

Segunda reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza. Relatoría

David Santa Cruz

- Esta segunda reunión del Observatorio se centró en la discusión de tres aspectos: Crimen, seguridad y convivencia en el Caribe colombiano; Modelos y dinámicas del crimen organizado en Colombia; e Instituciones del posconflicto, más allá del conflicto armado.
- El análisis de la región del Caribe encontró que si bien en la región se han desmovilizado o vencido estructuras de los grupos armados, la paz y la equidad no han llegado a la zona, y que la aparición de bandas criminales con estructura militar y larga experiencia operativa sobre el terreno ha desembocado de nuevo en violencia e inseguridad.
- En cuanto a los modelos y dinámicas del crimen organizado, se hizo énfasis en los entornos urbanos, para lo cual se trataron los casos de Medellín, Bogotá y Buenaventura.
- Se examinaron también las dinámicas y el poder de penetración del crimen en el territorio nacional. Frente a ello, se encontraron modelos de acción y de empresa de los diferentes actores criminales, así como sus conexiones con algunos sectores políticos regionales.
- Frente a un eventual escenario de firma de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc, se trataron algunos desafíos económicos e institucionales para consolidar un escenario de paz y seguridad.
- Para finalizar, los participantes identificaron algunas de las principales problemáticas por resolver dentro del andamiaje institucional del estado, y presentaron recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza.



Contenido

Las nuevas dinámicas criminales en el Caribe 3

El poder de penetración del crimen..... 5

El estado como mafia 8

Conclusiones..... 10





La segunda reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza, organizado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), tuvo lugar el 29 de octubre de 2014 en la Universidad del Norte, en Barranquilla. Para ella, Fescol convocó a más de treinta especialistas, entre funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil, investigadores, académicos y periodistas, con el fin de discutir sobre los retos del posconflicto en Colombia, así como de la violencia en el Caribe y las nuevas dinámicas del crimen organizado en el país.

El encuentro giró en torno a tres mesas temáticas en las que los especialistas expusieron sus investigaciones y experiencias, que luego fueron analizadas, cuestionadas, discutidas y complementadas por los asistentes, en un ambiente de colaboración en el que el trabajo académico se nutrió de las experiencias de miembros de la sociedad civil y de los profesionales que día a día combaten el crimen. Dicha colaboración ha servido como un puente efectivo entre unos y otros.

Las tres mesas fueron las siguientes: Crimen, seguridad y convivencia, capítulo Caribe; Modelos y dinámicas del crimen organizado en Colombia; Instituciones del posconflicto, más allá del conflicto armado. Como se ve, la estructura del encuentro iba de lo local a lo regional y de ahí a lo nacional, para analizar desde las particularidades los diversos escenarios de violencia y posconflicto que vive el país.

Los aspectos tratados durante el encuentro recorrieron el mapa de la criminalidad y el posconflicto, la situación actual del Caribe colombiano tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el surgimiento de las llamadas bandas criminales (Bacrim), su modus operandi y sus posibles formas de combate. Se exploraron también las dinámicas de viejas mafias como las que operan en Medellín, Bogotá o el puerto de Buenaventura. Por último, se discutieron las reformas políticas e institucionales que requiere Colombia para reducir los autoritarismos locales y el desvío de recursos públicos a las campañas electorales.

Las nuevas dinámicas criminales en el Caribe

Desde hace cuatro años, la región del Caribe colombiano ha estado viviendo un cierto escenario de posconflicto. Mientras la guerrilla fue reducida por el Ejército, con los paramilitares se negoció su desmovilización. Sin embargo, la paz no ha llegado a la región, y la aparición de bandas criminales con estructura militar y larga experiencia operativa sobre el terreno, que combaten entre ellas por un territorio que el estado no ha podido asegurar plenamente, desembocó de nuevo en violencia e inseguridad. En esta mesa se hizo un breve recuento de las organizaciones armadas que han pasado por el Caribe, su reestructuración y las medidas que hasta la fecha han tomado las autoridades para combatir las nuevas formas de criminalidad.

Entre 2004 y 2010 el estado logró reducir la presencia de grupos armados en la región Caribe. Así, las guerrillas fueron derrotadas estratégicamente, teniendo como fecha de inicio la operación San Jorge, en la Sierra Nevada de Santa Marta (18 de abril de 2004). Y el comando norte de las Autodefensas Unidas de Colombia se desmovilizó en 2006. Así, con los paramilitares fuera del escenario y con una insurgencia reducida y alejada de los principales centros de producción de la región Caribe, se considera posible hablar de una etapa de posconflicto que sirva de referente tras la posible firma de un acuerdo de paz nacional.

