

EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL

ARMANDO BORRERO MANSILLA*

INTRODUCCIÓN

La afectación de la vida política municipal por causa de la violencia, y especialmente la derivada del conflicto armado interno es intensa. El desarrollo de la democracia local no sólo se ve detenido sino en franca regresión cuando los municipios son objetivos de las disputas entre organizaciones armadas ilegales y entre éstas y el Estado o cuando predomina sin mayor oposición cualquiera distinto del Estado, sean las guerrillas o sean las autodefensas. La presencia de organizaciones armadas inhibe la participación ciudadana, tanto política como social, rompe las solidaridades de la comunidad y afecta negativamente la gobernabilidad en las localidades.

De manera más precisa, las consecuencias del conflicto armado sobre gobernabilidad y desarrollo democrático se pueden tipificar de la siguiente manera:

- a. Las autoridades locales son condicionadas por una organización ilegal y puestas a su servicio. La definición de preferencias y la toma de decisiones pasa a las jefaturas de la guerrilla o de las autodefensas, las cuales ejercen la capacidad de definir preferencias y decidir, de manera militar y arbitraria, según sus intereses de control territorial y poblacional.
- b. Aunque no siempre las organizaciones armadas pueden estar opuestas a cierto tipo de movimientos sociales (especialmente la guerrilla cuando se trata de

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

*Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con especialización en derecho constitucional de la Universidad del Externado y maestría en ciencia política de la Universidad de los Andes. Ha sido director del Sistema de Prevención de Violaciones Masivas de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo (2001-2002) y consejero presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1994-1996). Ha sido consultor de la Fundación Buen Gobierno, GTZ, Federación Colombiana de Municipios, PNUD, FESCOL y USAID/ARD Colombia.

enfrentamientos sociedad-Estado) los pobladores se inhiben, por miedo, de intentar acciones colectivas por iniciativa propia. Prima la estrategia del bajo perfil para evitar visibilidad social. Los movimientos sociales, cuando se dan, son por lo general promovidos por la guerrilla (ocasionalmente por las autodefensas, como en el sur de Bolívar, con el fin de impedir una zona de distensión para el ELN) y dirigidos a realizar acciones congruentes con los fines y objetivos del promotor (bloqueo de vías, marchas, tomas de instalaciones). La comunidad ve recortada su posibilidad de decidir y de obrar con arreglo a intereses propios.

- c. Las autoridades locales son expulsadas de los municipios y con esto se pierde cualquier capacidad de integración social que haya tenido el Estado. Las instituciones pierden presencia y el poder queda en manos de grupos que lo ejercen con una lógica puramente militar por necesidades del conflicto mismo. Todo se subordina a las necesidades de información, de abastecimiento, de reclutamiento y seguridad que tenga el grupo armado en control.
- d. Cuando la situación de un municipio es inestable en términos de control por parte del Estado y de organizaciones armadas ilegales, el miedo rompe las posibilidades de organización y de participación social. Si no hay un solo poder en control, los pobladores temen ser identificados como simpatizantes de cualquier grupo o como fieles al Esta-

do porque provocan represalias de los oponentes. La situación de estar “entre dos fuegos” (a veces tres) solo permite el desarrollo de estrategias de supervivencia para eludir compromisos notorios. Se vuelve peligroso manifestar preferencias políticas, participar en organizaciones, promover acciones colectivas, en fin, ponerse de parte de algo o alguien.

En cualquiera de estas situaciones, la democracia local se ve afectada fuertemente. Falta, o no funcionan bien, las instituciones de un Estado de derecho que son un requisito *sine qua non*, para la existencia de la democracia: ni leyes impersonales, ni tolerancia para la diversidad de posiciones, ni justicia imparcial, ni desconcentración del poder.

Los movimientos democratizadores de lo local en los años 80, los que se reflejaron en los nuevos regímenes departamentales y municipales, en la elección de alcaldes y en la consulta popular, entre otras reformas que fueron integradas y ampliadas en la Constitución Política de 1991, han sufrido gravemente en su aplicación práctica. El conflicto interno tiene un efecto negativo sobre la descentralización y sobre el gasto público y, por tanto, sobre las transferencias de la nación a los entes territoriales, sobre el liderazgo de los funcionarios regionales y locales en materia de seguridad, sobre el manejo de las regalías y sobre la capacidad de negociación de las autoridades locales frente a los otros niveles territoriales.

Uno de los temas más afectados ha sido el del ordenamiento territorial. La Constitución del 91 es ambigua en la materia, permite varias lecturas del tema y en los años de su vigencia no ha sido posible, tras nueve proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, aprobar ese estatuto indispensable. Entre tanto se han aprobado siete leyes ordinarias sobre temas relacionados con el desarrollo territorial que conforman una legislación de aspectos parciales sin la coherencia que podría darle la ley orgánica. La exacerbación del conflicto en la década pasada no solo le resta interés y aplaza el debate sobre ordenamiento territorial, sino que refuerza las tendencias centralizadoras que siempre aparecen en un Estado en guerra. No hay interés en el nivel central por la promoción del debate sobre la cuestión territorial y además el problema fiscal, al cual contribuye el gasto en seguridad, refuerza la tendencia al control central: el manejo del déficit implica la búsqueda de instrumentos para controlar las transferencias a las regiones y municipios.

En todos los sentidos, el conflicto interno se interpone entre las necesidades inmediatas del Estado central y las de más largo plazo, relacionadas con la democracia local. Ésta se suma a todas las tareas que en lo social, lo económico y lo político, tiene aplazadas la sociedad colombiana.

1. EL CONFLICTO ARMADO: EVOLUCIÓN Y GEOGRAFÍA

La evolución del conflicto armado colombiano en los últimos veinte años ha significado una transformación de las condiciones demográficas y de las condiciones de vida en el campo. En un principio, durante las décadas de los años 60 y 70, la guerrilla creció lentamente en un nicho social que tenía como característica la colonización y la marginalidad respecto de las zonas más pobladas y mejor integradas al mercado nacional. El crecimiento mayor de la guerrilla comenzó a finales de los años setenta y se aceleró en la década siguiente en medio de las políticas contradictorias del Estado en materia de seguridad y de la inserción plena de Colombia en el negocio del narcotráfico. Lo primero, el Estado osciló entre la represión, extendida a los movimientos populares y de izquierda, y la negociación. Los gobiernos de Turbay Ayala (1978-1982) y de Belisario Betancur (1982-1986) enmarcan el período. Lo segundo, el negocio de las drogas ilícitas encontró en Colombia un gran número de ventajas comparativas, tanto para los cultivos de coca (y posteriormente de amapola) como para tráfico de las sustancias procesadas a Norte América, principalmente, y a Europa.

La etapa subsiguiente a la tregua firmada con el gobierno Betancur, fue de expansión de la guerrilla en general y también de redefinición y depuración de

los diversos grupos: un proceso de ajuste determinó los protagonistas de la década siguiente. De la lucha armada salieron el M-19, el ELP y algunas guerrillas menores como el Quintín Lame y el PRT, la mayor parte entre 1989 y 1991. Más adelante, hasta 1994, se concretó la reinscripción del PRT y de una parte del ELN (la CRS, Corriente de Revolución Socialista). En la lucha quedaron las FARC, el ELN y una fracción del EPL que se apartó del proceso de paz. En la actualidad las FARC son el gran protagonista y sobrevive, debilitado, el ELN.

La etapa inicial de estas guerrillas fue diferente. Las FARC tienen un perfil nítidamente campesino, en tanto el ELN nació del encuentro entre jóvenes de clase media, muchos de ellos universitarios, con bases campesinas y sectores obreros, especialmente del petróleo. Los primeros, hundieron sus raíces en las luchas agrarias de los años 20 y 30 en el Tolima, Huila, Cauca y Cundinamarca. Los segundos son hijos de la radicalización juvenil inducida por la revolución cubana y de las luchas de petroleros y colonos en el Magdalena Medio. La expansión de las FARC parte de su nicho inicial en las montañas de las cordilleras central y oriental a lado y lado del Alto Magdalena y la del ELN desde su zona fundacional en el Magdalena Medio, entre el Opón y la montaña santandereana.

Las autodefensas, si se dejan de lado algunas experiencias limitadas, nacieron en el Magdalena Medio y se reprodujeron en Urabá y Córdoba. Luego de desarrollarse

en el norte del país, se han extendido por todo el territorio nacional.

Las FARC comenzaron su expansión por los frentes de colonización del Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo. También fueron al norte hacia la Sierra Nevada de Santa Marta. En los años 70 su presencia territorial gira alrededor del río Magdalena y de la vertiente suroriental de la cordillera oriental (piedemonte llanero y amazónico). El ELN se extendió hacia el occidente del Magdalena (sur de Bolívar y bajo Cauca antioqueño) hizo de la Serranía de San Lucas su epicentro y buscó conexión con el Caribe por los Montes de María. Hacia el sur, se extendió a lo largo de la frontera con Venezuela desde Cesar hasta Arauca y por el sur de Antioquia hacia Caldas, Valle, Cauca y Nariño, con alguna presencia en Tolima, Huila, Cundinamarca y Boyacá. Entre el Cesar, los santandereanos y Arauca consolidó sus bases en pos de las rentas de su principal fuente de financiación, el sector energético (petróleo, carbón).

