de los recursos de apoyo militar presupuestados

dentro del Plan Colombia, sumando el presupuesto adicional de asistencia militar directa, el total de inversión norteamericana en Colombia no ascendía, en 2005, a los 3.7 billones, reportados en el Balance del Plan Colombia del DNP a 2005, sino a 4.5 billones de dólares (Library of Congress-CRS, Plan Colombia: A Progress Report, 2005). Esa asistencia militar, sumada al presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa, elevó sostenidamente el gasto militar en defensa del 3,26% del PIB al inicio del Plan Colombia a 4,38%, cinco años después.

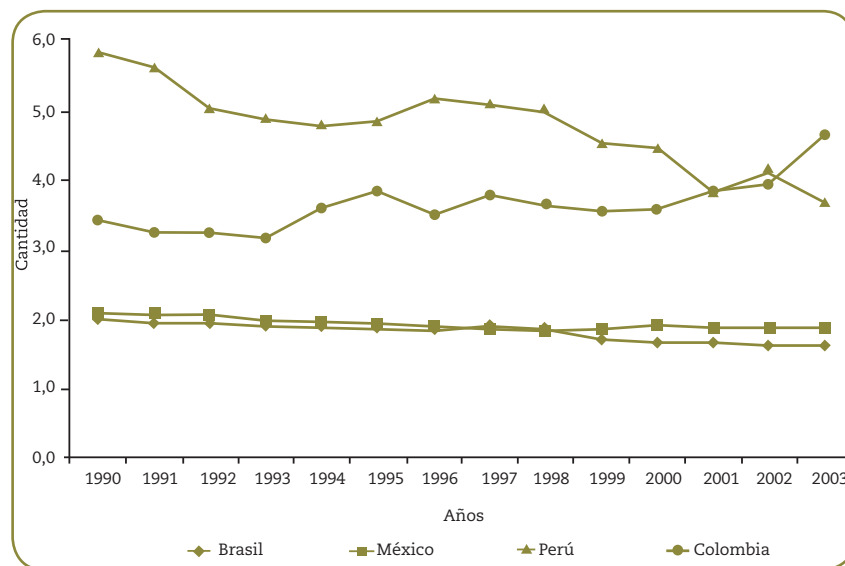


Gráfico 2. Gasto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB, 1991-2005



Fuente: MHCP. Cálculos: DNP-DJS

Gráfico 3. Comparación entre Colombia, México, Perú y Brasil, número de efectivos de la Fuerza Pública, por cada mil habitantes, 1990-2003



Fuente: http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p2_1.pdf
http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php;
<http://first.sipri.org/index.php?page=step2>

En 2007, a inicios del segundo periodo del presidente Álvaro Uribe, se formularon la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)” y la “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social”, conocida como Plan Colombia II. En ambas se cita de manera casi textual la misma referencia a la DAI y el CCAI, pero con un propósito más específico: “la consolidación del control del territorio”.

Con ese monto de inversión militar, con la nueva política de “Seguridad Democrática”, nació un nuevo impuesto al patrimonio, destinado exclusivamente a financiar dicha política y un mandato anti-FARC ratificado en las urnas. El expresidente Álvaro Uribe redefinió la siguiente generación de iniciativas gubernamentales para “llevar el Estado a las regiones”. El corazón ideológico de esas iniciativas fue la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Doctrina de la Acción Integral (DAI).

El Gobierno presentó en 2002 la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) como la respuesta ante las amenazas existentes. Esta se planteaba como una política pública integral cuyo objetivo era recuperar y asegurar la institucionalidad y el imperio de la ley, permitir el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en todos los rincones del territorio nacional y restituir la tranquilidad y la confianza de los colombianos (Ministerio de Defensa Nacional, Rendición de cuentas 2002-2006, p. 5).

La DAI tiene una larga historia de uso por parte de la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa de Colombia, cuyos antecedentes se remontan al llamado Plan Lazo, una especie de Plan Colombia con acento anticomunista de la década de 1960. Durante el gobierno del presidente Uribe, lo nuevo fue la adaptación y difusión de dicha doctrina al resto de las entidades civiles del Gobierno central, en el marco de la nueva receta gubernamental para “llevar el Estado a las regiones en conflicto”: El Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI).

La entidad que lideró la adaptación y difusión de la DAI a las entidades civiles del Gobierno central fue la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–⁵. La dirigencia de Acción Social concluyó en su momento que si al Ministerio de Defensa le correspondía la recuperación militar del territorio, a ellos les correspondía la “recuperación social del territorio”. Para ejecutar esta visión paralela de recuperación militar y social, se creó en 2004 el CCAI.

El CCAI es un mecanismo de coordinación interagencial, integrado en total por catorce entidades del Gobierno nacional: doce estrictamente de función civil, la Policía Nacional y el Comando

General de las Fuerzas Militares; Acción Social era su secretaría técnica y operativa. La creación del CCAI respondió a la permanente solicitud de los militares colombianos para que tras su avance y recuperación militar de territorios, llegara el resto del Estado detrás. El CCAI fue concebido como el mecanismo para asegurar el cumplimiento de ese propósito. Por vía del CCAI, se institucionalizó la Doctrina de Acción Integral (DAI) del Ministerio de Defensa en el resto de las entidades del Gobierno central para “llevar el Estado a las regiones”.

En 2007, a inicios del segundo periodo del presidente Álvaro Uribe, se formularon la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)” y la “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social”, conocida como Plan Colombia II. En ambas se cita de manera casi textual la misma referencia a la DAI y el CCAI, pero con un propósito más específico: “la consolidación del control del territorio”.

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática incluye un conjunto de veintiocho planes y programas, agrupados con base en cinco líneas de acción (ver Anexo 1). El inicio de la implementación de esta política debe marcar el proceso de transición hacia la fase de consolidación

⁵ Acción Social se derivó de fusionar en una misma entidad, operativamente desde 2003 y legalmente desde el 2005, a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, la Red de Solidaridad Social, la Consejería para el Plan Colombia y el Fondo de Inversiones para la Paz.

del control del territorio, donde la presencia y las operaciones de la FP [Fuerza Pública] sean en el marco para el restablecimiento de la plena autoridad del Estado, el normal funcionamiento de todas sus instituciones y la inversión social.

Para cumplir con este objetivo, la Doctrina de la Acción Integral se constituirá en la principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social. De ahí que esta doctrina implica no sólo la coordinación existente a través del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que integra a todas las agencias del Estado, sino que también definirá la participación y responsabilidad de las autoridades locales y la de otros sectores, como el privado, a través de los gremios, y las agencias de cooperación internacional.

(DNP, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social” [Plan Colombia II], [lan Colombia II] by a l=Law si radica ciraciegramas llegaron a 22 municipios en 1993, pero s gestie declared legal by a l=Law si2007, p. 51).

Y sobre el CCAI se añade que:

Así mismo, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) continuará su labor de coordinación interagencial para implementar las estrategias de Recuperación Social del Territorio (RST) en las zonas recuperadas por la Fuerza Pública. Para 2007-2010, el CCAI avanzará en la generación de mayor gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos en el Estado y en ellos mismos como comunidad. En este sentido, el CCAI ha definido tres frentes de trabajo para la RST: primero, consolidar la intervención en cincuenta y tres municipios prioritarios; segundo, apoyar la coordinación para la RST de 332 corregimientos priorizados por la PONAL (Policía Nacional); y, tercero, difundir la estrategia de coordinación interagencial para la RST en zonas no intervenidas por el CCAI.

(DNP, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social” [Plan Colombia II], 2007, p. 73)

En 2007, el entrante Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, decidió crear los llamados Centros de Fusión, como unas replicas mejoradas del esquema CCAI en dos regiones prioritarias: los Montes de María y la región de La Macarena, considerada el epicentro financiero

y estratégico del bloque más poderoso de las FARC, el bloque Oriental.

Cada centro de fusión cuenta con un coordinador militar, un coordinador policial y un gerente civil. Este gerente, que depende del CCAI, es el encargado de administrar y supervisar la implementación de los planes integrales en coordinación con las autoridades locales y regionales, siempre tendiendo al fortalecimiento institucional. (Santos, 2009, p. 25)

El Centro de Fusión de la Macarena, también denominado “Programa de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM)”, pasó de ser una versión mejorada del CCAI a tener carácter propio, y terminó convertido en el caso modelo del Plan Colombia II y la PCSD. El PCIM mantuvo la prioridad antinarcóticos y contrainsurgente, pero tiene tres características diferenciales con el CCAI: primero, una visión regional de desarrollo económico e integración regional. Segundo, una dirección civil con mayor autonomía estratégica y operativa frente a la operación militar. Tercero, un equipo de trabajo operativo, permanente y ubicado en la región intervenida. La extensión del modelo PCIM al resto del país empezó a formularse con la Directiva Presidencial 001 de 2009, mediante la cual se estableció el “Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)”.