De las estructuras insurgentes que todavía operan en el Caribe colombiano quedan el frente 59 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), focalizado en la zona norte de la serranía del Perijá, junto con el 19, que presiona para el pago de extorsiones en el municipio de Barranca, en La Guajira. Con ellos opera el frente 51, una especie de extensión logística del 19 pero del lado venezolano. Mientras que el 35 y el 37 fueron prácticamente desmantelados. Caso similar fue el del Ejército de Liberación Nacional (ELN).



Con esta disminución significativa de movimientos armados, los analistas y las autoridades tenían la expectativa del aumento en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la reconfiguración de los espacios políticos. Lo cual no sucedió, debido a que el estado no tuvo la capacidad para recuperar el monopolio de la violencia en el territorio, ni del recaudo de los tributos. Además, algunos comandantes de las AUC decidieron no desmovilizarse y conformaron, junto con restos de diferentes carteles, como el de Medellín, el de Cali y el del Norte del Valle, nuevos grupos armados, que el gobierno bautizó como bandas criminales. Lo anterior para diferenciarlas de los paramilitares y evitar entorpecer el proceso de paz.

Actualmente, algunas de las Bacrim más poderosas han centrado sus operaciones en la zona de Urabá, principalmente por el acceso y control a rutas de tráfico de drogas y de las salidas al mar; y en el Caribe, donde si bien no se siembra hoja de coca ni se produce cocaína, sí se acopia y distribuye. Esta concentración de poder y riqueza atrae a desmovilizados de las AUC y a criminales¹ de otras regiones del país, quienes van ofreciendo su experiencia dentro del mercado de la fuerza. En este contexto se debe considerar la colaboración con los carteles mexicanos, que en la actualidad trabajan con todos los actores ilegales en la comercialización y venta de la droga producida en Colombia.

Comparadas con los grupos insurgentes y los paramilitares, las Bacrim tienen escasas pretensiones políticas. Debido a su atomización, su influencia es limitada y por ello existen pactos puntuales con actores locales, aun cuando no hay un proyecto político regional como tal que se pueda comparar en magnitud con el que en su momento conformó el bloque Norte de las AUC, que reconfiguró el mapa electoral en la región Caribe. Las Bacrim tampoco tienen una

plataforma insurgente sólida y estructurada que busque hacerse del control del estado para renovar a las élites y modificar el modelo económico o político.

Así, más que un proyecto político, lo que estas bandas crearon fueron nuevas dinámicas para capturar a la administración pública, para que, por medio de acciones legales, pero con maniobras ilegítimas², beneficien los intereses de los grupos criminales. Algunos de los investigadores reunidos en el encuentro han logrado determinar que el alcance de dicha captación de la administración pública se puede estimar mediante el grado de penetración en las elecciones por parte de dichos actores. De hecho, consideran que las elecciones al Congreso de 2014 fortalecieron a los grupos y clanes políticos ligados a la criminalidad.

En términos operativos, esta nueva forma de criminalidad dirige su accionar en contra de la población civil. Las Bacrim no están atacando ni a la fuerza pública ni la infraestructura, sino que, más bien, se han constituido en una marca registrada que ofrece franquicias criminales, cuyas actividades se basan en la extorsión a negocios y a la población civil en sus casas, el contrabando de gasolina, el microtráfico, el tráfico de armas y el control del transporte³. Esta última actividad ha sido una de las más intensas y violentas, pues, como medida de presión, las Bacrim pasaron de la extorsión al asesinato de empleados de las empresas que no pagaban.

De acuerdo con los especialistas que asistieron al encuentro, lo descrito en este apartado tuvo lugar

1 Otros grupos ilegales que se sumaron a la ecuación criminal fueron las pandillas surgidas en los contextos urbanos y que han sido reclutadas por las Bacrim.

2 Uso de programas sociales con fines electorales, y construcción de obras públicas que permite el desvío de recursos y el lavado de dinero.