No cabe aquí una reseña de todo el proceso de expansión geográfica, pero sí vale la pena establecer cuáles son, en la actualidad, las áreas más disputadas para prever las presiones mayores sobre regiones y municipios. Baste agregar que hoy en día, todo el territorio nacional está afectado, desde luego con intensidades variables: en algunas regiones disminuye la intensidad (Magdalena Medio, por ejemplo) y en otras va en aumento como en Arauca, norte de Antioquia y zócalo del Pacífico.

2. LAS DISPUTAS REGIONALES ÁREAS DE OBTENCIÓN DE RECURSOS Y CORREDORES ESTRATÉGICOS

Las disputas entre actores armados ilegales del conflicto, guerrillas y autodefensas por recursos, y las que sostienen contra el Estado por corredores estratégicos y contra la política oficial de erradicación de cultivos ilícitos, dan origen a un cuadro complejo de la geoestrategia de la guerra colombiana. En este trabajo se van a considerar las siguientes líneas de batalla entre unos y otros:

- 2.1. La región de Urabá: los frentes del Bajo Atrato y de las estribaciones del Nudo de Paramillo.
- 2.2. El zócalo del Pacífico y la cordillera occidental.
- 2.3. El Putumayo. Las fronteras con Ecuador y Perú.
- 2.4. El corredor cordillera oriental - Guaviare - Fronteras con Venezuela y Brasil.
- 2.5. Arauca y Casanare.
- 2.6. El Catatumbo.
- 2.7. El río Magdalena y la región del Magdalena Medio.

2.1. La región de Urabá

Urabá fue disputado durante muchos años por tres guerrillas de orientación diferente, las FARC, el EPL (Ejército Popular de Liberación, desmovilizado en 1991) y el

ELN. La disputa más fiera se dio entre las FARC y el EPL, que en la época de la división del socialismo en el mundo, aparecían como pro-Unión Soviética el primero y pro-China el segundo. La disputa agría por las posiciones ideológicas divergentes se tradujo en pugnas por el control de los sindicatos bananeros y en general del territorio y la población. La bonanza bananera y las comunicaciones marítimas y terrestres con Panamá, Centro América en general y el Caribe, eran el atractivo de la región: fuentes de recursos monetarios, población organizable, rutas de contrabando para todo tipo de elementos (armas, municiones, equipos) y lugar de salida de drogas prohibidas. Todo esto la hizo una zona de conflicto con índices muy altos de violencia. La rápida expansión de la población favoreció todos los factores de enfrentamiento. Desmovilizado el EPL, hicieron su aparición las autodefensas. En la segunda mitad de los años 90, las FARC fueron expulsadas de la zona bananera de Urabá. Desde entonces la pugna de éstas por regresar y la contención por parte del Estado y de las autodefensas por su parte, han convertido el perímetro exterior de la zona en línea de batalla interna.

Una línea imaginaria trazada así: Bahía Solano, Vigía del Fuerte, Dabeiba, Peque, Ituango, Tarazá y Cáceres, define el contorno. En el Chocó, al occidente, el intento de las FARC se realiza por el río Atrato de sur a norte y desde la parte norte de la costa Pacífica (Juradó) hacia el Urabá. El Estado mantiene fuerzas que

controlan el Urabá antioqueño y parte del chochoano hasta el Atrato - Truandó. Las autodefensas tratan de controlar las riberas del Atrato hasta Quibdó para cerrar el paso de las FARC. En la parte centro - sur (Dabeiba) la disputa es por el paso del cañón de La Llorona que da acceso de la zona montañosa de Antioquia a la llanura costera de Urabá. Allí han chocado repetidas veces las FARC y el Ejército. También hay actividad de autodefensas, las que han llegado a sitiar y ocupar el poblado de Dabeiba. Hacia el oriente, en Peque y Ituango, se han dado, en los últimos meses, las batallas campales más fuertes entre autodefensas y FARC. Más al occidente, desde Tarazá y Cáceres, las FARC han intentado reforzar su presencia en el sur de Córdoba para desde allí, por la serranía de Abibe, flanquear el fortín de las autodefensas en Paramillo y llegar a Urabá. Los intentos del año 2001 culminaron en un fuerte enfrentamiento de las FARC con el Ejército en Puerto Libertador, donde las guerrillas sufrieron un revés duro.

2.2. El zócalo del Pacífico y la cordillera occidental

La costa Pacífica en toda su extensión, desde Ecuador hasta Panamá, se ha convertido en otra zona de disputa importante. La parte más al norte, junto a Panamá, participa de la disputa por el Urabá, lo mismo que el Atrato Medio, por lo menos desde Quibdó y hacia el norte hasta el golfo de Urabá. Estas regiones del Cho-

có tienen en común, la posibilidad de acceder a la zona bananera de Urabá, bien sea desde la costa pacífica por los ríos Saliquí y Truandó que desembocan en el Atrato o por el Atrato desde el occidente de Antioquia (alrededor de Vigía del Fuerte).

La zona costera desde Cabo Corrientes hasta Juradó en la frontera con Panamá, ha cobrado mucha importancia para el movimiento de drogas y armas. La disputa es muy intensa, con ventaja aparente para las autodefensas. Las FARC tienen presencia en el municipio de Juradó, pero las AUC están ya en Cupica y son dominantes hacia el sur (Nabugá, Bahía Solano, El Valle, Jurubidá, Nuquí) de tal manera que disponen de más puertos para los intercambios y de mejores rutas hacia el interior del país, al tiempo que pueden intentar el taponamiento de las rutas que van desde Juradó a Urabá o hacia el sur del Pacífico.

Desde Cabo Corrientes hasta el Ecuador, la disputa territorial tiende a intensificarse, sobre todo donde hay ríos navegables. Por esta razón, la región al sur de Buenaventura (donde la llanura Pacífica es más ancha y, por tanto los ríos son más largos y discurren más lentamente que en el norte de la costa) se ha convertido en los últimos tres años en una frontera de confrontación. Desde el Naya hasta el Patía se lucha por los pasos de la cordillera occidental y por las desembocaduras de los ríos. Los puntos más álgidos están alrededor de Barbacoas en el Patía y en el tramo El Tambo - El Bordo - Mercaderes (Cauca) y los municipios vecinos del norte de Nari-

ño (Junín, Rosario, La Cruz, San Pablo y La Unión). Están en juego no sólo los corredores de comunicación con el océano, sino un potencial grande de cultivos ilícitos en zonas propicias para su desarrollo.

2.3. El Putumayo. Las fronteras con Ecuador y Perú

La región del Putumayo fue, durante los años noventa, la más dinámica de las zonas cocaleras. Superó al Guaviare que tuvo la primacía en los ochenta y se convirtió en área clave para las finanzas de las FARC. Más de 50.000 hectáreas sembradas de coca y una ausencia casi total del Estado en las zonas rurales hicieron que dos frentes de las FARC, presentes en la región, fueran las estrellas del secretariado como aportantes de dinero para la organización. En los últimos tres años, la situación ha cambiado: el Estado se ha fortalecido y hace presencia militar con la Brigada 24, el apostadero de Puerto Asís y la base de Tres Esquinas (sede de la primera brigada antinarcóticos y cabeza del mayor esfuerzo de fumigación adelantado en el país) El conflicto se complicó también por la llegada de autodefensas. Este actor ilegal se hizo fuerte alrededor de Mocoa y hacia la frontera con el Cauca (alrededor de Curillo) tiene presencia en Puerto Asís y trata de copar la zona de La Hormiga.

En el Putumayo se da otro interés, además de la coca, y es el control de las fronteras con Ecuador y Perú. Ambos paí-

ses son importantes como fuentes de materiales: explosivos y armas desde Ecuador y municiones, sobre todo para fusil, desde el Perú. El mayor control de la Armada Nacional en aguas del Putumayo y la densificación de bases de patrullaje del Ejército, complica las actividades de contrabando de los insurgentes.

2.4. El corredor oriental. El papel del río Guaviare

El río Guaviare tiene la particularidad de conectar la zona histórica de las FARC (cabececeras de los ríos Duda, Ariari y Guaya-bero) con la frontera venezolana. Las condiciones de navegabilidad y su longitud lo hacen una vía importante para el contrabando hacia y desde Venezuela y Brasil. Barrancominas entre el Vichada y Guainía, era un centro de intercambio de gran interés para las FARC. La operación “Gato Negro” del Ejército en el año 2000, recordada por la captura del capo brasileño “Fernandinho”, fue un golpe de tal magnitud para las FARC que para recuperar esta localidad, reunieron la mayor fuerza que haya movilizado las FARC en su historia (se calcula en 1.100 hombres) mandada por uno de los comandantes más reputados de la guerrilla (alias Urías) quien murió en ese intento. La operación 7 de agosto del Ejército, impidió el avance hacia Barrancominas y contribuyó a limitar el uso de una vía estratégica para los negocios del Bloque Sur de las FARC.

2.5. Arauca y Casanare

Otra región importante para la financiación de la guerrilla es Arauca - Casanare. El ELN inauguró la extorsión a las petroleras y las FARC siguió el ejemplo años después. Además, hay cultivos de coca, aunque no tan grandes como en el sur, y ganadería. En los años noventa, el Ejército creó las brigadas 16 y 18 en Casanare la primera y en Arauca, la segunda. En el año 2001, las autodefensas que ya eran fuertes en Casanare, comenzaron su penetración en Arauca, a lo largo de la línea Tame - Puerto Rondón - Cravo Norte, y al parecer se preparan para avanzar sobre una línea paralela a la mencionada, entre Arauca - Arauquita - Saravena. Esto significa la disputa de otra zona productora de recursos y la dificultad para los intercambios en la frontera colombo -venezolana.