Cuadro 6. Nueva inversión gestionada CCAI-PNC (2004-2010)

NUEVA INVERSIÓN GESTIONADA CCAI-PNC 2004-2010				
LÍNEA ESTRATÉGICA DE CONSOLIDACIÓN	EJECUTADO 04-08	EJECUTADO 09-10	EN EJECUCIÓN ACTUAL	TOTAL
Atención humanitaria de emergencia	\$ 35.808.850.829	\$ 23.710.150.932	\$ 8.978.539.098	\$ 68.497.550.859
Desarrollo económico	\$ 164.420.057.132	\$ 156.446.395.951	\$ 337.056.651.271	\$ 657.923.104.354.
Desarrollo social	\$ 349.001.581.131	\$ 224.347.080.940	\$ 323.259.502.250	\$ 896.608.164.321
Gobernabilidad	\$ 8.206.227.276	\$ 5.528.783.242	\$ 4.499.273.256	\$ 18.234.283.773
Justicia	\$ 21.191.835.531	\$ 12.005.728.677	\$ 21.131.167.872	\$ 54.328.732.080
Ordenamiento de la propiedad	\$ 10.820.463.066	\$ 3.829.055.111	\$ 2.803.389.600	\$ 17.452.907.777
TOTAL NACIONAL	\$ 589.449.024.965	\$ 425.867.194.852	\$ 697.728.523.347	\$ 1.713.044.743.165
TOTAL NUEVA INVERSIÓN GESTIONADA (2004-2010) \$ 1.713.044.743.165				

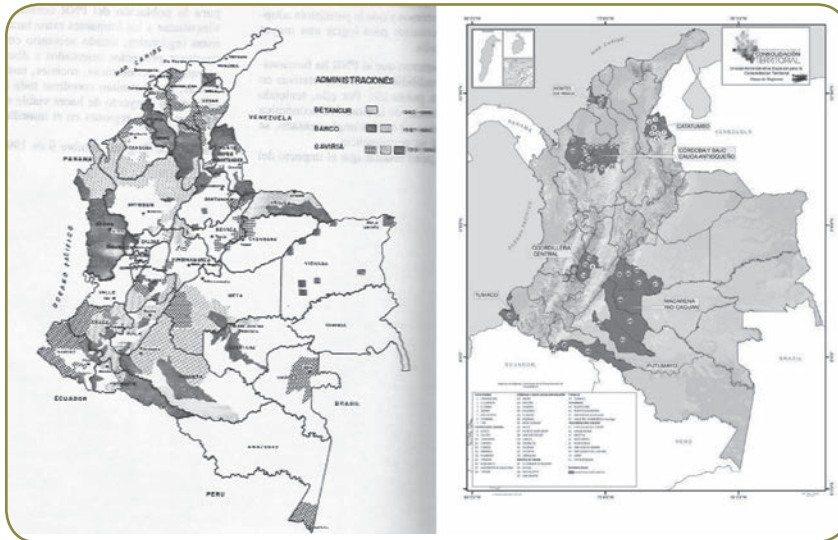
Fuente: Presidencia de la República-PNC 2010. Tomado de: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1011pnct.pdf>

Luego de varias revisiones estratégicas del PNCRT y el CCAI, el gobierno del presidente Santos institucionalizó el mecanismo *ad hoc* del CCAI en un ente institucional permanente denominado la “Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)”, creada mediante el Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2011, como parte del también recientemente creado “Departamento para la Prosperidad Social”.

En palabras del director del PCIM y luego primer director de la UACT, Álvaro Balcázar, el objetivo de la política PNCRT es “impe- dir la reversibilidad de los avances de la Fuerza Pública en seguri- dad, mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucio- nal, y por ese camino lograr la superación del conflicto” (Entrevista Álvaro Balcázar). Inicialmente, la Unidad consideró la selección de ciento dos municipios a intervenir. Finalmente, escogió sólo cin- cuenta y uno por razones de capacidad.

Cuadro 7. Número de municipios receptores de iniciativas presidenciales.

Mapa 1. Municipios seleccionados por el PNR entre 1983 y 1992 vs. Municipios seleccionados por la Unidad Territorial de Consolidación en 2011



¿Qué se preguntaría desde la literatura académica a la idea presidencial de “llevar el Estado a las regiones”?

Los clásicos de la literatura académica sobre formación de Estado se concentran en explicar las condiciones sociológicas, económicas y políticas que permitieron el surgimiento y afianzamiento del Estado nación en Europa. Son narrativas históricas y comparativas que explican cómo cambios sociológicos y económicos terminaron cambiando las coaliciones y arreglos territoriales, políticos e institucionales, de entre los cuales terminó prevaleciendo el Estado. Explican, por ejemplo, la manera en que cambios económicos, como el comercio a larga distancia y la acumulación de capitales, consolidaron a los comerciantes y burgueses como una nueva clase social, ubicada principalmente en ciudades, y el rol de esos factores en la formación de Estado. (Mann, 2012); (Moore, Jr., 1993); (Tilly, 1992). También muestran cómo, además de la revolución en el comercio, la Revolución Industrial terminó consolidando unas clases obreras y otras capitalistas (Mann, 2012). Exponen la forma como las clases de campesinos y aristócratas entraron en conflicto con las nuevas clases, y cómo sus disputas, alianzas y revoluciones se posibilitaron diversos tipos de arreglos territoriales, políticos e institucionales (Moore, Jr., 1993); (Skocpol, 2007); (Poggi, 1978); (Spruyt,

1994). Explican por qué entre esos diferentes tipos de arreglos, como las ciudades Estado, las ligas subregionales y los imperios, terminó prevaleciendo el Estado nación soberano (Spruyt, 1994). También hacen ver de qué manera lo anterior fue posibilitado por macroprocesos sociológicos, como el desarrollo del pensamiento racional, abstracto e impersonal y por formas de relacionamiento social interdependientes, de integración y centralización (Gerth & Mills, 2009); (Elias, 1994); (Elias, 1970).

Todas las narrativas y explicaciones europeas, epicentro del surgimiento y consolidación del Estado nación, se refieren a macroprocesos históricos, sociológicos y económicos que tomaron siglos en producirse y en producir consecuencias como el Estado moderno. Las diferentes narrativas coinciden en los factores que estudian, pero no en el orden de importancia o poder de causalidad que les atribuyen para explicar el surgimiento del Estado. Por ejemplo, unas priorizan los cambios económicos (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2005), otras la guerra (Tilly, 1992), y otras el tipo de alianzas políticas entre clases (Mann, 2012); (Moore, Jr., 1993), como el factor determinante para explicar el surgimiento del Estado y la naturaleza del régimen político. Pese a los desacuerdos, la mayoría de esas narrativas coinciden en un punto: el Estado nación no fue un producto planeado

y buscado, fue una consecuencia casi inadvertida de actores y procesos que buscaban ciertos objetivos más puntuales. Por ejemplo, buscaban financiar y

ganar guerras y para ello construyeron arreglos institucionales que a la postre se volvieron los sistemas de impuestos y control del territorio del Estado moderno. Maximizando la capacidad de extracción para financiar la guerra o la protección de sus aliados, tuvieron que hacer concesiones a los contribuyentes, como darles voz y voto en

NÚMERO DE MUNICIPIOS RECEPTORES DE INICIATIVAS PRESIDENCIALES PARA "LLEVAR EL ESTADO A LAS REGIONES EN CONFLICTO" 1983-2011								
DEPARTAMENTO	PLAN NACIONAL DE REHABILITACIÓN			DESARROLLO ALTERNATIVO PLANTE	PLAN COLOMBIA	PLAN COLOMBIA II - CCAI		CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL
	BETANCUR 1982-1986	BARCO 1986-1990	GAVIRIA 1990-1994	SAMPER 1994-1998	PASTRANA 2002-2006	URIBE 2002-2006	URIBE 2006-2010	SANTOS -2010-
Amazonas			2					
Antioquia	32	35	36			2	15	10
Arauca	4	4	7			4	4	
San Andrés								
Atlántico								
Bolívar	3	9	15	5	5		2	2
Boyacá	10	12	32					
Caldas		3	4					
Caquetá	14	14	15	12	12	2	2	3
Casanare			8					
Cauca	15	36	37	17	17	5	6	5
Cesar	4	7	13			3	3	
Chocó	3	19	18			7	7	
Córdoba	6	7	14			3	4	5
Cundinamarca	13	9	17					
Guainía				1	1			
Guaviare	1	1	4	4	4	2	2	
Huila	19	22	21	18	18			
La Guajira		4				2	2	
Magdalena		2	13			3	4	
Meta	11	11	13	10	10	4	6	6
Nariño	3	12	23	9	9	1	8	1
Norte de Santander		18	19	1	1	10	10	7
Putumayo	9	9	10	9	9	6	6	4
Quindío								
Risaralda		3	4					
Santander	19	20	27	1	1			
Sucre		24	24				2	2
Tolima	16	17	18	8	8		4	4
Valle del Cauca							5	2
Vaupés			1					
Vichada		3	4	1	1			
Adicionales (1) (2)					176			
TOTAL	182	301	399	96	272	54	92	51

(1) El Programa adicional de Samper "La red de Solidaridad Social" llegó a todos los municipios. De Pastrana en adelante, se transforma en Familias en Acción, también de alcance nacional

(2) Mediante El Fondo de Inversiones para la Paz el Plan Colombia llegó a 176 municipios adicionales y el componente de Erradicación Forsoza se concentró en Putumayo, Catatumbo y Sur de Bolívar

ciertas decisiones. Buscando impedir las invasiones de rivales, confiaron las funciones de recaudo, organización y protección a ciertos aliados en las zonas de frontera (Tilly, 1992).