3 Las Bacrim empezaron por cobrar "protección violenta" a los comercios, luego directamente a casas de habitación. Llegaron incluso a cobrar tributo a zonas residenciales enteras. Las viviendas eran marcadas con cintas de diversos colores; de esta manera, establecieron su propia estratificación con cobros diferenciados, usando parámetros propios del sentido común, cobrando más a los dueños de las casas que tuvieran mejor fachada, sin verificar siquiera si sus propietarios tenían más recursos.



debido a la existencia un entorno calificado como generoso, que se puede resumir en tres puntos:

1. *Mano de obra especializada en el uso de la violencia.* Esto es, personas con entrenamiento militar y experiencia en combate, que tras la desmovilización no lograron reintegrarse a la sociedad y están dispuestas a vender su trabajo dentro del mercado de la fuerza.
2. *Debilidad institucional.* A pesar de que en la región se logró la derrota insurgente y la desmovilización paramilitar, el estado no pudo recuperar el monopolio de la violencia, del control territorial ni de los tributos. Lo anterior enmarcado en un cuadro de corrupción generalizada.
3. *Justicia local influenciable.* Los juzgados locales no avanzaban en la prosecución de la justicia, sobre todo cuando los involucrados eran funcionarios y empresarios de alto nivel. El nivel de impunidad llegó a tal grado que para detener algunos actores políticos y llevarlos a la capital fue necesario enviar elementos policíacos desde Bogotá, para que allí, finalmente, puedan ser juzgados.

A 2008 los nuevos grupos criminales habían desplegado ya un repertorio complejo de violencias, y las autoridades debieron reaccionar con prontitud para evitar que los actores ilegales armados tomaran de nuevo el control de la zona. Si bien los delitos de hurto a personas, las lesiones personales, las riñas callejeras y la perturbación del orden público se estaban resolviendo con el aumento de elementos policíacos en las calles y en la institución, los problemas instrumentales no incidentales, esto es, los que están asociados a las Bacrim, no se resolvían colocando cámaras, pues ni estas ni los oficiales inhibían el accionar de la criminalidad organizada.

Entre las medidas tomadas para frenar esta tercera oleada de violencia armada se destaca el caso de Barranquilla, donde se estableció una policía metropolitana y se ordenó el criterio de inversión. Además, se montó un laboratorio de criminalística para evitar

los tiempos perdidos en enviar las pruebas de los delitos a Bogotá, donde además, dada la centralización del procedimiento, la capacidad de respuesta está rebasada. En consecuencia, los resultados de las pruebas se entregan a las regiones una vez vencidos los tiempos legales para presentarlas. Finalmente, se instaló un Comité de orden público, que funciona como coordinador entre la policía y la fiscalía, y cuya principal labor ha sido reconstruir la relación entre ambas y fomentar su cooperación.

Dicha cooperación surgió luego de que las autoridades civiles y policíacas decidieran como estrategia cuestionar, por medio de la opinión pública, al poder judicial. El procedimiento consistió en proporcionar, en conferencias de prensa semanales, el número de detenidos y el número de personas juzgadas y encarceladas. La disparidad entre ambas cantidades era evidente, con una variable adicional: la reincidencia de quienes habían sido detenidos y posteriormente liberados. La presión de la opinión pública obligó a los jueces a actuar en consecuencia, con lo que se redujo la criminalidad. Cabe señalar que aun cuando en este caso la estrategia resultó exitosa, existe el riesgo de que en situaciones similares se empiece a legislar de forma desmedida y a tomar decisiones de gobierno apresuradas debido a la presión de la opinión pública.

El poder de penetración del crimen

Del examen presentado en el apartado anterior se concluye que la situación actual de Barranquilla, posterior a los cambios y a la nueva situación examinados, puede ser un buen indicador para tener en cuenta lo que puede vivir el resto del país en el denominado posconflicto. Este acápite expone tres ejemplos tratados en esta segunda reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza, de cómo el proceso analizado se ha ido reproduciendo en otras áreas del país. En la reunión se hizo énfasis en los entornos urbanos, para lo cual se seleccionaron los casos de Medellín, uno de los epicentros



históricos del narcotráfico en el país; Bogotá, donde la violencia está más relacionada con pandillas y, al mismo tiempo, se concentran actividades como el lavado de dinero; y Buenaventura, el principal puerto del país e, igualmente, una de las ciudades con mayor miseria y violencia.