2.6. La región del Catatumbo

El Catatumbo tiene condiciones ideales para desarrollarse como área cocalera, centro de narcotráfico y de actividades de toda suerte de grupos armados. Por una parte, es zona de colonización reciente y, por otra, zona de frontera internacional difícil de controlar por tratarse de una llanura abierta. Como zona cocalera, ha tenido un desarrollo rapidísimo e iba camino de ser otro Putumayo. En 1994 se detectaron unas 350 hectáreas de coca y para el año 2000 el Estado tenía como cifra oficial 9.000 hectáreas, distribuidas entre el

Río de Oro en el norte de la región, hasta Puerto Santander en el límite sur del Catatumbo junto a los valles de Cúcuta. Extraoficialmente se habla de 35.000 o más hectáreas de coca en la región.

Las ventajas comparativas del Catatumbo para la producción de cocaína son notables. Los insumos básicos para la pasta de coca son más baratos en Venezuela (gasolina y cemento), se contrabandean intensamente y, además, en el Norte de Santander abundan las calizas y la producción artesanal de cal. En el sur del país, en cambio, se depende del cemento nacional. El lavado de dólares se facilita en la frontera y también el transporte de la droga por la región venezolana de El Zulia. La disputa por el Catatumbo ha sido intensa en los últimos años. Desde 1995 las autodefensas se enfrentaron a la guerrilla, primero al ELN y luego, cuando éste fue desplazado por las FARC (a veces de manera violenta) a las mismas FARC. El Estado ha aumentado su presencia, sobre todo en Tibú, en La Gabarra, en los campamentos petroleros de la región y a lo largo del oleoducto Caño Limón - Coveñas.

La tendencia de la disputa actual se dirige hacia la provincia de Ocaña y parece ser que las autodefensas buscan controlar los accesos al Magdalena Medio para encontrarse con los grupos de las AUC que dominan el sur del Cesar y completar así la tenaza sobre la serranía de San Lucas en el sur de Bolívar. Por otra parte, las autodefensas dominan ya el corredor Cúcuta - Puerto Santander y las áreas marginales

urbanas de la conurbación Cúcuta - El Zulia - Los Patios - Villa Rosario. La guerrilla resiste en el norte del Catatumbo, en la provincia de Ocaña y en la zona cafetera del Norte de Santander, pero estas son las áreas más deprimidas económicamente del Departamento. Un indicador de la situación que merece una evaluación cuidadosa, es la disminución de los atentados al oleoducto caño Limón - Coveñas en los últimos meses.

2.7. El Magdalena Medio

El Magdalena Medio fue la cuna del ELN y de las autodefensas. Allí se implantó también el frente 4 de las FARC en los años setenta y al grado de descomposición sufrida por este grupo se atribuye al nacimiento de las autodefensas de Puerto Boyacá, posteriormente influidas por el narcotráfico. Este último le dio dinámica a la violencia en la zona durante los años ochenta. En el gobierno Barco (86-90) se decidió que el Magdalena Medio era la región más estratégica del conflicto interno y con la creación de la Brigada XIV, orgánica de la V División del Ejército, se logró la mayor densidad de tropas en una región del país y se mejoró el control estatal desde La Dorada hasta Puerto Berrío y el sur de Barrancabermeja.

En la actualidad, la guerrilla resiste en el oriente antioqueño, norte de Caldas y norte del Tolima. La llanura se ha pacificado en términos relativos y al norte de Barrancabermeja (Yondó, Puerto Wilches

y sur de Bolívar) se da una disputa intensa entre autodefensas, FARC y ELN. El área urbana de Barrancabermeja, antes dominada por el ELN, fue copada en el 2001 por las autodefensas. Otra línea de disputa se da hacia el oriente de la misma ciudad en la ruta hacia Bucaramanga y entre ésta y la región de Ocaña en el Norte de Santander con ventaja aparente para las autodefensas. El Ejército ha logrado controlar la zona montañosa de Santander (vertiente occidental) en mejor forma que en el pasado (San Vicente de Chucurí, Sabana de Torres).

Finalmente, la subregión del sur de Bolívar, zona aurífera y también de producción de coca, está en disputa intensa entre las autodefensas y las guerrillas de las FARC y el ELN. Esta subregión tiene otra importancia: si las autodefensas logran establecer un pasillo continuo a través de la serranía de San Lucas, habrán conseguido una presencia continua desde el Pacífico hasta la frontera con Venezuela. En otras palabras, aislar la Costa para dificultar el contacto entre los frentes guerrilleros del norte y los del centro y sur del país.

3. TENDENCIAS DEL CONFLICTO: FACTORES FAVORECEDORES DE LA EXPANSIÓN

En el punto anterior se hizo énfasis en lo estratégico-regional como una derivación de la búsqueda de rentas por parte de los actores armados y de necesidades militares, bien sea de protección de retaguar-

días o de necesidades de movilidad. En este punto se hará énfasis en las condiciones que favorecen la expansión de los actores armados de uno u otro signo. El Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, hace, en su capítulo segundo, una descripción de la expansión regional del conflicto. La intención es definida como más ilustrativa que estadística por cuanto no es fácil precisar el momento en el cual se inicia el conflicto en una zona particular y, además, los límites regionales son borrosos y la movilidad geográfica es connatural a los actores armados.

Para reseñar los factores que favorecen la presencia y permanencia de organizaciones armadas, el estudio mencionado destaca cómo una región es más propensa a albergar estos grupos, según su forma de organización económica (la cual define las fuerzas sociales principales) y el tipo, extensión e intensidad de los conflictos sociales asociados con esa estructura económica. Textualmente, el informe presenta las siguientes tipologías:

- a. *“Forma de organización económica.* A partir de la literatura, tan abundante como dispareja, sobre conflicto y región, así como de las visitas y estudios preparados para este Informe, se propone una tipología de siete formas de organización económica donde tienden a hacer presencia los grupos armados. De modo por demás esquemático, dichos tipos serían:
 - Latifundio tradicional consolidado: Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar, Magdalena, con presencia dominante de para-militares y en menor escala del ELN;
 - Colonización “histórica” del pie de monte de la Cordillera Oriental y el Magdalena medio, que constituyeron las zonas de origen de las FARC;
 - Por cabildos de autoridad tradicional en resguardos de propiedad comunitaria, con presencia de guerrillas. Colonización reciente (los 70, los 80, los 90) en disputa entre guerrillas y paramilitares, localizada i) en casi todos los pie de monte de las cordilleras (Urabá, en el sur de Córdoba, serranía de San Lucas en el sur de Bolívar, Catumbo en Norte de Santander, el Sarare en Arauca, medio y bajo Putumayo, bajo Caquetá, y región del Patía en Nariño); ii) en la Sierra Nevada de Santa Marta, y iii) en las regiones de expansión de la frontera agraria hacia el oriente, como Guaviare, Guainía y Vichada.
 - Latifundio campesino en descomposición (Boyacá, Cundinamarca, Nariño, eje cafetero), con presencia tardía de las Farc, seguida luego por los paramilitares.
 - Minifundio indígena típico del Cauca, regido de las Farc y el ELN y una más reciente incursión de paramilitares.
 - Agricultura moderna de plantación (Valle, Tolima) con incursiones irregulares de las Farc y del ELN, y respuestas de los paramilitares.

- Centro urbano mayor -particularmente en comunas o barrios periféricos donde existen pandillas- como en los casos de Medellín, Cúcuta, Bucaramanga, Cali o Bogotá, donde las Farc o el ELN tienen milicias y donde los paramilitares penetran rápidamente.
- b. Conflicto social predominante.** Tanto Las guerrillas como los paramilitares dicen luchar en interés de ciertos estratos o pobladores de la región. Y aunque cabe discutir si en efecto lo hacen o hasta dónde lo hacen, de si “representan” o cómo “representan” al campesino o al hacendado, parece claro que los grupos armados se instalan y actúan con más intensidad en zonas o en momentos de aguda polarización social. Así, al revisar la historia y estudiar las regiones, se encuentran ciertas variedades del conflicto social local donde típicamente tienden a incidir los grupos armados. Estos conflictos-tipo giran alrededor de:
- Disponibilidad y costo del capital de trabajo (como decir los anticipos al colono o al minero de la primera fase de la colonización).
 - Propiedad de la tierra (latifundio consolidado versus campesinos sin tierra; terratenientes en expansión versus colonos, etc.).
 - Derechos de las comunidades nativas (indígenas o afro-descendientes) frente a los inmigrantes (tierra, identidad cultural, equilibrio ambiental, etc.).
 - Régimen laboral en zonas rurales (contratos de “plante”, de aparcería, etc.) o en industrias de enclave (petróleo, palma de aceite, etc.).
 - Acceso al aparato y los recursos del Estado en regiones periféricas (puestos de trabajo, regalías y transferencias, casi siempre mechadas por clientelismos y gamonalismos).
 - Ubicación y radio de beneficios de grandes obras de infraestructura (por ejemplo, hidroeléctricas en el oriente antioqueño).
 - Servicios públicos en ciudades-bonanza de la “Otra Colombia” (Apartadó, Yopal, Saravena, entre otros).
 - Distribución (de rentas extraordinarias derivadas de recursos mineros (petróleo, carbón, oro, esmeraldas) o de bonanzas agrícolas (coca-amapola, banano, palma de aceite).
- La mayor parte de los conflictos locales son expresiones o combinaciones particulares y diferentes de ciertos temas comunes. En efecto, los conflictos de los cuatro últimos tipos de esencia son disputas sobre el monto y reparto de dineros públicos o dineros de bonanza, mientras los tres primeros básicamente giran en torno a la propiedad y formas de tenencia de la tierra, y tocan a la esfera laboral. En el Capítulo 5 volveremos sobre el punto”¹.
- La caracterización anterior orienta la construcción de tipologías municipales que pueden ser útiles para la tarea de for-

talecer los municipios y para entender las relaciones entre las organizaciones armadas y las poblaciones. Los informes regionales adelantados en el 2002 por el sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, introducían en su metodología una variable principal relacionada con los conflictos locales, según que se diera un grado alto de integración social (resistente a la expansión de la violencia) o un grado bajo (favorecedor de la misma) y la evidencia empírica de los distintos tipos de relaciones entre actor armado y población civil, variaban de acuerdo con esa mayor o menor integración, en un continuo que iba de la contención (en las comunidades integradas) a la permisividad (en las desintegradas). Las formas de organización económica condicionan grados de integración social y de movilidad de las poblaciones que pueden apoyar la comprensión, y previsión de los procesos locales.