Si hiciéramos el ejercicio de imaginar el tipo de preguntas que los autores clásicos le harían a los presidentes colombianos sobre su idea de “llevar el Estado a las regiones”, posiblemente encontraríamos cosas así: “Señor presidente: ¿Cuáles son los grandes cambios económicos y sociológicos que han ocurrido en esas regiones? ¿Qué grupos o clases sociales son los presentes en esas regiones? ¿Cuáles son los tipos de coaliciones, disputas y conflictos armados que se han generado entre grupos y clases sociales en esas regiones? ¿Qué tipo de arreglos territoriales, institucionales y políticos impulsan las coaliciones y conflictos presentes en esas regiones? De esos arreglos, ¿qué puede llevar a que el del Estado prevalezca sobre las alternativas que le compiten?”.

En pocas palabras, los autores clásicos tratarían de entender cuáles son los orígenes y el Estado de las macro condiciones presentes en esas regiones y esto permite pensar que a partir de estas se puede formar un Estado moderno. Y tendrían gran curiosidad por entender qué hace pensar al presidente que puede llevar o crear a voluntad esas condiciones en ciertas regiones.

Mucha tinta ha corrido a propósito de la aplicabilidad de esas tesis en países de África o América Latina, que a diferencia de los europeos no tuvieron reyes y monarquías, ni siglos de guerras bárbaras, desprovistas de todo límite normativo o de la noción de Derechos Humanos, y donde los guerreros no fueron perseguidos por cortes por sus crímenes, sino aceptados como gobernantes en sus sociedades. Los factores analizados en la narrativa europea, como los cambios económicos, la formación de grupos sociales, las alianzas políticas, las guerras, las revoluciones, etcétera, siguen siendo variables de análisis en otras latitudes y eras. Más que en la pertinencia de esos factores, el debate se ha centrado en explicar por qué esos factores se configuraron de manera muy distinta a la europea, por ejemplo, por qué no hubo revolución industrial, monarquías ni grandes guerras internacionales, o por qué otros factores no presentes en Europa, como la colonización y su legado, produjeron procesos de formación y tipos de Estado muy diferentes al europeo en América Latina. (Centeno M. A., 2002); (Centeno & López-Alves, 2001); (López-Alves, 2000).

Más allá de la variedad de procesos y tipos de Estado, el hecho es que todo el globo terráqueo del siglo XX quedó repartido entre Estados que se relacionan entre sí como Estados soberanos, más allá

de las evidentes diferencias en su formación y características internas. Algunos autores argumentan que ese reconocimiento garantizado de la soberanía estatal, independientemente de las condiciones reales para ejercer la estatalidad, ha tenido consecuencias negativas sobre la naturaleza del Estado, incentivando la formación de regímenes patrimonialistas (Jackson, 1990). En cualquier caso, la establecida soberanía estatal en el sistema internacional abrió otro tipo de literatura académica enfocada en explicar la variación en sus características internas y no por qué surgen los Estados en América o África, puesto que se asume que los Estados nacionales son un hecho establecido y operante en el sistema internacional. Por ejemplo, si tienen o no el monopolio de la coerción y la recolección de impuestos, si desempeñan más o menos funciones, con qué eficacia las cumplen, si cubren o no todo su territorio, si las prácticas políticas en el territorio varían entre arreglos más autoritarios y otros más democráticos. (Boone, 2003); (Boone, 2012); (Gibson, 2012); (Kurtz 2013); (Revista Universidad Católica de Chile, 2013).

Más allá de los trabajos, de gran factura, citados sobre África y América Latina, otra porción de la literatura contemporánea está dominada por los marcos conceptuales, las prioridades y el lenguaje de la contrainsurgencia nacional y el

antiterrorismo global, o por el lenguaje consultor de la modernización estatal. Esa literatura está más enfocada en explicar cómo derrotar a un enemigo que en cómo formar el Estado, o en “modernizar” al Estado desconociendo su heterogéneo alcance territorial e institucional; quieren modernizar un Estado que no se ha formado.

¿Cómo deberíamos abordar el propósito de extender la presencia y el control estatal hacia y desde las regiones?

Es obvio que las posibles preguntas de los autores de la literatura clásica y la contemporánea se derivan de un contexto histórico particular e irrepetible, pero no por ello carecen de sentido para la Colombia actual. Inspirados en esos autores y luego de que a pesar de los múltiples intentos presidenciales, casi una tercera parte del territorio colombiano aún no tiene Estado (García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga, Revelo Rebolledo, & Espinosa Restrepo, 2011). Por esta razón, deberíamos hacernos algunas reflexiones sobre cómo extender el control estatal hacia y desde las regiones. Planteo algunas, derivadas de lo avanzado en nuestra investigación.

El Estado no se lleva voluntariamente, se construye interdependientemente

El Estado no es un ente plenamente autónomo, una variable independiente, que se decide llevar de un lugar a otro. El Estado es un resultado, una variable dependiente de las condiciones, preferencias y arreglos sociales, económicos y políticos de una sociedad. La distribución muy desigual del Estado colombiano sobre el territorio y la población es el resultado de unos arreglos de poder particulares, que han definido qué es y quién ocupa el centro, qué es y quién ocupa la periferia y cómo se relacionan. Centro y periferia se construyen mutuamente. No hay ninguna razón para creer que se puede llevar o construir Estado en la periferia, en las regiones en conflicto, sin intervenirlo en el centro. Construir Estado en las regiones implica redistribuir e institucionalizar los arreglos de poder en el centro, en la periferia, y sus interdependencias.

La idea de “llevar el Estado a las regiones” parte de un supuesto binario simple: dado que hay ausencia, se llevará la presencia. El supuesto de vacío en las regiones, esperando a ser llenado por la presencia del Estado es falso y equívoco. Nunca hay ausencia, siempre hay alternativas y en el caso de Colombia hay competidores armados y estatales directos. El Estado necesita más que un mandato

normativo y legal para imponerse sobre esas alternativas o competidores. Necesita establecer cómo empatar y adaptar su oferta de poder, servicios y arreglos institucionales a las alternativas existentes en las regiones. Aún en el supuesto de derrota militar o cooptación de los competidores directos, el Estado es el “nuevo” en las regiones y su oferta para regular la población y el territorio debe empatar con las alternativas existentes para poderlas sustituir. En ese sentido, la discusión, más desde la perspectiva ‘consultoril’ que académica, sobre si el Estado se hace de arriba hacia abajo, o de abajo hacia arriba, pierde sentido en esta perspectiva. Como bien lo recuerda Norbert Elias, el Estado no es ni arriba ni abajo; es por definición un proceso de integración, interfuncional e interdependiente (Elias, 1994); (Elias, 1970).

¿Queremos hacer Estado en las regiones o contener los problemas de las regiones hacia el Estado central?

Desde el Frente Nacional hasta hoy, la respuesta preferida de los presidentes sobre para qué llevar el Estado a las regiones ha sido para “mantener el orden público”. El enfoque de los programas presidenciales ha sido más de contención de los problemas de las regiones hacia el centro, que de integración de las regiones y el centro. Y mucho menos

de redistribución del poder entre el centro y las regiones. Las fórmulas para “mantener el orden público” y “llevar el Estado” han combinado inversión social con gasto en defensa y luego con financiación en antinarcóticos. Esa especie de combinación de pan y plomo, la adaptación colombiana del pan y circo romano, ha sido la fórmula presidencial predominante para “mantener el orden público” y “llevar el Estado a las regiones”. ¿Van a seguir las iniciativas presidenciales ofreciendo plan y plomo a las regiones?, ¿lo van a seguir haciendo para defender al centro de las regiones, o se van a decidir por redistribuir poder entre el centro y las regiones en un proceso de integración interdependiente e institucionalizado? En la eventualidad de que la amenaza guerrillera y cocalera regional decrezcan, ¿tendrán algún interés los gobernantes centrales en hacer o “llevar Estado a las regiones”?

¿Qué canales redistribuyen e institucionalizan el poder en Colombia?

La descentralización, la guerra, las elecciones y la economía política del narcotráfico han sido los canales por los cuales han interactuado y se ha redistribuido el poder entre los viejos y nuevos protagonistas de este, entre el centro y periferia en los últimos treinta años en Colombia. Para fluir por esos

canales, los protagonistas encargados de “llevar el Estado” desde el centro o de resistirlo o reconfigurarlo desde las regiones han combinado plata, plomo y votos, según sus ambiciones e intereses. Toda la gama de iniciativas presidenciales han interactuado con la gama de iniciativas de los competidores estatales: con el sometimiento por el narcoterrorismo de la era de Pablo Escobar, o el arreglo vía chequera de la era Rodríguez Orejuela, o la combinación suprema de plata, plomo y votos de la parapolítica, o la fórmula de puro plomo a la clase política de las FARC.

Con pocas excepciones, los programas presidenciales para “llevar el Estado a las regiones” no han alterado la distribución del poder en las regiones intervenidas, ni entre ellas y el centro, como lo han hecho la descentralización, la guerra, las elecciones y la economía política del narcotráfico. En cambio esos cuatro factores sí han tenido mayor capacidad de reconfigurar el centro y el Estado desde las coaliciones de poder de las regiones; la parapolítica, por ejemplo, es sólo una expresión de eso. Por ello, una de las posibles explicaciones a los efectos muy limitados de los programas presidenciales en la capacidad estatal municipal es que han pretendido “llevar el Estado”, a pesar de la descentralización, la guerra y las elecciones, o claramente sin articular los canales con los que “llevan el Estado”, con esos tres canales estructurantes del poder en la Colombia reciente.