En el caso de Medellín se examinó un grupo delin cuencial, la oficina de Envigado, que ha rozado el espacio de lo mítico y que recién se empieza a estudiar a fondo. Fundada por Pablo Escobar, a su muerte se reconfiguró y se alió con algunos sectores de la policía y del ejército, las AUC y sectores económicos legales para lavar dinero, habiéndose buscado incluso su legalización mediante la constitución de una ONG, la Corporación Democracia, organización que en sus inicios pretendía ser el vehículo para desmovilizar al bloque Cacique Nutibara de las AUC y terminó convertida en el brazo político de la oficina de Envigado.

Oficina cuyo momento de mayor poder se dio con la alianza entre el fallecido empresario deportivo Gustavo Upegui y Diego Fernando Murillo, *don Berna* (hoy preso en Estados Unidos), quienes establecieron fuertes alianzas con la estructura administrativa del municipio de Envigado, incluyendo al alcalde, las secretarías, la empresa de recolección de residuos sólidos y el hospital, entre otras instituciones, al tiempo que consolidaron sus alianzas con la policía y el ejército, además de comprar algunos funcionarios judiciales. Esta serie de alianzas sirve para entender cómo logran sobrevivir los grupos criminales, así como su perdurabilidad en el tiempo. Sin ellas, aseguran los especialistas, esto sería imposible.

Ahora bien. La relación de grupos de delincuentes no solo fue mediante alianzas con una parte de la estructura administrativa: un grupo poderoso de empresarios antioqueños invirtió regularmente dinero proveniente de sus negocios legales en el envío de cargamentos de droga a los Estados Unidos, envíos que si *coronaban*⁴, daban al empresario en cuestión

un rédito de 30% a 40% sobre su inversión. Fenómeno de inversión paralela que debe ser estudiado y divulgado, toda vez que se sabe existió en diversas partes del país y permite observar una de las formas de participación de las élites regionales en el negocio criminal.

Otro caso emblemático ocurrido en Medellín con los grupos ilegales que operan en la ciudad es su búsqueda del monopolio criminal de los mercados barriales mediante la explotación de la mendicidad ajena, la ocupación de predios y el control de productos de la canasta básica, que se introducen al mercado legal por medio de la coerción. Dichos productos se obtienen como parte del tributo que cobran a la “competencia” y que se paga en especie⁵, lo que le permite a la bandas venderlos por debajo del precio del mercado. Esas actividades son difíciles de perseguir e, incluso, de detectar, pues se encuentran en los márgenes de la legalidad. Es menester resaltar que las ganancias que dejan son marginales en relación con las producidas por las drogas o el hurto de celulares, por lo que algunos de los participantes del encuentro consideraron estas nuevas modalidades como un proceso de lumpenización de la actividad criminal, que revela al mismo tiempo una diversificación de la cartera delin cuencial y de control del territorio en todas sus actividades.

Bogotá también fue objeto de análisis durante la reunión, teniendo en cuenta que, como todas las capitales del mundo –sobre todo las de los países muy centralizados–, tiene dinámicas casi exclusivas en relación con el resto del país, incluyendo las delin cuenciales. Así, por ejemplo, de los casi 8'000.000 de habitantes que tiene la ciudad, 78% está clasificado en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3⁶, lo que da una idea de la precariedad del mercado laboral y del escaso nivel de los ingresos, del cual 35%

4 En el argot popular, *coronar* es introducir con éxito un cargamento de droga a Estados Unidos y entregarlo al comprador.

5 Se ha detectado, por ejemplo, la venta de huevos y pollos.

6 De acuerdo con el Dane, los estratos socioeconómicos en Colombia se clasifican según las viviendas o los predios, en: 1) bajo-bajo; 2) bajo; 3) medio-bajo; 4) medio; 5) medio-alto; 6) alto.



corresponde a actividades informales. Es justo en esa informalidad donde la frontera entre la legalidad y la ilegalidad se vuelve confusa.

Territorialmente, el crimen en Bogotá está organizado en una especie de pirámide invertida que va de lo microlocal a lo internacional. El primer nivel está compuesto por los adolescentes en conflicto con la ley, pues se calcula que anualmente más de siete mil de ellos incurrir en algún delito, con una reincidencia de 32%. Adolescentes que por lo general se organizan en *combos* o *parches* delictivos⁷, cuya actividad no sale de los barrios. Los delitos más comunes a los que se dedican son el hurto por subsistencia y para consumo de sustancias psicoactivas. Sin embargo, el problema se complejiza cuando dichos *combos* se transforman o sus miembros se integran en pandillas, de las que se estima que en la ciudad existen ciento treinta y dos. Pandillas que operan dentro de territorios reducidos desarrollando microactividades delictivas, esto es, que no parecen generar enfrentamientos a gran escala entre ellas.