4. AFECTACIÓN MUNICIPAL POR LA ACTIVIDAD DE ACTORES ARMADOS ILEGALES

En el numeral anterior se señalaron tendencias geoestratégicas del conflicto armado que permiten suponer afectaciones regionales en términos generales. Pero una mayor precisión de la afectación, en el nivel municipal, por ejemplo, exige exami-

nar la concentración municipal de la actividad armada, tanto de las guerrillas como de las autodefensas. La información disponible mejor estructurada para el efecto, es la del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Esta información, publicada y analizada hasta el año 2002, permite precisar cuáles son los municipios más afectados en la historia reciente y da elementos para focalizar el apoyo que se les debe brindar. La información es diferente para las guerrillas y para las autodefensas. En el caso de las primeras se cuenta con el número absoluto de incidentes de diverso tipo. En el caso de las autodefensas, el Observatorio publicó una afectación basada en el grado de intensidad (grado determinado por una escala de 3 niveles de intensidad)². La información llega hasta el año 2001 y permite ver las tendencias a lo largo de más de una década en el caso de las autodefensas. En el caso de las guerrillas, FARC y ELN, se refiere a tres años (1999-2001), pero igualmente da cuenta de la geografía actual de la intensidad del conflicto. Una información más actualizada está en proceso de consolidación, pero no cambia sustancialmente el mapa del conflicto. Eso sí, la intensidad ha tendido a disminuir en todo el territorio por causa de la disminución de las tomas de pueblos y de la baja de los índices de secuestro, baja bastante

1. PNUD, "El Conflicto Callejón con salida", *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003*, Bogotá, 2003.

2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Observatorio, *Colombia: Conflicto Armado, Regiones, Derechos Humanos y DIH, 1998-2002*, Vicepresidencia de la República, Bogotá, 2002.

notoria en 2003 y en lo corrido de 2004 (cerca del 67% en tomas y 50% en secuestro, según el Ministerio de Defensa)

4.1. La concentración municipal de la actividad de las Farc y del ELN (1999-2001)

Los datos del Observatorio del Programa de Derechos Humanos (Anexos al final del texto) muestran situaciones bien interesantes. Debe advertirse que la estadística suma incidentes sin valorar la intensidad de los mismos y en ese sentido la jerarquía municipal es aproximada. Pero, por ejemplo, muestra claramente la situación del Departamento de Arauca. Cinco municipios araucanos están en la lista de los 40 municipios donde se concentra el 34% de la actividad armada de las FARC. Los cinco están entre los doce primeros de la lista (Arauca tiene siete municipios) y dos, Arauquita y Saravena, ocupan los dos primeros lugares, de tal manera que Arauca resulta con la mayor afectación municipal relativa en el conjunto de los departamentos. Más todavía, Arauca ocupa el segundo lugar en acciones del conflicto armado después de Antioquia (período 1998-2001), pero este último departamento tiene casi veinte veces más municipios que Arauca. Para poner en contexto el análisis, puesto que los demás casos no son tan evidentes como el de Arauca, vale la pena transcribir la distribución porcentual de las acciones armadas por departamentos entre 1998 y 2001 (todos los actores).

Acciones armadas por departamento. Distribución porcentual

1998 - 2001	
1. Antioquia	17%
2. Arauca	10%
3. Santander	7%
4. Norte de Santander	7%
5. Cauca	6%
6. Cesar	5%
7. Cundinamarca	4%
8. Tolima	4%
9. Valle	3%
10. Meta	3%
11. Bolívar	3%
12. Putumayo	3%
13. Casanare	3%

Fuente: Presidencia de la República, Sala de Estrategia Nacional.

Si a la concentración municipal de la actividad de las FARC se suma la del ELN, Arauca aparece nuevamente con una participación elevada, 4 municipios, coincidentes todos con los de actividad FARC, lo cual coloca a este departamento como el más gravemente afectado por la guerrilla en términos proporcionales a su número de municipios y población. Antioquia nuevamente aparece, ahora en primer lugar de afectación por el ELN con quince municipios, pero a diferencia de Arauca solamente coincide uno (Medellín) con afectación alta por los dos actores. Este resultado es congruente con la mayor separación de escenarios FARC y ELN en Antioquia. Un caso que llama la atención es el de Santander: es el tercer departa-

mento en afectación total por acciones armadas de todos los actores, pero en la información discriminada por FARC y ELN sólo coincide uno, el municipio de Barrancabermeja (70 incidentes por ELN y 22 por FARC, en el período). Es un municipio extenso, de larga tradición en materia de conflicto armado y con presencia fuerte del ELN en el área urbana durante cerca de veinte años, hasta el año 2001 cuando fue desalojado de ésta por las autodefensas.

La comparación de las afectaciones según uno y otro actor muestra la escasa presencia del ELN en el suroriente de país. De la Orinoquía y la Amazonía, solamente dos departamentos (precisamente los petroleros) Arauca y Casanare, aparecen representados en la afectación por ELN. El suroriente es claramente, la retaguardia de las FARC.

Los datos, si bien no permiten la elaboración de una escala de rango exacta (sería necesario ponderar las acciones con información de intensidad) si sirve para orientar la acción de apoyo a los municipios y para establecer casos críticos de regiones altamente afectadas, como el anotado de Arauca.

Una constatación de la validez de esta orientación se obtiene al comparar los municipios de más alta afectación con la lista de los municipios más vulnerables del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Si bien los índices utilizados por este informe tienen otros propósitos y en su composición concurren

factores de vulnerabilidad social y política además de la violencia, varios municipios de los 40 listados por el Observatorio, están también entre los 209 de alta vulnerabilidad del informe de Naciones Unidas. Así Betulia, Anorí, Dabeiba, Mutatá, San Carlos y Urrao del Departamento de Antioquia, listado entre los de mayor actividad de las FARC, están también en la lista de municipios vulnerables de NN.UU. También San Luis, Cocorná, San Francisco, Segovia y Amalfi, de la lista del ELN, más Anorí que repite, están igualmente en la de NN.UU. Arauca, por su parte, comparte 4 municipios en las dos listas.

4.2. La afectación municipal por causa de la actividad de las autodefensas

El Observatorio del Programa de Derechos Humanos es nuevamente la fuente de la información para el caso de las autodefensas. A diferencia de la afectación por causa de las guerrillas, el listado para el accionar de las autodefensas se basa en un índice de intensidad construido a partir del número de homicidios cometidos por las autodefensas en los municipios y agrupados en los períodos 1988-1991, 1992-1996 y 1997-2001. Las intensidades son baja, media y alta según que las víctimas están entre 2 y 6 (baja) entre 7 y 15 (media) y 16 o más (alta).

Se destaca en la clasificación, que la actividad de las autodefensas es mayor en el norte del país, como era de esperarse,

pero período tras período, tiende a extenderse por todo el país y así en el período de 1997-2001 aparecen más incidentes en el Meta, Casanare, Vichada, Putumayo, Arauca, Guaviare y Guainía. Los tres períodos, sin embargo, indican que sobresalen el Magdalena Medio, la Costa Caribe, el norte de Antioquia, lo mismo el norte chocoano y el Departamento Norte de Santander. Esta información coincide con el análisis del punto 3 sobre las disputas territoriales. En el sur, son el Putumayo, Meta, Guaviare, Casanare y Arauca, los más afectados. En general, el análisis del Observatorio valida las hipótesis sobre las tendencias actuales del conflicto.

5. NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO ARMADO

Las relaciones entre la producción y comercialización de drogas ilegales y el conflicto interno colombiano son complejas y problemáticas. La versión simplista de estas relaciones es concluir que el narcotráfico es el motor de las violencias colombianas. Bien pudiera ser que, al revés, las violencias colombianas fueran el motor del narcotráfico. Tampoco esta última manera de expresarlo lleva todas las explicaciones. Existe una causación circular entre ambos fenómenos, pero ni el uno ni el otro son la explicación completa del fenómeno de conjunto. La violencia precedió a la droga en Colombia y es una (no la única) de las causas favorecedoras de la implantación y extensión del negocio de la dro-

ga. La droga a su vez, se convirtió en un factor de ampliación y aceleración del conflicto. Una vez instalado el negocio en el país, la causalidad revierte. Los cultivos, las instalaciones, las rutas del tráfico, el control de las pistas aéreas clandestinas, etc., se convierten en motivos de disputas violentas.