Parafraseando al historiador Marco Palacios, el “optimismo racional” que han tenido los presidentes colombianos, desde el Frente Nacional hasta hoy, es modernizar el Estado en el centro y luego “llevarlo a las regiones”, se ha quedado en ilusión y en una clara desventaja comparativa para reconfigurar poder en las regiones, mientras que los factores de poder real en estas han tenido ventaja comparativa para reconfigurar el centro. En pocas palabras, las regiones han reconfigurado más al Estado central, que el Estado central a las regiones. Sin entender y asumir esas realidades y recalibrar las estrategias para construir Estado aquí y allá, seguiremos en la ilusión o peor aún, en el optimismo irracional.

Hacer Estado es fundamentalmente un proceso de redistribuir e institucionalizar poder

Cambiar la muy desigual distribución de la presencia estatal sobre el territorio implica cambiar la distribución del poder a lo largo y ancho del territorio, tanto en el centro como en la periferia. Hay una correlación muy alta entre nivel de ruralidad y baja presencia estatal, y también hay una variación alta de presencia estatal dentro de las zonas rurales. ¿Cuáles y quiénes son los factores de poder

en la Colombia rural? ¿Cómo se va a redistribuir el poder entre la Colombia rural y la urbana? ¿Cómo se va a institucionalizar esa redistribución de poder? ¿Será que las respuestas a lo anterior se encuentran rediseñando el sistema electoral para que la Colombia rural tenga una representación más proporcional *vis a vis* la Colombia urbana? Estas preguntas no se pueden dejar de responder si se trata de extender el Estado hacia y desde las regiones.

En investigaciones previas realizadas desde la Corporación Nuevo Arco Iris (Corporación Nuevo Arco Iris, 2007); (López, 2010); (Romero, 2011) y otros estudios de centros académicos (Camacho, Duncan, Steiner, Vargas & Wills, 2009), hemos hecho un análisis detallado de los tres grandes protagonistas que alteraron la distribución de poder en la periferia y el centro desde los ochenta: las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes. Los políticos, las élites y demás grupos sociales ya hacían parte de la ecuación de poder y se sometieron, adaptaron o aliaron con los nuevos protagonistas del poder. Pese a la transformación del poder que viejos y nuevos protagonistas han logrado, esta no clasificaría como revolución social, según la definición y criterios de autores clásicos como Theda Skocpol (Skocpol, 2007).

Lo más parecido a una revolución social, a la Skocpol que hemos tenido en Colombia, es la fallida cuasi revolución insurgente y la exitosa cuasi revolución narcoparamilitar. Esta es exitosa porque cambió de manera rápida y fundamental la configuración de clases, poder y del Estado, tanto en la periferia como en el centro. La insurgente es fallida porque no logró ese tipo de transformaciones. Los protagonistas de la cuasi revolución mafiosa, paramilitares, políticos y narcotraficantes cambiaron sustancialmente los fundamentos, medios y velocidades de movilidad y ascenso social, económico y político en la periferia y el centro (Duncan, 2009); (Duncan, 2013).

Las bases sociales sobre las cuales buscan erigirse las guerrillas siguen siendo hoy, como hace sesenta años, los campesinos pobres y los desarraigados del territorio y del poder. La fallida revolución insurgente ha dejado unos territorios y sectores sociales semiexcluidos de la configuración de poder político y alcance estatal formal. Por el contrario, la cuasi revolución mafiosa sí creó una nueva clase emergente, social, económica y política, no sólo gracias a sus formas de acumulación de capital y poder, sino también gracias a su capacidad de hibridación con las formas de capital y poder existentes. De la cuasi revolución mafiosa surgieron los “empresarios” de los ahora llamados carteles de la contratación y la clase política de la parapolítica. Esas nuevas clases se acomodaron a la fuerza, y vía plata y votos se

ratificaron dentro del orden social y las jerarquías estatales y de poder colombianas. Ninguna forma de construcción estatal en Colombia será viable sin reconocer y regular la semiexclusión de la fallida revolución insurgente y la autoinclusión exitosa de la cuasi revolución mafiosa.

En términos más amplios, ninguna construcción estatal en Colombia será viable sin ajustar territorial, política e institucionalmente la subrepresentación de la Colombia rural. Esto es la subrepresentación del 60% del territorio nacional y de poblaciones severamente subrepresentadas como los campesinos, indígenas y afrodescendientes. Si de construcción estatal se trata, además de pan y plomo, Colombia tiene que considerar ajustes institucionales profundos que conecten la representación política con la presencia y operación estatal tanto en el centro urbano como en lo rural. Por ejemplo, Colombia debería considerar seriamente que todos los departamentos tengan un número de senadores fijos, no proporcionales a la población y el electorado; tendría que pensar la posibilidad de elegir a los diputados de las Asambleas dividiendo el territorio de los departamentos en distritos territoriales, cada uno de los cuales elegiría un diputado, de manera similar a como lo ha propuesto el senador John Sudarsky para la Cámara de Representantes; tendría que pensar en asignarle a las gobernaciones mayores facultades en recaudo

de impuestos, por ejemplo, recaudar el predial rural, y también mayores obligaciones en inversión rural. Tiene que pensar en instancias concretas cuyo origen de representación y mandato funcional esté directamente ligado a la Colombia rural y en sopesar la sobre-representación urbana y del centro.

“No todas las cosas buenas vienen juntas”

Esa advertencia me la hizo el profesor Francisco Gutiérrez cuando empezamos esta investigación: “No confunda las variables de formación estatal con las de democracia. Todas las cosas buenas no vienen juntas”. Su advertencia tiene todo el sentido tanto conceptual como metodológico. Todas las teorías sobre el Estado y las explicaciones sobre su formación permiten concluir que el raciocinio fundamental de autores clásicos como Tilly es imbatible: sin un mínimo de acumulación centralizada y eficaz en coerción, protección y extracción, no es posible el resto del Estado moderno, ni como extensión territorial ni como aparato institucional impersonal, garante de derechos y deberes; la noción weberiana.

Reconocer el requisito de eficacia no es desconocer ni relativizar el de legitimidad. Según Tilly, las necesidades y tensiones derivadas de la “eficacia” extractiva y coercitiva fueron las que terminaron incentivando arreglos políticos e institucionales que constituyen el embrión del Estado moderno. No hay razón para pensar que en nuestra era y nuestro país esas tensiones y la relación dinámica entre el requisito de eficacia y el de legitimidad desaparecen. Por el contrario, estas tienen formas de canalización y legitimación institucionalizada que todos los protagonistas, estatales y no estatales, legales e ilegales usan, como la descentralización, la confrontación armada y la electoral.

Tratar de extender e integrar al control estatal al Macizo Sur colombiano o al Bajo Cauca antioqueño y cordobés sin subvertir los oligopolios armados que compiten al Estado, su interacción y conexiones con el centro, y sin regular el orden mafioso, es una quimera. Y creer que esa subversión y regulación se va a hacer a punta de asperjar glifosato, y repartir carnés del SISBEN y cheques a familias en acción, es una quimera mayor. Esa fórmula de pan y plomo aéreo es obviamente insuficiente, e incluso puede ser contraproducente (Vanda Felb Brown). Más allá de pan y plomo intermitente, hacer Estado requiere institucionalizar coerción y protección, regulación socioeconómica, integración política y territorial eficaz y estable y mutuamente responsiva con las regiones.

“Se nos olvidó llevar la tienda...”

“Llevamos todo: salud, educación, alcaldes, pero se nos olvidó llevar la tienda”. Eso me dijo un entrevistado, mientras conversábamos sobre sus esfuerzos y los de muchos otros por “llevar el Estado” a la región Amazónica. Todas las teorías de formación de Estado reseñadas en este artículo son a su vez teorías de transformación social, política y económica, y de su paulatina institucionalización. El Estado y el mercado crecieron se formaron a la par. Parte de la literatura sobre el Estado en el siglo XX es sobre la influencia de este en procesos económicos, como la industrialización, la inserción económica global (Wade, 1990); (Evans, 1995). En este tipo de estudios, el Estado es un agente de desarrollo económico. En todas las literaturas, la historia del Estado está atada a la del mercado.

Está claro que con una visión acertada o no, con mayor o menor eficacia, los presidentes colombianos han tenido una gran preocupación por llevar el Estado a las regiones en conflicto. ¿Y el mercado?, ¿también piensan llevarlo?

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as fundamental cause of long run growth. En P. Aghion, & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1A, pp. 385-472). Elsevier B.V.
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State: Rural Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boone, C. (2012). Política Territorial y el Alcance del Estado: Irregularidad por Diseño. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32 (3), 623-641.
- Camacho, A., Duncan, G., Steiner, C., Vargas, R., & Wills, M. (2009). *A la sombra de la Guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes-CESO.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Centeno, M., & López-Alves, F. (2001). *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, CT, USA: Yale University Press.
- Elias, N. (1994). *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*. Oxford: Blackwell.
- Elias, N. (1970). Process of State Formation and Nation-Building. *Transactions of the 7th World. Congress of Sociology*. 3, pp. 274-284. Sofia: ISA.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J., Revelo Rebolledo, J., & Espinosa Restrepo, J. (2011). *Los Estados del País. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- Gerth, H. H., & Mills, C. (2009). *From Max Weber Essays in Sociology*. New York: Routledge.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, R. (1990). *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD, USA: Johns Hopkins University Press.
- López, C. (Ed.). (2010). *Y Refundaron la Patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Debate.
- López-Alves, F. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Mann, M. (2012). *The Sources of Social Power. The rise of classes and nation-states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, Jr., B. (1993). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, CB2, IRP: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1999). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries. En O'Donnell, G, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democracy* (pp. 133-157). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Poggi, G. (1978). *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Robinson, J., & Acemoglu, R. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Power*. New York: Crown Publishers.
- Romero, M. (2011). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Debate.
- Sánchez, G. (1988, abril-agosto). Rehabilitación y Violencia durante el Frente Nacional. *Revista Análisis Político* (4).
- Skocpol, T. (2007). *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spruyt, H. (1994). *The Sovereign State and Its Competitors. An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990 - 1992*. Malden, MA, USA: Blackwell Publishing.
- Tilly, C. (1985). "War making and State Making as Organized Crime". En P. Evans, D. Rueaschmeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

El ELN

¿un poder regional?