Otra modalidad del crimen en la capital del país es el hurto a personas, en el cual, aun cuando parece ser un delito no articulado, las detenciones demuestran que quienes se dedican a él operan grupos que no exceden la veintena de miembros. Subiendo de nivel hay bandas de mayor calado, cuyo rasgo distintivo es la especialización: existen las dedicadas solo al robo de autos, motos, residencias, o bien al paseo millonario o a la microextorsión, entre otras modalidades delictivas. En la parte más alta de la pirámide está la delincuencia transnacional, cuyos delitos incluyen actividades relacionadas con la piratería, el lavado de dinero y el contrabando. Al final de la cadena está el poder mafioso, que coordina y opera una cartera delincencial a gran escala y ampliamente diversificada, que va desde el robo de celulares hasta el narcoturismo organizado para extranjeros, que llegan a Bogotá en busca de drogas y prostitución.

7 Reuniones esporádicas de jóvenes con el fin de cometer delitos contra el patrimonio.

El último caso analizado fue el de Buenaventura, una de las ciudades más custodiadas del país, con alrededor de mil seiscientos policías y novecientos infantes de marina, y que resulta ser, además de una muy pobre, una de las más peligrosas. Aledaña al principal puerto colombiano en el Pacífico⁸, es históricamente un territorio geoestratégico en disputa. Con poco más de 342.000 habitantes, allí hubo 187 homicidios en 2013, de los cuales 70% afectaron a jóvenes y adultos entre 15 y 35 años de edad.

En el análisis hecho durante el encuentro se considera que existe un problema cultural relativo al desempleo de la ciudad, calculado en 65%, con una tasa de subempleo de 14,9%⁹. Mientras que la pobreza ronda 80% y se estima que de estos 44% vive en la indigencia. Estos índices están directamente relacionados con la privatización del puerto, pues con la modernización de las actividades se excluyó la mano de obra no calificada, que antes se usaba intensivamente en las operaciones portuarias. A lo cual se suma que, luego de la privatización, buena parte de los empleos disponibles son temporales y dentro del esquema *outsourcing*, en el que se pierden buena parte de los derechos laborales, a pesar de legislación reciente que buscaba prohibir ese tipo de contratación.

La crisis actual de Buenaventura se inició cuando a finales de la década de 1980 los narcotraficantes intentaron controlar el puerto y otros corredores regionales, vitales para el país, los mismos que les permitían sacar la cocaína hacia México y de ahí a Estados Unidos. Detrás de ellos llegó la guerrilla, para intentar controlar los recursos, y detrás los paramilitares. Frente a cada potencial vacío de poder, un nuevo actor armado llegaba para controlar la zona, y cada grupo vencido o desmovilizado ha sido susti-

8 Se estima que en el puerto de Buenaventura se manejan 46% de las actividades portuarias del país, que incluye el envío de 80% del café exportado. Así, el puerto contribuye con 5,8% del PIB nacional.

9 Las cifras de empleo y subempleo corresponden a cálculos de la Cámara de Comercio de Buenaventura para 2010.



tuido rápidamente por el ganador o por una nueva organización, en la que con frecuencia se recluta a miembros de los anteriores grupos.

Como se ha visto en otros casos, tras la desmovilización de las autodefensas surgieron diferentes grupos y bandas criminales. En el caso de Buenaventura estas son los llamados Urabeños, que desde hace tres años tienen la empresa criminal de consolidar su presencia hegemónica en todo el Pacífico, para lo cual están enfrentando alianzas entre los Rastrojos, la Empresa y algunos narcotraficantes, con lo que la violencia en la zona ha aumentado.

Este breve recuento de casos regionales sirvió para prever, a partir de las particularidades de cada uno, posibles escenarios de posconflicto en otras zonas del país. Actualmente existen problemas que no fueron considerados en pasados ejercicios de desmovilización de grupos armados. Es muy probable que dichas dinámicas se reproduzcan tras finalizar la negociación con las Farc y eventualmente con el ELN, si es que este último decide en algún momento dejar las armas. De acuerdo con los ejemplos analizados en esta mesa durante la reunión, tras la desmovilización de los guerrilleros de las Farc es muy posible que el control de las zonas sea tomado por múltiples expresiones delincuenciales, cada una intentando conseguir el estatus de Bacrim o aliándose con las ya existentes.