Una vez establecida la droga en Colombia, ha cumplido un papel de generadora directa de violencia porque la ilegalidad obliga a resolver las disputas no por vías institucionales sino de violencia privada; y de manera indirecta, porque atrae, como todo negocio ilegal, a los grupos que tengan el poder y la capacidad para proteger y regular el negocio. Los grupos armados protegen los cultivos y regulan las condiciones del negocio. Con las rentas obtenidas se fortalecen y cumplen mejor el papel de eliminar competidores y de crear condiciones para el alejamiento del Estado. De esta manera, guerrillas y autodefensas han entrado en una dinámica que lleva, por fuerza de los hechos, a copar cada vez más etapas del negocio ilegal: asumen la función de los eslabones medios, de los procesadores y se relacionan directamente con los exportadores mayores y llegan hasta exportar directamente. El copar más y más eslabones del negocio lleva también a ingresar de manera más amplia y dinámica en el tráfico de armas, de insumos químicos y al lavado de activos en los circuitos financieros internacionales.

El primer auge de cultivos ilícitos en

Colombia fue el de la marihuana en los años 70 y afectó, principalmente, a la costa Caribe. La marihuana se extendió por el mundo en virtud de su adaptabilidad (se desarrolla en gran variedad de climas y condiciones) y pronto la colombiana salió del mercado. La coca es un cultivo diferente, difícil de aclimatar en las zonas templadas y se ha mantenido en Bolivia, Perú y Colombia como franja propicia. Los narcotraficantes colombianos fueron primero comercializadores, luego procesadores y finalmente ingresaron en el cultivo. A comienzos de los años 80 ya existían cultivos apreciables en el Guaviare, el Meta y el Caquetá. La represión a los cultivos en Bolivia y Perú, estimuló a los traficantes colombianos para fomentar el cultivo en Colombia (típico efecto “globo”). Este se extendió rápidamente hasta el año 2000 cuando comenzó una reducción paulatina, como se verá más adelante. La amapola, finalmente, encontró condiciones propicias en zonas de agricultura tradicional en las vertientes de las cordilleras y se desarrolló gracias a las ventajas comparativas de Colombia frente a las fuentes asiáticas, tanto por la cercanía al mercado norteamericano como por la productividad.

El cultivo de coca es el más extendido por el país y el que más superficie demanda: su evolución en los años recientes ha sido la siguiente:

**Área de cultivos de coca en Colombia
1994-2002**

1994	44.700 hectáreas
1995	50.900 hectáreas
1996	67.200 hectáreas
1997	79.400 hectáreas
1998	101.800 hectáreas
1999	160.000 hectáreas
2000	163.000 hectáreas
2001	145.000 hectáreas
2002	102.000 hectáreas

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, UNO DC, 2003-09-17

Los datos de la Embajada de los Estados Unidos difieren ligeramente, pues reportan 113.850 hectáreas en 2003, lo cual implicaría una menor velocidad en la disminución.

Como se ve en las cifras, el crecimiento de los cultivos fue muy rápido en la segunda mitad de los años 90 y su punto más alto se dio en el año 2000. A partir de ese momento, la superficie ha comenzado a disminuir por la acción de las fumigaciones aéreas: la preocupación de quienes siguen de cerca la evolución de los cultivos, es que la caída de las hectáreas sembradas sea sucedida muy pronto por la recomposición regional de los cultivos, como ha sucedido en el pasado, y la baja se explique por el rezago inicial que se produce en el efecto “globo”. El cultivo puede estar en este momento en una situación de migración a otras zonas de la frontera agrícola o a zonas del interior del país cuyos cultivos tradicionales hayan entrado

en crisis como el café y otros renglones de la agricultura comercial. El informe de la UNODC, la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, basado en imágenes satelitales y en observación aérea, muestra como, si bien el total disminuyó, con un énfasis grande en el Putumayo, en lugares como el Guaviare, Nariño y Arauca, las áreas sembradas crecieron. En el Guaviare pasaron de 17.600 en agosto de 2000 a 27.400 en diciembre de 2002, en Nariño, durante el mismo período pasaron de 9.350 a 15.130 y en Arauca de 978 a 3.030³. Este último dato, según observadores locales, se queda corto y en Arauca se habla de entre 9.000 y 11.000 hectáreas.

Afirma también el mismo informe que se han detectado cultivos pequeños en áreas que están fuera de la frontera agrícola en Guainía, Vaupés y Amazonas en el sur, y en el norte, en la Guajira y en el Chocó. Igualmente informa de cultivos en zonas de economía campesina de la costa Caribe y en el eje cafetero. Sobre esto último existe información inquietante de la franja norte de Caldas y del sur de Antioquia, donde se alternan los plantíos de café y coca en una forma difícil de detectar, y por supuesto de erradicar. Como siempre, la violencia acompaña estos cambios y los sucesos de áreas entre la cordillera central y el Magdalena, por ejemplo: municipios como Samaná (Caldas) y Argelia (Antioquia) muestran que una vez instalados los

cultivos comienzan las disputas (en el caso mencionado entre las FARC y las autodefensas del Magdalena Medio) por el control de las rentas.

Además de las áreas detectables por medios satelitales, hay en Colombia miles de cultivos pequeños en Nariño, el Tolima y Huila. En estos últimos tres departamentos, en el piso climático frío, hay cultivos de amapola.

Los municipios ubicados en zonas de cultivo tienen problemas serios de gobernabilidad. Sólo con el apoyo de la fuerza pública, suficiente y permanente, pueden funcionar los municipios de la periferia donde están los cultivos extensos que son también poblaciones alejadas con presencia débil de Estado. Las políticas para el desarrollo de la gobernabilidad, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional en general, tocan necesariamente con el tratamiento que se da a la producción y comercio de las drogas.

6. LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

La erradicación de los cultivos ilícitos se ha adelantado en Colombia con el apoyo y bajo la dirección de los Estados Unidos. El método prevaeciente ha sido la fumigación con glifosato de los cultivos. En ocasiones se ha usado la destrucción manual, pero su incidencia ha sido marginal. También se han dado casos de destrucción

3. Estadísticas de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, 2003.

de cultivos por iniciativa de las propias comunidades (el caso de algunas comunidades indígenas del Cauca es el más notable), pero la aspersión aérea es casi el ciento por ciento. En el último año se ha acelerado el programa de fumigaciones y los datos de la Policía Nacional sostienen que la superficie de siembra se ha reducido sustancialmente: en el 2001 se detectaron 135.930 hectáreas de coca y 4.273 de amapola. En el año 2002, las cifras fueron, respectivamente, 102.071 y 4.153. En el año 2003, a noviembre 17, se detectaron 68.365 has. de coca (no se obtuvo dato de la amapola) lo cual, si la vigilancia satelital es efectiva, sería un avance enorme porque por primera vez habrían dejado de crecer los cultivos y estarían en franca reducción.

La aspersión ha aumentado el ritmo y los datos revelados por la Policía son los siguientes por departamentos y municipios (datos que de paso revelan cuáles son los municipios más comprometidos)

• **Aspersión de cultivos de coca por departamentos y municipios (hectáreas, año 2003)**

Departamento del Caquetá	Total	1059.56
Cartagena del Chairá		30.01
Curillo		16.93
San Vicente del Caguán		69.05
Solano		175.91
Valparaíso		267.66
Departamento del Cauca	Total	1.307.94
Argelia.....		115.19
El Bordo		105.03
Mercaderes		391.41

La Vega		64.00
Balboa		632.31
Departamento de Nariño	Total ..	32.249.71
Tumaco		12.873.75
San Antonio		473.73
Roberto Payán		7.567.26
Maguí (Payán).....		3.510.16
Barbacoas		6.826.83
El Charco		410.03
Francisco Pizarro		90.74
Olaya Herrera		497.21
Departamento del Putumayo	Total	8.342.86
Orito		1.860.41
Valle del Guamués		2.206.04
San Miguel		2.728.03
Villagarzón		115.64
Puerto Guzmán		319.20
Puerto Asís		1.113.54
Departamento del Meta	Total	5.151.36
Vista Hermosa		716.64
Puerto Rico		312.00
Puerto Concordia		1.209.49
Mapiripán		1.834.33
Puerto Lleras		930.60
Mesetas		148.30
Departamento de Guaviare	Total ..	34.602.54
El Retorno		5.821.28
Miraflores		13.892.86
San José		4.209.25
Calamar		10.679.18
Departamento de Arauca	Total	9.078.99
Fortul		1.611.67
Arauquita		7.467.32
Departamento de Santander	Total	5.00
Cimitarra		5.00

Depto. de Norte de Santander	Total ... 13.822.06	Algeciras	31.62
Tibú	12.350.46	Colombia	31.68
Sardinata	75.79	Departamento del Cauca	Total 462.45
El Tarra	797.47	Bolívar	48.82
Teorema	198.34	Santa Rosa	52.00
Departamento de Antioquia	Total 9.835.30	Guachicón	208.00
Argelia	337.80	San Sebastián	22.25
Anorí	181.13	La Vega.	97.81
Cáceres	822.34	La Sierra.	33.57
Yondó	405.27	Departamento de Nariño	Total 724.97
Zaragoza	772.25	El Tablón	609.60
Tarazá	6.776.47	Buesaco	88.78
El Bagre	540.04	La Cruz	22.00
Departamento de Bolívar	Total 4.783.04	Leiva	4.59
Cantagallo	678.44	Departamento del Cesar	Total 835.84
San Pablo.	1.886.85	Codazzi	304.00
Simití	528.06	Manaure	335.00
Santa Rosa del Sur.	1.689.69	La Paz	196.84
Departamento de Córdoba	Total 549.90	Departamento de la Guajira	Total 75.00
Puerto Libertador	549.90	Villanueva	75.00
GRAN TOTAL NACIONAL	120.788.28		