Esta guerrilla ha perdurado y hace esfuerzos por recuperar su influencia en algunas regiones del país. Tras haber enfrentado duros reveses en el oriente antioqueño, bajo Cauca, Santander, sur de Bolívar, Cesar, Norte de Santander, Magdalena, a manos de los grupos paramilitares y las Fuerzas Armadas durante los noventa, el ELN reanuda sus ataques a lo largo del piedemonte llanero (Boyacá, Casanare, Arauca), El Catatumbo (Tibú, Sardinata, El Tarra) y da muestras de recomposición en algunos puntos del Sur de Bolívar (Santa Rosa del Sur, Morales, San Pablo), la Serranía del Perijá (Becerril, La Jagua, Codazzi), la Provincia de Ocaña (Aguachica, San Calixto, Teorama), las cercanías de Pamplona, (Chitagá) y algunos municipios de Santander (Sabana de Torres, Simacota).

Para mencionar sólo las regiones y municipios donde antaño se le conoció y para completar el mapa de su presencia, sería necesario sumar algunos municipios del Cauca (El Tambo, Argelia, Almaguer, Bolívar, Guapi), Nariño (Sandoná, Santa Cruz, Pasto, Barbacoas, El Charco, Santa Bárbara) y Chocó (Lloró, Bagadó, Bajo Baudó, Sipí), donde el ELN ha “inaugurado” otras formas de acción¹, así como también en la costa pacífica y cerca a la frontera con Ecuador. A la sombra de este

reaparecimiento, se esconden diferentes aumentos y acentos de su nivel de influencia local y regional en asuntos económicos y políticos. También nuevas formas –algunas cautas otras impositivas– de establecer y mantener contacto con los habitantes de zonas marginadas en el nororiente, centro-norte y sur-occidente del país, aspectos que el Gobierno no debería subestimar de cara a eventuales diálogos y negociaciones con el ELN.

Cifrar su poder en un hipotético número de combatientes por frentes puede ser un error de enfoque². Aún en sus mejores momentos (1994-1996), esta guerrilla se

¹ Al parecer, más cercanas al narcotráfico, la minería ilegal y, en algunos casos, a las alianzas con la banda criminal “Los Rastrojos”.

² Fuentes oficiales calculan entre 2200 y 2800 el número total actual de guerrilleros del ELN en el país.



ha caracterizado por la discreción en sus manifestaciones de fuerza militar y por la constancia en su influencia sobre la población y los poderes regionales. Lo ocurrido en el sur de Bolívar es un buen ejemplo de estas características. El Bloque Central Bolívar de las AUC se creó para desarticular al ELN en esta zona del país; entre 1996 y 2002, se mantuvo allí una guerra que se tradujo en graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a los Derechos Humanos (DDHH). Las autodefensas se desmovilizaron en 2005, pero el ELN permaneció en los mismos puntos donde tuvo origen cuarenta años antes. Este dato no es despreciable por marginal que se considere a esta zona del país; recuérdese que allí ocurrió, en enero pasado, el secuestro de los ingenieros de la Braeval Mining Corp., canadiense. Esto sucedió en el mismo lugar (Casa de Barro) donde hasta hace poco se paseaban, armados y uniformados, integrantes del mismo grupo paramilitar que juró acabar con esta guerrilla y donde hoy hacen presencia tropas de la Quinta Brigada del Ejército. El aumento de esta presencia no impide al ELN servir de intermediario en la explotación de minas de oro en la Serranía de San Lucas ni establecer acuerdos velados con algunos mandatarios municipales de turno en la misma zona. Es más, bandas neoparamilitares (Bacrim) y guerrilla parecen compartir espacios contiguos y beneficiarse de las rentas de actividades semilegales e ilegales (minería artesanal, producción y procesamiento de base de coca).

El ELN ha sabido incrustarse en territorios y en situaciones sensibles al conflicto social; ha aprendido también a echar raíces en estos mismos espacios. Así lo muestra la trayectoria del Frente Domingo Laín en Arauca, donde la “bonanza del petróleo”, surgida en los ochenta, pasó, pero el ELN se quedó. Durante 2012, al menos la mitad de las acciones³ de este grupo armado en todo el país, en especial contra las Fuerzas Armadas y la infraestructura petrolera (Oleoducto Bicentenario), ocurrieron en Arauca. Esta presencia se mantuvo a pesar del duro enfrentamiento que protagonizó contra las FARC (frentes 10

³ Combates, hostigamientos, emboscadas, atentados.

Es necesario calibrar la mirada con que se observa al ELN, hacerla más sensible a lo que ocurre en las zonas de frontera social, política y física. No basta con enumerar los municipios donde se detecta su presencia y estimar, cada cierto tiempo, la reducción de sus efectivos.

y 45) entre 2006 y 2009. Tampoco se puede afirmar que Arauca sea un gran productor de hoja de coca o de cocaína para asegurar que de allí emana el poder del ELN; este depende de otras fuentes, menos fáciles de identificar. Sin embargo, hay quienes opinan que el ELN no se esconde en Arauca, esta es reconocida por su intervención en los “cruces” de contrabando que se hacen en la línea de frontera y se rumora que recibe financiación (cuotas extorsivas) de firmas petroleras contratistas. Otras viejas estructuras de esta guerrilla, los frentes Efraín Pabón y José David Suárez, permanecen aún en las zonas montañosas de Boyacá, Casanare y Santander. Por distantes, pobres y deshabitadas que parezcan estas zonas, tampoco es recomendable menospreciar la presencia guerrillera; recuérdese que en mayo de este año, una facción del Frente Oriental de Guerra del ELN (el mismo que opera en Arauca) atacó a un pelotón del Ejército en Chitagá (Norte de Santander) y entregó a una comisión de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y a la Cruz Roja Internacional, semanas después, a uno de los sobrevivientes⁴ de esta acción (el cabo Fabián Huertas) en Fortul, al otro lado de la Cordillera Oriental. Estos hechos de conflicto dan una muestra de la capacidad y de la intención que mantiene el ELN en territorios donde opera hace más de treinta años.

Sin duda, es necesario calibrar la mirada con que se observa al ELN, hacerla más sensible a lo que ocurre en las zonas de frontera

⁴ Durante este ataque murieron once militares.



social, política y física. No basta con enumerar los municipios donde se detecta su presencia y estimar, cada cierto tiempo, la reducción de sus efectivos. Una mirada cualitativa debe integrarse a su comprensión. Esta guerrilla se muestra como un poder regional, anclado en la organización armada, pero sus manifestaciones no se reducen sólo a las acciones violentas.

La historia de esta organización da pistas para reconocer su presencia en distintas manifestaciones regionales. Así, por ejemplo, no ha permanecido ajena a las movilizaciones y paros ocurridos en el nororiente y oriente del país, como tampoco ha dejado de presionar a gobiernos locales y a políticos en sus viejas (Arauca, sur de Bolívar, oriente Antioqueño) y nuevas (Choco, Nariño) zonas de influencia. En esto último, se cifra su eventual capacidad de negociación con el Gobierno, no sólo de diálogo como han pretendido algunos. A esto se suma el hecho de que en algunas de estas mismas regiones (Sur de Bolívar, Catatumbo, Bajo Cauca, Cesar) ha superado importantes diferencias con las FARC y coinciden en posiciones con respecto, por ejemplo, a la minería y a la injerencia de empresas multinacionales en el negocio (petróleo, oro, carbón). Un tema, como se ha visto, muy sensible para los intereses de los habitantes de esos mismos territorios. Y de ninguna forma estas guerrillas pondrán en riesgo su eventual capacidad de injerir en tales intereses o, como ellas

aseguran, en acompañar sus reivindicaciones. Además, apreciables estructuras del ELN (incluido el frente Domingo Laín), en distintas regiones, se muestran subordinadas a la autoridad del Comando Central (COCE); factor que muestra un buen nivel de cohesión, nada insignificante. De hecho, esta subordinación es también un indicador del grado de recuperación interna de esta guerrilla por regiones⁵; la reciente desmovilización de cerca de treinta integrantes del ELN en El Tambo (Cauca) prueba cómo una facción alejada de la subordinación al COCE termina descompuesta y al servicio del narcotráfico. Negociar con una guerrilla cohesionada y disciplinada redundaría, por el contrario, en mayores posibilidades de superar el conflicto armado, disminuir la violencia y paliar sus consecuencias sobre la población civil.