Otro factor por considerar es que se trata no solo de un ejército que hace dejación de armas, sino de un actor político que va a seguir ejerciendo influencia en los territorios que controla. Lo anterior es un reto adicional que obliga a los actores políticos a generar condiciones para la apertura del sistema y a canalizar las diferencias por la vía electoral y política. Pero también a integrar mediante los mismos mecanismos a esos actores, a fin de que el estado se fortalezca y logre el control sobre los espacios liberados.

El estado como mafia

Hasta el momento se habían analizado casos en los que los actores armados retan al estado y algunos en los que este los ha contrarrestado. Ahora bien, para que una actividad criminal perdure en el tiempo dentro de un marco institucional, es necesaria la colaboración de algunos miembros del poder político, del aparato represivo del estado y de quienes imparten justicia. En la tercera mesa se analizaron las causas estructurales del sistema político colombiano y los mecanismos que han permitido la operación mafiosa de algunos sectores de la administración pública.

El principal elemento estructural que permite un accionar mafioso en el sistema político colombiano es la gran concentración del poder político dentro de una élite reducida. Como ejemplo se mencionó el Senado, en el que tres familias tienen 7% de los escaños, y donde otras dos, además de la senaduría, también ostentan la gubernatura. Al ampliar este ejercicio a los demás cargos de elección popular se llega a la conclusión de que cincuenta y cuatro familias gobiernan un país de 45'000.000 de habitantes.

Dicha concentración dio pie al surgimiento en algunas zonas del país de autoritarismos regionales¹⁰, que han hecho uso incluso de la violencia homicida como estrategia para apuntalar causas electorales, mediante el asesinato de líderes opositores y de sus simpatizantes. Fenómeno diferente del llamado proselitismo armado, consistente en amenazar o agredir a la población para que vote por un candidato, y que de acuerdo con las cifras presentadas en la reunión va a la baja, al haber estado muy vinculado con los grupos paramilitares.

Caso ilustrativo es el del departamento de Bolívar: antes de las elecciones de marzo de 2014, las cuatro principales casas políticas tenían a sus jefes en

10 Entendidos como el control por parte de una estructura política partidista o personalizada regional de los diferentes factores de la distribución del poder.



prisión o condenados, principalmente por su vínculo con grupos paramilitares. En esas condiciones se esperaba una renovación de la clase política departamental, lo cual no sucedió, ya que los hijos de estos políticos ganaron de manera aplastante las elecciones. Esto debido a que dichas familias cuentan con una red clientelar estable y fuerte, además de seguir controlando el poder burocrático y de contratación en el departamento. De lo que se infiere que el comportamiento mafioso del poder político no solo se debe a la infiltración de grupos criminales en la administración pública, sino también a las llamadas prácticas mafiosas de cuello blanco, dígame la actividad política y de políticos que, sin tener necesariamente vínculos con grupos ilegales, utilizan los recursos públicos para hacerse elegir y lucrarse del poder.

De hecho, se consideró que es el mismo aparato electoral local el que, por inercia, incentiva a los políticos a operar de forma mafiosa. De acuerdo con las investigaciones presentadas, financiar la candidatura a una alcaldía de un municipio pequeño por un partido grande cuesta, en promedio, 200 millones de pesos; por lo que es necesario conseguir uno o varios patrocinadores que financien la campaña política, que pueden ser contratistas legales, como compañías constructoras, o ilegales, como narcotraficantes. De llegar a la alcaldía, el candidato deberá retribuir el patrocinio con contratos y empleos. Para hacerlo requiere de una coalición de gobierno mayoritaria en el cuerpo colegiado, concejo municipal o asamblea departamental, para lo cual es necesario ganarse a los concejales para que ellos, a su vez, elijan los responsables de los órganos de control, las personerías y contralorías.

Ahora bien. Esta forma de operar no es exclusiva de una región, es la forma en que opera el sistema electoral en todo el país. Esto se debe, entre otras, a que en buena parte de Colombia la relación entre el elector y el candidato es vista, en mayor o menor medida, como una transacción entre uno y otro, y no como un proceso de elección ni un derecho. Por consiguiente, es necesario cambiar ese tipo de re-

lación. Para ello se debe entender cómo operan las instituciones informales¹¹, de entre las que se destaca el clientelismo electoral. Dentro de sus posibles modalidades hay una práctica común que es la figura del líder, quien es el encargado de captar a buena parte del electorado, y que sirve de intermediario entre el candidato y el barón electoral. Dicho líder es contratado por el candidato o el barón electoral, y si el fraude se descubre por lo regular se localiza al líder, a quien se judicializa. Sin embargo, el liderazgo y el barón mismo siguen desarrollándose, con un nuevo líder.