• **Aspersión de cultivos de Amapola por departamentos y municipios (hectáreas)**

Departamento del Tolima	Total 213.73
Planadas	25.00
Chaparral	69.00
La Herrera	13.00
San Antonio	81.97
Anzoátegui	24.79
Departamento del Huila	Total 217.65
Gigante	98.95
Santa María	42.56
Neiva	12.84

Los datos anteriores muestran el mayor esfuerzo de aspersión hecho en la historia de la represión a los cultivos ilícitos de coca y amapola en Colombia (En lo corrido del 2004 según informaciones de prensa, se han erradicado 16,800 hectáreas) y revelan el cuadro de los municipios más afectados por los mismos. Una comparación con las anotaciones del punto 3, muestra como coinciden estos municipios, sobre todo los que tienen coca, con las zonas más afectadas por las disputas entre actores armados ilegales y entre éstos y el Estado y, por consiguiente, con los municipios de mayores problemas de gobernabilidad.

7. DEMOCRACIA LOCAL Y GOBERNABILIDAD

El conflicto armado es uno de los obstáculos más serios para el avance de la democracia local y de los procesos de descentralización, las presiones de los actores armados sobre las autoridades locales, los asesinatos de alcaldes, personeros y concejales, la acefalía gubernamental que produce el desplazamiento de las autoridades, la destrucción de instalaciones, la obstrucción de las elecciones, los condicionamientos y la depredación en el manejo de los recursos, etc., son factores todos de ingobernabilidad. Afectan de manera directa los elementos fundamentales de la gobernabilidad: la institucionalidad estatal y la integración social de las comunidades.

El primer elemento, las instituciones, o bien dejan de tener presencia o funcionan de manera condicionada. Municipios sin policía no pueden sostener la presencia de otras agencias del Estado o, si están presentes, no pueden tener independencia alguna. Se afectan tres planos de la función del Estado a saber:

a. El plano de lo funcional. Éste se refiere a la pregunta ¿quién hace qué? Normalmente se presentan diferencias y conflictos acerca de si una función debe ser cumplida por el Estado o por la empresa privada o por factores solidarios o comunidad organizada. Pero la presencia de actores armados resuelve el asunto

por medio no democráticos: “Manu militari” estas organizaciones asumen funciones por sí y ante sí, por encima de la institucionalidad y sin la participación ciudadana.

- b. El plano de lo material, aquel referido a la distribución del excedente económico, se ve afectado por la inexistencia del monopolio estatal sobre la tributación. Las organizaciones armadas realizan exacciones sobre la población y sobre los presupuestos municipales y, por supuesto, sin control democrático alguno.
- c. En el plano de la dominación, es decir de la capacidad de determinar preferencias y escoger alternativas y cursos de acción, las autoridades municipales se ven, o condicionadas parcialmente o sometidas del todo por organizaciones armadas. El poder de la sociedad civil tampoco se puede expresar, bien porque se le prohíba expresamente, o porque el miedo generalizado determine conductas de inhibición en la expresión y en la participación, mediante las cuales las personas buscan reducir su visibilidad social. La presencia de grupos armados sin sujeción alguna a derecho, inhibe la capacidad de decisión y, por tanto, el desarrollo de la política en las localidades.

8. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

En un contexto de violencia, las políticas que pueden estimular el desarrollo demo-

crático son aquellas que en primer lugar, mitiguen y reduzcan la violencia y refuercen la autonomía, tanto de las autoridades locales como de las comunidades. Unas pueden ser estatales de tipo general, nacional, que le den respaldo a las instituciones y a los funcionarios, otras pueden ser locales, dirigidas a fortalecer la integración social, el bienestar y la economía. En conjunto, se pueden distinguir:

- a. Políticas dirigidas a aumentar la presencia del Estado, las cuales implican una combinación de instituciones de control social, de protección y de desarrollo administrativo.
- b. Políticas de desarrollo económico: fomento de actividades productivas, construcción y mejoramiento de infraestructura.
- c. Políticas de desarrollo social (aumento del capital social) centradas en fortalecimiento del tejido social, educación, capacitación, salud, seguridad social, cultura y esparcimiento.
- d. Políticas de control de los cultivos ilícitos con un componente internacional (apoyo de los consumidores a las iniciativas de sustitución, por ejemplo), subsidios a la agricultura, vinculación efectiva al mercado nacional y, en general, fomento de las alternativas viables para sustituir la economía ilegal.

Si se aplican las propuestas hechas por los asistentes a los talleres regionales, según los tres planos de la relación Estado-sociedad mencionados en el punto

anterior (funcional, material y de la dominación), resulta un cuadro de políticas bastante coherentes dirigidas a aumentar la legitimidad del Estado, fortalecer la participación social y la descentralización, superar las economías ilegales y proteger y promover los derechos humanos.

8.1. El plano de lo funcional

- a. En la estructura y en la presencia estatal las propuestas giran en torno a:
 - El fortalecimiento de la presencia de la fuerza pública en los municipios, lo cual implica principalmente presencia policial. Sin esta presencia básica, se entiende que la estructura estatal no puede funcionar.
 - Fortalecimiento administrativo para mejorar la eficacia del Estado. Se insiste en sistemas de información eficientes para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, y para posibilitar la vigilancia ciudadana sobre las actuaciones de las autoridades.
- b. En las funciones del Estado, se destacan:
 - Establecimiento de mecanismos para proteger y promover los Derechos Humanos.
 - Continuidad de los programas y proyectos, y líneas permanentes en el discurso público.
 - Creación de redes institucionales y sociales de protección de las comunida-

des con participación del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, especialmente) y de organizaciones no gubernamentales.

8.2. El plano de lo material

- a. Se insiste en todos los talleres, en la necesidad de acciones concretas para enfrentar el desempleo. Fomento a las actividades productivas, reducción de costos para la agricultura, y apoyo nacional e internacional para el establecimiento de alternativas a los narcocultivos.
- b. Una acción enérgica contra la extorsión para que los excedentes económicos se puedan fortalecer y dirigir a la inversión en los municipios. Este punto se relaciona con el primero de los mencionados en el plano de lo funcional y también con los siguientes sobre gobernabilidad en el plano de la dominación.
- c. Darle a la comunidad posibilidades de participación en la ejecución de las obras públicas y de veeduría para asegurar la transparencia en la contratación pública.

8.3. El plano de la dominación

En el plano de la dominación, que es el más claramente político, los problemas planteados y las líneas de política sugeridas son sobre todo alrededor de la gobernabilidad, la legitimidad y la inclusión de la población en los procesos políticos y sociales.

- Aumentar la legitimidad estatal mediante la lucha contra la corrupción y el aumento de la eficiencia de la administración.
- Elevar los niveles de participación política de la población, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de proyectos y estimular la vigilancia sobre el manejo de lo público.
- Incluir a las minorías étnicas, respetar las visiones del mundo y sus tierras.
- Abordar los problemas de integración social en las áreas de colonización, mediante la extensión de la acción de las instituciones para incluirlos en un tejido social fuerte.
- Fortalecimiento del poder judicial para mejorar la calidad de la resolución de conflictos y la legitimidad. Presencia de los organismos de control del Estado para mejorar la transparencia en el manejo de los recursos.
- Estímulo a la resistencia civil frente a los violentos.

8.4. Los cultivos ilícitos

Los cultivos ilícitos merecen un comentario aparte. En general, la opinión de los participantes en los talleres se inclina por formas concertadas de resolver el problema, particularmente en las áreas de minifundio, en las cuales la fumigación aérea causa demasiados daños por la imposibilidad de no afectar áreas diferentes a las de los cultivos de coca o amapola. Lo más importante para destacar es la declaración

reiterada de los voceros de las comunidades en el sentido de aceptar los programas de sustitución de cultivos, aun si la alternativa no es tan rentable como el cultivo ilícito. Las comunidades sienten que los problemas que les genera la economía ilegal en violencia, corrupción de la juventud, daños ecológicos y fumigaciones, son una carga excesivamente pesada.

8.5. La resistencia civil

El planteamiento de la resistencia civil fue debatido y se pueden diferenciar varios matices. Una es la resistencia abierta, la que enfrenta a los actores armados ilegales con acciones de movilización social y confrontación, y otra la que apela a diálogos, recursos simbólicos y propuestas de actuaciones alternativas a los violentos. Bajo la primera óptica, las comunidades realizan acciones como las vistas en cabildos indígenas del Cauca: movilizaciones masivas para cerrarle el paso a los grupos armados, seguimiento masivo a los mismos en caso de secuestros, exigencia directa de no hacer presencia en el territorio, etc.

Otras formas, menos confrontadoras, son los diálogos, la exigencia de explicaciones, el manejo de símbolos de paz, muchos extraídos de la cultura popular y la desobediencia social a las imposiciones de los grupos ilegales.