En otras palabras, el ELN se ha esforzado por mantenerse en contacto con la población civil y readaptarse a los retos de las ofensivas militares y paramilitares en las zonas donde hace presencia. En más de quince años (1997-2013) ha sabido sobrevivir en las peores circunstancias de acoso, porque tampoco es del todo cierto que la ofensiva del Gobierno contra las FARC le haya permitido “oxigenarse”; como muestra la información de prensa, durante todo este tiempo, el ELN ha sufrido significativos golpes en zonas donde todavía se le considera fuerte⁶. Además mantiene la intención de ser un intermediario armado para presionar las reivindicaciones que esgrimen algunos sectores sociales en estas mismas zonas frente al gobierno central. Incluso se puede afirmar que, por algunas regiones, el ELN ha aprendido a equilibrar, en medio de la presión gubernamental, la relación entre poder real y fuerza militar; el punto que explica el equilibrio de tal relación es la reconfiguración orgánica que se ha dado en estos años de “crisis”. Así, en Arauca, el ELN se muestra porque puede y juzga necesario hacerlo, en otras regiones es más prudente. Estos serían factores clave de análisis en un eventual proceso de negociación.

Como se insiste aquí, las dinámicas regionales de esta guerrilla ofrecen diferencias evidentes. En cierta perspectiva, su federalización se acentuó durante los últimos años. En el nororiente y centro-norte, el ELN parece más cohesionado pese a los golpes recibidos; los “aprendizajes” del Frente Domingo Laín irradiaron a otras estructuras (Armando Cácuá, José Solano Sepúlveda, Camilo Torres, Germán Velazco, Manuel Martínez Q.), salvándolos de

⁵ El ELN se muestra más organizado en el norte y en el oriente del país; es decir, allí donde ha permanecido más tiempo.

⁶ Por ejemplo, se puede consultar lo ocurrido con los frentes urbanos y semirurales que operaban en Santander y Norte de Santander en la década de 1990 (Resistencia Yariguíes, Capitán Parmenio, Claudia Isabel Escobar, Diego Cristóbal Uribe).

su extinción; el hallazgo de nuevas fuentes de financiación (minería ilegal, extorsión a contratistas) permitieron cierta recuperación de su influencia política y social. Muestras de tales cambios son la aparición de nuevos frentes de guerra en estas regiones. Interesante también que las estructuras del ELN que menos sufrieron los rigores de la guerra se encuentren en zonas de frontera (Catatumbo y Arauca). La razón básica de esto: sus apoyos sociales y sus fuentes de financiación tuvieron una vía de escape; en otras zonas (Serranía de San Lucas, Sierra Nevada de Santa Marta, Barrancabermeja), el cerco paramilitar y militar asfixió estos mismos apoyos y fuentes. En el sur occidente del país, la dinámica del ELN ha sido un tanto distinta y desconocida; en realidad, se hace más visible precisamente durante los años cuando se supone que esta organización agoniza en el norte del país. El desmantelamiento de los Frentes Manuel Vásquez Castaño en el Huila y José María Becerra en el Cauca dio origen a un proceso de reconfiguración orgánica del que apenas se tienen algunas pistas con las acciones más recientes de

sus nuevas estructuras en Nariño, Cauca y Chocó. Sobre todo en este último departamento, el ELN ha jugado a seguir la tradición de convertirse en una guerrilla anclada en las particularidades sociales del territorio, amparada en causas de tipo étnico y financiada con las nuevas formas de explotación de recursos naturales.

En conclusión, el ELN da muestras de haber sobrevivido a la campaña de “pacificación” paramilitar y gubernamental desatada en el norte del país, durante el gobierno



de Andrés Pastrana y mantenida durante los ocho años de su sucesor, Álvaro Uribe. Como prueba de esto, se pueden contabilizar cientos de pequeñas acciones de esta organización guerrillera en distintas partes del país (nororiente, oriente, centro norte, suroccidente) durante los mismos gobiernos. En algunas de estas mismas regiones es más poder que fuerza militar. Si bien, esta sobrevivencia no le otorga al ELN la notoriedad ofensiva que tuvo durante cerca de diez años (1986-1996) y la muestra hoy como una organización armada de menor capacidad que las FARC o, incluso, como un blanco más fácil para la superioridad tecnológica de las Fuerzas Armadas, no por eso debe subestimarse su poder en el plano regional, que puede traducirse, por ejemplo, en obstáculos reiterativos a la concreción de políticas gubernamentales, como lo muestra, en meses recientes, el caso de Arauca. Así, un escenario de aumento de protestas regionales mal tramitadas por el gobierno de Santos podría favorecer los propósitos del ELN. No en vano, esta guerrilla ha obtenido resultados de su estrategia de “resistencia activa” en la mayor parte de las regiones donde opera.

El ELN da muestras de haber sobrevivido a la campaña de “pacificación” paramilitar y gubernamental desatada en el norte del país, durante el gobierno de Andrés Pastrana y mantenida durante los ocho años de su sucesor, Álvaro Uribe.





Retos y desafíos desde lo agrario para ponerle fin al conflicto armado interno en Colombia

“La paz es un deber y un derecho de todos los colombianos”, así lo demandó el constituyente primario y se plasmó en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 22, donde indica que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

Para abordar el tema, es preciso entender el sentido de la paz como un “derecho”, y quien garantiza este derecho es el Estado, porque todo el pueblo colombiano sin distinción de raza, credo, género, posición económica o política, tiene derecho a convivir en armonía, a desarrollar sus actividades en total tranquilidad y sin la zozobra que se desprende del conflicto armado interno que padece el país.

Este derecho va profundamente ligado a la solución de una serie de necesidades que a la vez, son derechos, tales como el trabajo, el acceso a la tierra productiva, a la vivienda, a la educación, a la salud, a la cultura, en sí, a todos los consignados en la Carta Magna de 1991, y los que hacen parte del bloque constitucional contemplados en los convenios internacionales firmados por Colombia.

En la negociación que se viene desarrollando en La Habana, Cuba, donde por primera vez en la historia de procesos similares, se ha logrado pasar de las simples formulaciones y exigencias de las partes, a lograr acuerdos puntuales. La firma del primer punto sobre *desarrollo agrario integral*, elemento neurálgico en las causas históricas de esta cruenta guerra que ha padecido el pueblo colombiano¹,

da luces a la posibilidad no sólo de comenzar a ponerle fin a este conflicto de más de medio siglo, sino de dar solución a uno de los problemas centrales que motivó la guerra civil en Colombia, la profunda inequidad en el uso, posesión y explotación de la tierra, así como la ausencia de un modelo de desarrollo económico equitativo y solidario en el campo.

En este sentido, los acuerdos de La Habana, en materia agraria, trazan las líneas centrales de un modelo de desarrollo rural integral, que puede asegurar el acceso justo y democrático a la tierra por parte de los campesinos con bajos recursos de este país, en concordancia además con la declaración universal de

¹ Comunicado Conjunto nro. 18 La Habana, 21 de junio de 2013: Las delegaciones del Gobierno y las FARC-EP, informan que: Iniciaron la discusión del segundo punto de la Agenda sobre Participación Política, y expresaron en la Mesa su visión general del tema. Recibieron a los representantes de la Oficina de la Organización de Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento para la Paz de la Universidad Nacional, quienes entregaron las conclusiones y las cerca de 500 propuestas sobre el tema de participación política y participación ciudadana presentadas en el foro que se realizó en Bogotá a finales del pasado mes de abril. Dieron a conocer el Primer Informe Conjunto de Avance de las Conversaciones, de acuerdo a lo convenido en el Acuerdo General. En este informe se amplía la información sobre los acuerdos construidos en el tema agrario, se describe el funcionamiento de la Mesa en relación con sus mecanismos de trabajo y se detallan las distintas actividades realizadas en relación con el impulso a la participación ciudadana, la estrategia de difusión y la realización de los foros ciudadanos. Están contenidas todas las actividades cumplidas a lo largo de siete meses de conversaciones, en los cuales se han llevado a cabo diez ciclos de reuniones. Respecto del tema agrario, en el documento, entre otros aspectos, se informa acerca de:

1. Los componentes del ambicioso programa de distribución y formalización de tierras.
2. El proyecto para formalizar y actualizar el catastro rural, como una de las principales fuentes de financiación de los municipios con sus consecuencias positivas en inversión social y uso productivo de la tierra.
3. El plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental pensando en las futuras generaciones de colombianos.
4. La creación de una jurisdicción agraria con cobertura y capacidades regionales y el fortalecimiento de los mecanismos que garanticen el acceso ágil y oportuno a la justicia.
5. La implementación de planes nacionales sectoriales para reducir la pobreza y la desigualdad mediante obras de infraestructura, riego, salud, educación, vivienda, estímulos a la economía solidaria, seguridad social, generación de ingresos,

comercialización, asistencia técnica, ciencia y tecnología, crédito, alimentación y nutrición.

El Gobierno considera que esta Reforma Rural Integral debe contribuir a revertir los efectos nocivos del conflicto y las FARC-EP consideran que debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto.

Los acuerdos que hemos ido construyendo, están condicionados a que lleguemos a un acuerdo sobre la totalidad de la agenda.

Las delegaciones recibieron a los voceros de los gobiernos de Chile y Venezuela, países acompañantes del proceso, a quienes informaron de los avances de los diálogos.

Reiteran su agradecimiento a los países garantes, Cuba y Noruega, por su eficaz apoyo al desarrollo de las conversaciones.

Informan que un nuevo ciclo de conversaciones se iniciará en La Habana el próximo 1 de julio.