Con las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc, y la inclusión consecuente de otrora actores armados en la arena política, los autoritarismos locales, que no son homogéneos, se verán enfrentados a una competencia que posiblemente utilice mecanismos violentos para evitar la inclusión. Para que esto no suceda, las instituciones estatales deben garantizar el funcionamiento real del contrato constitucional, a fin de facilitar las contiendas políticas entre poderes regionales y las que se dan por el gasto de recursos.

Es necesario además que el estado y las instituciones tengan claros los retos de los conflictos de la política local, a fin de diseñar procesos de reintegración que consideren las dinámicas políticas locales y abandonen las rigideces de programas de reintegración que no se sintonizan con ellas. El problema de la reintegración debe considerar los aprendizajes del proceso de desmovilización y reintegración de las AUC, y tener muy en cuenta la naturaleza del grupo insurgente que se va a desmovilizar. Es decir, que se trata de ejércitos absolutamente diferentes, cuya comprensión será determinante para lograr procesos efectivos de reintegración.

11 Al referirse a las instituciones los asistentes se referían no al aparato burocrático, sino al conjunto de reglas, escritas o no, que regulan el accionar de los individuos en una sociedad. Desde esta óptica, las instituciones informales definen cómo los individuos arreglan sus conflictos por fuera de la ley.



Frente a esta situación, en la reunión se plantearon dos escenarios: primero, el de las autoridades locales y nacionales; y segundo el de sociedad civil. En cuanto a las autoridades, se sugiere:

1. Fortalecer la revisión de cuentas.
2. Sancionar a los partidos políticos: a pesar de que las mafias se mueven en una estructura de partidos o de movimientos políticos, casi nunca se les sanciona.
3. Controlar el sistema electoral de manera centralizada: de otra manera, la puerta a la infiltración mafiosa en las elecciones seguirá abierta.
4. Discutir la financiación de las campañas y, de ser necesario, que sean financiadas totalmente por el estado, con recursos públicos.

En el caso de la sociedad civil, es de esperar una veeduría ciudadana acompañada por las autoridades, para evitar que quienes participen sean víctimas de intimidación y amenazas, dado el poder de fuego con el que cuentan los grupos criminales. Otro punto sobre el que se debatió fue el de la formación ciudadana o cómo construir madurez política. En ese sentido, se deben fortalecer los espacios de formación de la academia para seguir construyendo sociedad civil.

Es importante pensar también en la pedagogía del posconflicto como un reto que deben asumir el sector público y el privado, y ampliar la discusión más allá de la idea de que el posconflicto se reduce a la desmovilización, por lo que se debe enfatizar en la educación en valores y cultura democráticos. Y son justamente la sociedad civil, los sectores público y privado, los medios de comunicación y la academia los que tienen un rol muy importante en la generación de esa cultura política que avance en la construcción de ciudadanía y soberanía.

Los participantes coincidieron, finalmente, en la pertinencia de conocer la agenda del sector privado y sus demandas concretas en tiempos de paz. Prime-

ro, porque en este momento del proceso y de una posible transición es importante que los empresarios y sus gremios no solo le den un espaldarazo político, sino también que asuman los costos, participen con la inversión y la generación de empleo y abandonen las modalidades de patrocinio a actividades al margen de la ley. Asimismo, es necesario pensar las responsabilidades que puedan tener otros actores, como en el caso de las fuerzas armadas y su posible transformación, toda vez que desempeñan un papel protagónico al momento de respaldar y apoyar el proceso como tal.

Conclusiones

Del análisis y la discusión de los posibles escenarios que enfrentará Colombia en una eventual etapa de posconflicto y desmovilización de las Farc se sacaron las siguientes conclusiones, presentadas de lo general a lo particular y atendiendo los ejes temáticos del encuentro.