La política debe distinguir la situación de las comunidades y estimular de manera selectiva las diversas opciones. En términos generales la resistencia civil acti-

va se puede estimular en comunidades muy integradas con niveles altos de identidad y homogéneas culturalmente. Esto asegura que se muevan al unísono en caso de emergencia.

Cuando la integración no sea tan elevada, lo aconsejable, para evitar mayores peligros, es estimular la colaboración con las autoridades y las formas pasivas de resistencia. Finalmente, cuando las comunidades presenten niveles bajos de identidad e integración, el trabajo debe dirigirse al fortalecimiento del tejido social.

BIBLIOGRAFÍA

- Borrero, Armando, *Análisis geoestratégico del conflicto colombiano*, Medios para la Paz, www.mediosparalapaz.org, Bogotá, septiembre de 2002.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Programa de Información Internacional*, "Servicio Noticioso desde Washington", www.usinfo.state.gov/espanol/colombia, marzo de 2004.
- Información de la Policía Nacional de Colombia, Dirección Antinarcoóticos, noviembre de 2003.
- PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano: revista opera*, volÚmen 4 n°4 revista opera, volÚmen 4 n°4 *allejón con salida*, Capítulo 13, Bogotá, 2003.
- Vicepresidencia de la República, *Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH*, Primera parte, numerales 3,4,5, Bogotá, 2002.

COMENTARIO AL ARTÍCULO DE ARMANDO BORRERO MANSILLA:

El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local

BERNARDO PÉREZ SALAZAR*

LA “OTRA COLOMBIA”

Utilizando criterios que coinciden con los utilizados en el *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia* (2003), Armando Borrero describe en su artículo “El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local en la “Otra Colombia”, los territorios que algunos designan con el término no muy afortunado de la “Otra Colombia”. Como bien los caracteriza Borrero, en general, se trata de aquellos territorios que en el pasado reciente han sido disputados por grupos guerrilleros y paramilitares. No está por demás señalar que uno de los motivos que anima la disputa militar por esos territorios es que parte significativa de los ingresos locales que allí se generan dependen de economías ilegales: cultivos de uso ilícito, contrabando, mercados ilícitos de armas pequeñas y ligeras, maderas preciosas y fauna silvestre, tráfico de migrantes y trata de

personas, lavado de dinero, fraude y malversación de fondos públicos, extorsión, secuestro y “mercados de protección”, entre otras actividades.

Si bien las economías ilegales son consustanciales a la historia del país desde la época de la Colonia, la “Otra Colombia” es un fenómeno reciente. En buena medida, es el producto del fracaso de políticas de fomento de la urbanización acelerada a la cual le apostó el país durante las últimas cuatro décadas del siglo XX, en aras de crear economías urbanas que ofrecieran oportunidades más productivas de empleo e ingreso, las cuales a su vez, incrementarían la demanda de productos agrícolas para dinamizar una agricultura mecanizada de alta productividad, “en lugar de una nación llena de campesinos propietarios” (Currie, 1965, 37).

Como resultaron las cosas, las economías urbanas de centros industriales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que

* Comunicador Social de la Universidad del Valle. Magíster en planificación del desarrollo regional del ISS (Institute of Social Studies, La Haya). Docente y Director del Observatorio del Manejo del Conflicto de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. obsconflicto@uexternado.edu.co

recibieron el grueso de la migración campo-ciudad -y donde desde los años 80 se concentra más del 30% de la población colombiana al igual que más del 70% de valor agregado en el país-, fueron incapaces de absorber esas migraciones de manera productiva. Los excedentes de mano de obra sin calificación, con los consecuentes bajos ingresos para el grueso de la población en esa condición, condujeron al surgimiento de demandas de bienes y servicios con reducida capacidad adquisitiva en los centros urbanos. Ello, a su vez, contribuyó a la propagación de unidades económicas minúsculas, de bajísima productividad y escasez crónica de capital, cuyos resultados son completamente dependientes de la “auto-explotación” de sus operadores: el Censo Económico Multisectorial realizado por el DANE en 1990¹, encontró que a finales de la década del 80 en Colombia más del 90% de las unidades productivas del país clasificaban como microempresas, y de esas unidades, el 47% estaban integradas por un solo trabajador, 39% entre 2 y 5 trabajadores y 5% entre 6 y 10 trabajadores.

Consiguientemente, parte de la expansión de la frontera agrícola que se dio en Colombia durante las décadas de los 80 y 90, fue alimentada con migraciones urbano-rurales en búsqueda de mejores condiciones de ingreso. El explosivo crecimiento de cultivos de uso ilícito durante este período, tuvo lugar en muchas de

estas zonas: la coca en tierras calientes de colonización reciente localizadas en Guaviare, Putumayo, Caquetá, Meta, Casanare, Arauca, Magdalena Medio, Norte de Santander, Sierra Nevada de Santa Marta, Chocó y Nariño, y la amapola en las tierras frías de minifundios en descomposición y resguardos indígenas en recomposición en Cauca, Huila, Valle, Tolima y Cesar. La incorporación de estas economías ilegales a dinámicas de economía de guerra subordinadas a grupos armados ilegales, es la situación común a muchos de los lugares que hoy se identifican con el mote de la “Otra Colombia”. Simultáneamente muchos lugares menos marginados de los departamentos que hoy pertenecen a esta “Otra Colombia”, han vivido la “desagriculturización” (800.000 hectáreas de tierras cultivables se abandonaron durante la década de los 90) y la “desindustrialización” (25% del empleo industrial se ha perdido en el mismo período) (Sarmiento, 2003, 12-13).

LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN LA “COLOMBIA EN PROPIEDAD”

La Colombia que se contrapone a la “Otra Colombia”, es la de centros con economías locales y regionales en expansión como Bogotá, Cartagena y Pereira, entre otros, donde durante los decenios más recientes se ha presenciado una creciente concentración espacial de la inver-

1. Ver: Departamento Nacional Planeación www.dnp.gov.co/01_CONT/INDICADO/MICROEMP.HTM#2

sión, la actividad económica y el ingreso. Centros como estos ofrecen entornos propicios para negocios por la presencia de demandas elásticas al ingreso, así como de externalidades positivas de la aglomeración como la cooperación entre empresas, los efectos de diseminación no comercial de información y conocimiento y los mercados laborales flexibles y poco regulados. Estas dinámicas regionales de crecimiento y acumulación también han transformado la naturaleza de las estructuras de gobierno local en estos centros, las cuales tienden cada vez hacia modelos neocorporativos de “Estado empresarial”, es decir, gobiernos dispuestos a asociarse con iniciativas privadas y cívicas en la planeación y promoción del desarrollo en el ámbito local y regional (Moncayo, 2003, 55-59).

LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN LA “OTRA COLOMBIA”

No es de sorprender que hoy en día le corresponda a la “Otra Colombia” ser el escenario principal donde el gobierno de Uribe aplica su política de seguridad democrática, cuyos objetivos son combatir el terrorismo y el narcotráfico, restablecer el control del territorio y proteger a la población. El argumento con el cual el gobierno soporta este esfuerzo es la noción de que el modelo de Estado y gobierno local que se va a configurar en esos lugares, será de la misma naturaleza que aquel

que se consolida en la “Colombia en propiedad”, es decir, donde las condiciones de seguridad permiten la acumulación y expansión de economías locales y regionales “exitosas”.

Pero es dudoso que con el cumplimiento de los objetivos de la política de seguridad democrática se vaya a modificar la realidad palmaria de que estos lugares no disponen de condiciones de demanda ni de entornos propicios para los negocios que dinamizan los centros con economías locales y regionales en expansión. Como se señaló al principio, la actividad económica más dinámica en la “Otra Colombia”, tiene que ver con negocios ilegales y está subordinada a las estructuras de poder propias de entornos de baja gobernabilidad en el país. Es decir, donde el poder se administra por medio de relaciones altamente personalizadas y poco institucionalizadas y las organizaciones públicas juegan un papel mucho más predominante en el juego del poder de lo que sucede en los principales centros regionales de expansión económicas, donde las organizaciones privadas y sus juntas directivas predominan (Ogliastri, 1988, 37).

No hay que olvidar que fue particularmente en lugares que hoy pertenecen a la “Otra Colombia” donde se vivió la violencia política más intensa durante la experiencia de descentralización política y administrativa en la década de los 80. El desafío político, representado por los movimientos independientes que desde fina-

les de los años 70 y a lo largo de toda la década de los 80 promovieron los paros cívicos y las movilizaciones rurales² -al tiempo que el gobierno de Betancur (1982-1986) promovía la elección popular de alcaldes y la descentralización política, al igual que una creciente transferencia de recursos públicos a las entidades territoriales como parte fundamental de su iniciativa de paz, causó alarma entre las elites locales, los empresarios del narcotráfico que comenzaban a invertir en la compra de predios rurales y propiedades urbanas en todo el país, al igual que dentro de las fuerzas militares. Estos sectores veían vínculos entre los movimientos cívicos y la insurgencia, que desde entonces intensificaba la extorsión y el secuestro. La polarización política y social condujo en muchas de estas zonas a la organización de grupos de “autodefensa” por parte de las elites y los nuevos propietarios rurales narcotraficantes, así como al exterminio de movimientos políticos que competían electoralmente por el poder político local, entre ellos, la Unión Patriótica³.