Se anexa el informe completo de avance de las conversaciones.

los derechos de los campesinos², aprobada el 24 de febrero de 2012 por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Este modelo de negociación de paz es claramente una ganancia democrática para el pueblo colombiano. En primer lugar, proyecta la solución definitiva del histórico conflicto agrario arraigado en el país desde principio del siglo XX, a través de los acuerdos alcanzados en el primer punto de la agenda de La Habana.

² Esta declaración reitera la igualdad de condiciones de la población campesina para el disfrute de las libertades y derechos reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y demás instrumentos del derecho internacional. Esto incluye la participación de tan importante sector en el diseño y desarrollo de toda política pública que afecte su vida, sus tierras y territorios. Con respecto a tierras y territorios, establece que los campesinos tienen derecho a su tenencia individual o colectiva; a beneficiarse con la reforma agraria y a que no se permita la existencia de latifundios. Con respecto a las semillas, saberes y prácticas, el articulado les ampara el derecho a determinar las variedades que quieran sembrar; a rechazar las que consideren inadecuadas; a utilizar las tecnologías que deseen, guiados por la necesidad de proteger su salud, y a rechazar toda forma de explotación que cause daños ambientales.

Si damos una mirada a la historia, el conflicto agrario no resuelto ha sido el detonante de todas las formas de violencia del siglo pasado y lo corrido del presente. Según las diferentes estimaciones la cantidad de tierras despojadas se sitúa entre 6,8 y 10 millones de hectáreas. Cabe resaltar que estas cifras no toman en cuenta el despojo de tierras durante la época de la Violencia de 1948-1960 que provocó el desplazamiento de dos millones de personas, quienes abandonaron 400.000 parcelas.

El proceso de despojo es una estrategia ligada a la guerra, asociada con las transformaciones políticas y económicas, y del



desarrollo del modelo neoliberal. Se trata entonces de entender la relación entre despojo, concentración de la tierra, reconfiguración de relaciones sociales y de poder, pero también de la apropiación por diversos métodos de recursos naturales y territorios, amparada en la legislación vigente.

La ley 160 de 1994 estableció, a expensas del Banco Mundial, la figura del “mercado subsidiado de tierras como mecanismo para el acceso de los campesinos a la tierra. A pesar de las advertencias de la Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y el INCORA, en el sentido que “*el mercado de tierras*” no era el modelo más idóneo para que los campesinos accedieran a la propiedad, el mecanismo se impuso. El incremento de la concentración de la tierra es un indicador muy significativo de la inoperancia del mercado de tierras, como un mecanismo para que los campesinos accedan a ella.

“El índice Gini de concentración de la propiedad de la tierra, entre 0 y 1, subió en Colombia de 0,840 en 1984 hasta 0,875 en 2009. En dos departamentos claramente afectados por el paramilitarismo y el despojo se observa este comportamiento del índice Gini de concentración de tierras; en 2000, Antioquia era el sexto departamento en concentración de la propiedad de la tierra con un índice de Gini de 0,86, pero en 2009, pasó a ser el primero con un índice de Gini de 0,91, el más alto del país, junto con el del Valle del Cauca, que pasó de 0,89 a 0,91” en el mismo periodo, según datos incluidos en la Ponencia presentada por Jose Honorio Martínez en el VI Congreso Nacional y I Internacional Red-Unipaz, Universidad del Valle, octubre 25 de 2013.

La impunidad frente al abandono forzado y el despojo de tierras es generalizada. Según la Corte Constitucional, de cada doscientos casos denunciados, menos de uno llega a la etapa de acusación; es decir, más del 99,5% de impunidad.

Estudios de IGAC-CORPOICA indican que de 14 millones de hectáreas aptas para la agricultura, solamente se están utilizando algo más de cuatro millones; en contraste, se han dedicado 39 millones de hectáreas a pastos, para un hato de no más de 25 millones de cabezas, generándose una enorme pérdida del potencial productivo, mayor empobrecimiento de los pobladores del campo. De igual manera, está su desplazamiento empujado por la violencia institucional y paramilitar y los problemas específicamente económicos.

A la regresividad del mercado de tierras, como el mecanismo fundamental de la política neoliberal para la estructuración de la propiedad agraria, hay que sumar la profunda inequidad prevalente en materia tributaria en el campo. Según datos de 2009, el microfundio y minifundio pagan en promedio \$2.423.517 pesos por hectárea, mientras que la gran propiedad paga \$338.649 pesos por hectárea; es decir, el más pequeño de los propietarios agrícolas paga siete veces más impuestos por la tierra que el gran latifundista.

En conclusión, si esta negociación de La Habana logra ponerle fin a la injusta distribución y uso de la tierra, será una ganancia para la seguridad alimentaria, para el desarrollo agrario, para la modernización y tecnificación del campo, y para contrarrestar el hacinamiento en las ciudades, a partir del retorno de los campesinos a la tierra.

Surge el interrogante del papel que van a jugar, en este escenario de solución del problema del campo, las medidas anunciadas en el texto del pacto agrario, promovido por el gobierno de Juan Manuel Santos, para dar solución a las demandas presentadas por el movimiento campesino en el paro agrario y popular acaecido el pasado mes de agosto en vastas zonas del territorio nacional. ¿Si es cierto que el espíritu del pacto agrario de Santos es una reafirmación de los históricos acuerdos del primer punto de negociación de La Habana, como lo señala el exministro de Agricultura José Antonio Ocampo?, o por el contrario, ¿maquilla la reafirmación del modelo neoliberal para el

campo actualmente vigente, como lo indica Aurelio Suárez cuando sostiene que “el pacto que propone el presidente Santos es un pacto a favor de los TLC, la acumulación ilegal de baldíos y la extranjerización de las tierras?”

Esperemos entonces que el denominado pacto agrario sea un espaldarazo al punto acordado en la agenda de negociación de La Habana y no la reafirmación de un pasado, funesto para millones de campesinos colombianos, porque la tierra posee otras funciones y significados en la experiencia humana individual y colectiva más allá de las frías cifras del mercado. La tierra para todos los seres humanos es un medio para la satisfacción de las más diversas necesidades básicas y también para la producción de otras formas más elaboradas y justas de capital social y humano.

Esta realidad nos compromete a todos los colombianos a dar un espaldarazo de apoyo, no solo al proceso de negociación que realiza el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sino a futuros diálogos de paz con el ELN. En tal sentido, como individuos, como ciudadanos, como sociedad y como colombianos, estamos llamados a rodear esta posibilidad de dar fin a este trágico episodio de nuestra historia, tan complejo, no solo bajo el entendido que actuamos para el presente sino para el futuro, pues como se acaba de mencionar, las acciones y las políticas públicas que se enmarquen, se negocien y se implementen hoy, repercutirán en las generaciones futuras.





Paro agrario y proceso de paz

En los meses recientes, Colombia ha sido sacudida por grandes paros, huelgas, bloqueos y por supuesto, gigantescas movilizaciones campesinas, populares y de estudiantes. Se inició con el paro cafetero, continuó con la huelga del Catatumbo, en reclamo del derecho al reconocimiento de las Zonas de Reserva Campesina y la desmilitarización del campo, y culminó en su primer momento con los paros agrarios, que a lo largo del territorio nacional, se decretaron desde el pasado 19 de agosto.

En el país no se vivía una oleada de indignación popular tan grande desde los tiempos del paro cívico nacional de 1977. En otras palabras, “las comunidades han hecho una presencia multitudinaria en la esfera pública, saliendo de las profundidades y el subsuelo social [...] el telúrico paro agrario y popular que comenzó el 19 de agosto es un punto de inflexión innegable en las luchas sociales colombianas”¹.

El paro campesino es desde ya el fenómeno social y político más importante de 2013, año por demás bautizado por el gobierno de Santos como el de “la paz”, pero que en términos prácticos, debería llamarse el año del estallido del conflicto social. Este suceso supera con creces importantes hechos políticos como la fusión de los verdes y progresistas, (alianza verde), la creación del partido de extrema derecha Álvaro Uribe Centro Democrático (AUCD) del expresidente o la anunciada, pero siempre esperada, confirmación de la campaña reeleccionista a la presidencia del actual mandatario Juan Manuel Santos.

De acuerdo con esta primera afirmación, cabe preguntarse ¿si este torbellino de indignación, denominado por algunos analistas “la revolución de las ruanas”, tiene relación con el proceso de paz de la Habana?, o es ¿producto de causas estructurales, políticas y económicas completamente distintas? Para responder estas preguntas, es preciso citar lo planteado por los analistas Duque Giraldo y Gutiérrez cuando señalan “Aun cuando el conflicto armado tenga una dinámica particular, no puede aislarse ni divorciarse artificialmente del conflicto social, donde tiene sus raíces profundamente clavadas y

¹ “Los paros agrarios y la lectura de su impacto político, contribución para un debate necesario”. Prensa rural, octubre 01/2013



desde el cual se nutre. Tampoco el conflicto social es indiferente a la dinámica política del conflicto armado”².