Un aspecto medular, que estuvo presente además en cada una de las ponencias y a lo largo de los comentarios y conclusiones particulares del encuentro, fue el de la inclusión económica y política. En todos los casos se coincidió en que es un requisito indispensable para reducir la violencia en Colombia. Varios de los puntos que se están negociando en La Habana tocan transversalmente esta problemática, sobre todo en lo referente al problema agrario y los procesos de ordenamiento territorial. Se concluyó también que existe una clara apuesta por fortalecer el desarrollo regional con enfoque territorial, de la mano de un modelo netamente extractivista, basado en la idea de la locomotora minera, mientras que se descuida el factor humano y social.

Si no existe inclusión plural de los intereses de los diversos sectores involucrados, sobre todo en zonas donde el control de las élites no permite la discusión política amplia sobre el ordenamiento y la distribución de los recursos territoriales, se generarán tensiones de las que cabe esperar la acción armada



en contra de los que piensan diferente, esto es, en contra de quienes buscan ser incluidos políticamente, quienes a su vez podrían retomar las armas.

Para ello, el sector público y el privado deben resolver cuestiones estructurales, referentes a los procesos de inclusión y de oportunidad, sobre todo en relación con el modelo de desarrollo y las formas de gobierno que tiene el estado.

En materia de desmovilización y reintegración

El estado y las instituciones deberán comprender los retos que representan los actuales órdenes conflictivos de la política local, a fin de que diseñen procesos de reintegración que consideren esas dinámicas políticas locales y abandonen las rigideces de programas de reintegración que no se sintonizan con esas demandas. Además, hay que tener en cuenta que las Farc y el ELN son ejércitos absolutamente diferentes y que esas particularidades son determinantes para el éxito de los procesos de reintegración. Para generar legitimidad institucional, es necesario comprender asimismo la consolidación de órdenes locales e institucionales paramilitares, como parte de los retos de un escenario de posconflicto en la desmovilización de las Farc y el ELN. Además, que los retos no son los mismos en todo el país. Por ello se debe entender cómo estabilizar las zonas en donde las Farc ejercen dominio y cómo aquellas donde el paramilitarismo armado y no armado sigue teniendo el control.

Se consideró importante además asumir una política en contra del narcotráfico que considere el problema en su dimensión global y disminuya la competencia armada por la vía de la desestabilización de la oferta

y la demanda. Y que es necesario que este problema sea objeto de una discusión con argumentos y seria, desprejuiciada, en la que se plantee la legalización de las drogas y la regulación de su mercado, discusión que trascienda lo legal y lo moral y vaya más allá de las mesas de debate.

En materia institucional

La reunión propone dos esferas de operación: la de las autoridades locales y nacionales y la de la sociedad civil, que deben hacer efectivas medidas en discusión desde hace tiempos pero que no han sido aplicadas con la severidad requerida.

En este sentido, conviene repetir las conclusiones expuestas: 1) es necesario fortalecer la revisión de cuentas; 2) asimismo, sancionar a los partidos políticos que acojan a cualquier tipo de mafias de las que se mueven en una estructura de partidos o de movimientos políticos; 3) respecto a las autoridades nacionales, sobre todo, deben revisar y controlar estrictamente el sistema electoral. Sin ello seguirá abierta la puerta a la infiltración mafiosa en las elecciones; 4) además, se deben tomar decisiones acerca de la financiación de las campañas, para que el estado lo haga.

Por último es importante insistir en que la sociedad en su conjunto debe aceptar que el fin de las negociaciones de paz en La Habana no es solo la desmovilización. Para lo cual, es imperioso educar en democracia real, fortalecer el estado de derecho y al estado. Lo cual obliga al sector privado a trabajar con el sector público, la sociedad civil y la academia en la construcción de ciudadanía y soberanía.



Acerca del autor

David Santa Cruz. Periodista en asuntos internacionales, maestro en relaciones internacionales de la Universidad Torcuato di Tella.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

La Friedrich Ebert Stiftung en Colombia presente en Colombia desde 1979, trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de democracia y pluralidad política.

La Fundación trabaja para que los actores sociales, políticos, militares y gubernamentales lleguen a consensos en pro de una solución negociada al conflicto armado en Colombia, promoviendo iniciativas y espacios de encuentro para la visibilización de experiencias de reconciliación, respeto a los derechos humanos, apoyo a las víctimas del conflicto, entre otras. A su vez, trabaja en la formulación de propuestas para hacer frente a los viejos y nuevos fenómenos de la violencia, crimen organizado y delincuencia común, que pueden representar un desafío para articular y consolidar la seguridad pública y la democracia en Colombia en el largo plazo.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.