Desde entonces la concentración de ingresos, inversión y economías de aglomeración en un número limitado de economías locales y regionales en Colombia,

ha sido acompañada en el resto del territorio por la configuración de lugares cuyo principal “atractivo económico” consiste en ofrecer custodia para mercancías ilegales, que van desde el contrabando hasta secuestrados, y la protección de actividades de lavado de dinero por medio de tácticas que van desde la adquisición de tierras hasta la contratación de obras y suministros con el Estado en ámbitos locales. Por eso en la “Otra Colombia” es crítico para los intereses económicos vinculados a estas “actividades económicas dinámicas” controlar las estructuras proveedoras de seguridad y justicia, al igual que la asignación de los recursos públicos por medio de funcionarios y políticos a su servicio. Así se consolidan zonas económicas donde estos “intereses dinamizadores” pueden perpetuarse intermediando tanto en el manejo de mercados de protección y violencia como en negocios comerciales y financieros no violentos. En este contexto, la lógica económica aconseja acumular activos para reducir los costos del uso de la violencia y, simultáneamente, elevar los costos de la competencia electoral, que representa una amenaza excesivamente riesgosa de perder el control de las condiciones críticas que garantizan el principal

2. Durante la mayor parte de este período, las poblaciones de sur del país (Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Vaupés), Meta y los Llanos, Boyacá y la Costa Caribe, protagonizaron parte sustancial de una ola de paros cívicos, reclamando inversión pública en servicios públicos, y movilizaciones rurales pedían el apoyo a la producción campesina por medio de paros agrarios regionales, tomas de oficinas públicas e invasiones de tierras. Ver Santana (1983: 122-130) citado por Helmsing (1986:181).

3. Ver: Romero M., “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia”, en *Bull. Inst. fr. Études andines*, 29 (3), 2000, pp. 337-41.

“atractivo económico” de estas zonas⁴.

Precisamente esta combinación de costos bajos de competencia violenta y costos altos de competencia electoral, es la que la literatura identifica como la principal condición desestabilizadora del funcionamiento de un régimen democrático:

“Si la acción policial y judicial no logra neutralizar a los actores violentos con sentencias penitenciarias, entonces contribuye a alimentar racionalidades de contraviolencia y mayor desprecio por la ley. El colapso de la democracia en Alemania e Italia luego de la Primera Guerra Mundial se inició con fuerzas policiales politizadas y poderes judiciales débiles que se mostraron negligentes a castigar el ‘hooliganismo’ político” (Bermeo, 2003, 164).

Es decir, en el ámbito de la “Otra Colombia” -donde la fórmula vigente es la de “costos bajos competencia violenta, costos altos de competencia electoral”-, la viabilidad de la gobernabilidad local basada en una institucionalidad democrática,

exige acciones de política pública diseñadas explícitamente para invertir esa situación. Pero el sostenimiento de una situación estable de “costos altos de competencia violenta y costos bajos de competencia electoral”, requiere no sólo de la presencia de la fuerza pública y el fortalecimiento administrativo del Estado en el ámbito local, sino también del fomento y diversificación de la base de actividades productivas por fuera de los actuales centros regionales de expansión económica, al igual que de mecanismos de participación ciudadana -que garanticen debidamente la protección de los ciudadanos que participan de ellos-, para vigilancia de las autoridades locales y el control de la corrupción.

Estas últimas condiciones implican dos transformaciones de fondo en el pensamiento de las elites económicas y políticas en Colombia. La primera, el reconocimiento de que los objetivos de desarrollo territorial del país no pueden fijarse con base en criterios de corto plazo, propios de los

4. Esta lógica explica la tendencia a infiltrar y “privatizar” las funciones de gobierno a favor de grupos de interés especial en muchos ámbitos locales, lo cual se refleja en aquellos de municipios de la “Otra Colombia”, donde a pesar de la elección popular de alcaldes, el poder se ha mantenido de modo ininterrumpido en manos de un mismo grupo o coalición política, y en algunos casos, de una misma familia. Una investigación periodística conjunta realizada por siete medios de comunicación en 2002 acerca de la coalición en el Departamento de Caldas, reveló las actividades de un puñado de políticos regionales -liderados por los senadores Víctor Renán Barco y Ómar Yepes-, que a través de sus lugartenientes manejan 23 de los 27 municipios del Departamento y cuando actúan en forma conjunta, tienen asegurada la mayoría en la Asamblea Departamental y el Concejo de Manizales. Según el diario *La Patria*, gracias a casi seis lustros de ejercicio ininterrumpido del poder, la coalición controla en Caldas la Gobernación, las delegaciones de la Procuraduría, la Contraloría, la Registraduría del orden nacional, la Defensoría del Pueblo, Inurbe, Sena, Consejo Seccional de la Judicatura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Plan Colombia, Instituto de Seguro Social, Invías, Telecom, la Corporación Regional de Caldas y la Licorera de Caldas. Ver: “Las sombras en el crimen de Orlando Sierra”, *Revista Cambio*, marzo 4 de 2000, en: <http://www.cambio.com.co/web/interior.phpidp=71&cids=2&ida=2861>.

mecanismos de mercado, que predominan en el ámbito de los centros regionales de expansión económica. La sostenibilidad de largo plazo de estos centros regionales dependerá del reconocimiento por la dirigencia política y económica del país, de la relevancia geopolítica de crear estructuras democráticas de gobernabilidad local en la “Otra Colombia”, y la necesidad de subvencionar el establecimiento de bases productivas legales y legítimas para copar económica, social y políticamente aquellos territorios que de otra manera serán funcionales al desarrollo de mercados de violencia y custodia para mercancías y actividades ilegales, los cuales pelean con la fórmula “bajo costo de competencia violenta y altos costos de competencia electoral”.

La segunda transformación, es el reconocimiento que los mecanismos estatales de control de la corrupción administrativa y de protección de la ciudadanía son, por sí solos, insuficientes para sostener la gobernabilidad democrática en ámbitos locales pertenecientes a la “Otra Colombia”. En el contexto de un

mundo globalizado en el que se consolidan organizaciones criminales transnacionales que controlan ingresos anuales estimados por el orden de los US \$1.500 millones de dólares⁵, es grande la vulnerabilidad del aparato y rentas estatales en territorios de baja gobernabilidad a la amenaza de subordinación por parte de intereses criminales deseosos de controlar territorios que garanticen condiciones de seguridad y protección para sus actividades, con la complicidad de las autoridades políticas y de gobiernos locales. La presencia policial y judicial, así como de delegados del Ministerio Público en muchos casos no ha evitado la corrupción administrativa y menos aún, la comisión de abusos contra comunidades locales de minorías étnicas, particularmente en zonas de influencia paramilitar como Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta y los Llanos Orientales, entre otras.

Por consiguiente, es imperativo diseñar mecanismos de participación pública-privada para el control de la corrupción administrativa y los abusos contra la población local en territorios de baja gober-

5. Tanto la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU. -CIA- como la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- estiman que el agregado mundial de actividades relacionadas con el narcotráfico genera ingresos brutos anuales de entre US \$ 300 - 500 millones. Otro rubro importante es la corrupción administrativa, cuyo costo anual para la economía mundial se estima por el orden de US \$500 millones. Entre los “rubros menores” se destacan US \$10-12 millones por la disposición ilegal de materiales tóxicos y riesgos, US \$ 10 millones originados en la piratería a la propiedad intelectual; otro tanto en robo de automóviles en EE.UU. y Europa; US \$7 millones por la trata transnacional de personas y tráfico de migrantes y US \$1 millón originado tanto en el tráfico ilegal de armas, entre otros. Según la CIA, las principales organizaciones y redes criminales están asentadas en América del Norte, Europa Occidental, China, Colombia, Israel, Japón, México, Nigeria y Rusia y se prevé que su actividad continúe en expansión en el mundo durante las primeras décadas del siglo XXI. Ver National Intelligence Council (2000); Boutin, C. (sin fecha).

nabilidad. Para ser funcionales estos mecanismos deben ser integrados por actores y organizaciones no estatales con suficiente autonomía y solvencia política y tecno-económica para convocar, cuando sea necesario, los recursos requeridos para prevenir que prosperen iniciativas inspiradas en la fórmula “bajos costos de competencia violenta, altos costos de competencias electoral”. Un compromiso sólido y de largo plazo de las elites económicas y políticas con los dos propósitos mencionados, es condición necesaria para el afianzamiento en la “Otra Colombia”, de la gobernabilidad local en un marco de institucionalidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Bermeo, N., “What the Democratization Literature Says -or Doesn't Say- About Postwar Democratization”, *Global Governance* 9, 2003, pp. 159-177.
- Bouitn, C. [s.f.] “Organised Crime - Drug and Human Trafficking in Europe” en <http://www.naa.be/default.asp?shortcut=368>
- Currie, L., *Operación Colombia*, Barranquilla: Cámara de Comercio, 1965.
- Helmsing A. H. J. (B.), *Firms, farms and the state in Colombia*, Boston: Allen and Unwin, 1986.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Sueca para Desarrollo Internacional, “El conflicto: callejón con salida”, *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Editorial El Malpensante, Bogotá, 2003.
- Moncayo, E., “Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, No. 8, 2003, pp. 32 - 65.
- National Intelligence Council, *Global Trends 2015. A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, Washington: NIC, 2000.
- Ogliastri, E., *Estructura de poder y desarrollo en once ciudades intermedias de Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1988.
- Romero M., “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia” en *Bull. Inst. fr. Études andines* 29, 2000, (3): 331-357.
- Sarmiento, E., “El ALCA en contravía del desarrollo”, *Economía Colombiana*, No. 299, 2003, pp.12-22.