Al hacer una rápida lectura, es evidente comprender que los temas claves del proceso de paz en La Habana y los reclamos de los millones de colombianos movilizados durante el paro agrario y popular, tienen conexidad; el punto uno de la agenda se nutrió de las reivindicaciones que por años los campesinos y sus organizaciones legítimas han reclamado a los gobiernos nacionales. Por ejemplo, veamos lo contemplado en el punto número diez de las propuestas de las Farc presentadas en la Habana y denominado *Reafirmación de la soberanía agropecuaria frente al capital transnacional*:

- “Denuncia o revisión de los acuerdos y tratados y de toda regulación supranacional de comercio, inversiones o propiedad intelectual, que menoscabe la soberanía alimentaria, propicie la extranjerización de la tierra y el territorio, acaparamiento en manos de consorcios transnacionales o estimule la especulación financiera, propicie la producción transgénica o la imposición de paquetes tecnológicos por transnacionales de los agro negocios o de la alimentación.
- Subsidio a las economías de producción de alimentos, en especial a la economía campesina, amenazadas por la puesta en marcha de los tratados de libre comercio”³.

A su vez, las organizaciones campesinas y la muchedumbre en resistencia se empoderaron con base en la validación parcial de los acuerdos de la Habana en el tema agrario, en el entendido que se sacó a la luz una verdad oculta por años, es decir, la justeza de las reclamaciones del movimiento campesino colombiano y su oposición creciente al modelo agrario y minero implementado por el gobierno Santos y su predecesor Álvaro Uribe, en favor de intereses económicos transnacionales. Modelo por demás, legalizado a la fuerza a través de los tratados de libre comercio.

El pueblo, especialmente el campesinado de vastas regiones campesinas, le puso sal y pimienta a las negociaciones cuando mostró mediante la acción directa que los diálogos de paz, ayer, hoy y siempre⁴, son algo más que mandar recomendaciones por foros o a través de internet. Un proceso de paz, con raíces en la historia,

significa que el pueblo asume el debate y se moviliza para avanzar en el camino de los cambios que el país necesita, en todas sus expresiones necesariamente contradictorias.

El pueblo, especialmente el campesinado de vastas regiones campesinas, le puso sal y pimienta a las negociaciones mostrando mediante la acción directa que los diálogos de paz, ayer, hoy y siempre, son algo más que mandar recomendaciones por foros o a través de internet.

Si algo ha demostrado este paro es que la agenda política de la *negociación* se ajusta muchísimo más a la realidad nacional y a las aspiraciones de las amplias masas, que la estática oferta de cambios que pregona el gobierno de Santos a través de sus famosas locomotoras de la prosperidad. Para muchos opositores del actual gobierno, como el senador Jorge Robledo, “sólo representan más de lo mismo y reforzado” en otras palabras “neoliberalismo de cabo a rabo”.

² Ibídem

³ “Diez propuestas para una política de desarrollo rural y agrario integral con enfoque territorial” Delegación FARC-EP, mesa de la Habana.

⁴ Las negociaciones de paz en el pasado con el M19, la corriente de renovación socialista, Quintín lame y otros grupos insurgentes en los noventa, estuvieron cru-

zadas por demandas de la población por ampliación de la democracia y reformas económicas en el modelo económico

“es que a los campesinos primero le quitaron la cebada y el trigo, por lo que se refugiaron en los cultivos de papa y frutas de clima frío, pero estos también se los quitaron, entonces se refugiaron en la producción de leche, pero el gobierno y sus socios las transnacionales de alimentos no satisfechos, inundaron de leche importada las ciudades quebrando al gremio lechero, por último, a los de ruana sólo les quedó la vaca, pero el gobierno enemigo de todo el agro se dispuso a sacrificar la vaca”

Para este dirigente del Polo Democrático, lo sucedido en el campo colombiano, con la firma de los TLC, “es que a los campesinos primero le quitaron la cebada y el trigo, por lo que se refugiaron en los cultivos de papa y frutas de clima frío, pero estos también se los quitaron, entonces se refugiaron en la producción de leche, pero el gobierno y sus socios las transnacionales de alimentos no satisfechos, inundaron de leche importada las ciudades quebrando al gremio lechero, por último, a los de ruana sólo les quedó la vaca, pero el gobierno enemigo de todo el agro se dispuso a sacrificar la vaca”⁵; ahí fue el punto que desembocó las mayores inconformidades y el campesinado se levantó en protesta generalizada.

Lo reafirma la ONU, cuando su secretario general dice que “hay una creciente indignación global frente a la desigualdad creciente”, e incluso el papa Francisco I aboga en sus homilías por un mundo más justo y critica el orden económico mundial.

Esta afirmación cobra sentido cuando se observa que si bien, por un lado, las protestas campesinas en Colombia se relacionan con los diálogos en la Habana, por otro lado, son influenciadas por la dinámica global de levantamientos en contra del capitalismo neoliberal y sus crisis cada vez más recurrentes en el mundo. Ya que en este punto existe un incremento de la inconformidad con el modelo económico neoliberal que se expresa en las protestas de Brasil, España, Grecia, Italia, Colombia, entre otros. Lo reafirma la ONU cuando su secretario general dice que “hay una creciente indignación global frente a la desigualdad creciente”, e incluso el papa Francisco I aboga en sus homilías por un mundo más justo y critica el orden económico mundial.

Visto desde otro contexto, esta es la lucha global en nuestro propio país de los cafeteros contra Nestlé, de los lecheros contra Parmalat, de los dueños de pequeños minifundios contra Cargill, de los agros ecologistas y defensores de la soberanía alimentaria contra Monsanto. Es decir, son los vientos del sur que aunque con retraso empiezan a llegar a la sociedad colombiana de la mano de los últimos “quijotes” de la tierra; campesinos, raspachines, colonos, indígenas, afros y sus nietos en las ciudades, representados por miles de jóvenes organizados en “tribus urbanas” antisistema y antiglobalización que reclaman aupados en las nuevas tecnologías de la información, democracia plena, inclusión social y

⁵ “Las razones del paro agrario”, Jorge Enrique Robledo, Programa institucional del Polo Democrático.

cambios en las élites políticas y económicas de la nación. En ese mundo excluido, en esa otra Colombia, “las Farc han creado tejido social, y justamente esa presencia histórica hoy sería uno de los elementos positivos en un proceso de paz para que en las regiones donde han tenido asiento la insurgencia y donde tienen reconocimiento lo usen para la paz”⁶, lo usen en la posguerra y de hecho lo están usando en el actual marco de negociación, para una nueva forma de participación política junto con las comunidades, como un poderoso sustento de un escenario de posconflicto donde las comunidades construyan democracia desde el poder constituyente.

Es sorprendente que hoy el campesinado haya aprendido a manejar los instrumentos de la informática, que ante el atropello de la Fuerza Pública, desde cualquier vereda remota se comuniquen con organismos internacionales en tiempo presente,

comunicación que en muchas ocasiones resultó efectiva en la defensa de la vida de las comunidades y la protección de los Derechos Humanos.

En estos movimientos, hemos visto a la vieja Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, que creíamos desaparecida. A las antiguas juntas de acción comunal, especialmente en las regiones más rurales y apartadas de Colombia, tanto que en algunas de ellas es donde expiden la confirmación de propiedades en el tema de los baldíos, porque tienen la confianza de las poblaciones, y han estado siempre allí. Además existen diferentes ONG modernas, entre ellas la CNAI, que se implican en el conflicto social y proponen soluciones. Es sorprendente que hoy el campesinado haya aprendido a manejar los instrumentos de la informática, que ante el atropello de la Fuerza Pública, desde cualquier vereda remota lograrán comunicarse con organismos internacionales en tiempo presente. En muchas ocasiones, resultó efectiva en la defensa de la vida de las comunidades y la protección de los Derechos Humanos. El paro campesino mostró ejemplos de nuevos empoderamientos populares, que retoman experiencias de los modelos de democracia y poder popular que se están ejerciendo en sociedades con gobiernos alternativos de izquierda como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Uruguay, entre otros.

Por su parte, las corrientes agrupadas en movimientos sociales y políticos como el Congreso de los pueblos y la Minga social e indígena, entes cercanos, también ponen su parte en estos movimientos de izquierda “modelo siglo XXI”. Construyen apoyo social con formas democráticas de participación y organización social, como respuesta a la crisis del establecimiento político y jurídico del Estado colombiano, especialmente en regiones históricas como los santanderes, el sur de Bolívar y Arauca, en especial en la región del Sarare, donde históricamente el frente Domingo Laín del Ejército de Liberación Nacional (ELN) acompañó la colonización de estas tierras por parte de campesinos desplazados y actualmente mantiene un fuerte vínculo con las comunidades campesinas de vastas regiones del Arauca.

En conclusión, las protestas campesinas demostraron que “el ambiente general es de demanda de un reformismo social y de una modernización política del país, es decir de una democratización

⁶ Medina Medofilo, pensar que lo que ensayaron los campesinos fue una revolución es un error”, entrevista en la silla vacía.com

efectiva. Y eso está también en el discurso de la FARC”⁷. Ese ambiente que tiene tantas expresiones resulta favorable para todo el movimiento por la paz en Colombia y de paso, ambienta propositivamente los próximos diálogos con el ELN posiblemente en Uruguay, ya que se incorporan demandas de los trabajadores del campo que la insurgencia ha pedido. Son coincidencias con quienes protestaron contra el gobierno de Santos el pasado mes de agosto y determinan que el destino manifiesto de los diálogos de la Habana con las Farc y los que sobrevengan con el ELN, están atados inevitablemente al cumplimiento de los compromisos que la administración del presidente Santos asumió con las organizaciones campesinas que lideraron el reciente conflicto agrario.”



⁷ Medina Medofilo, “pensar que lo que ensayaron los campesinos fue una revolución es un error”, entrevista en la sillavacia.com