



HAY FUTURO si hay verdad

INFORME FINAL

Comisión para el Esclarecimiento
de la Verdad, la Convivencia
y la No Repetición

COLOMBIA ADENTRO

Relatos territoriales sobre el conflicto armado

ENSAYO INTRODUCTORIO

HAY FUTURO
si hay verdad

INFORME FINAL

COLOMBIA **ADENTRO**

RELATOS TERRITORIALES
SOBRE EL CONFLICTO ARMADO

ENSAYO INTRODUCTORIO

COMISIÓN DE LA VERDAD 

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición.

Colombia. Comisión de la Verdad, autor

Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. -- Primera edición. -- Bogotá : Comisión de la Verdad, 2022.

11 tomos en 24 volúmenes : ilustraciones, diagramas, fotografías y mapas a color.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 78-958-53874-3-0 (Obra completa impreso)

ISBN 978-628-7590-03-8 (Tomo 11. vol 1 impreso)

ISBN 978-628-7590-18-2 (Obra completa digital)

ISBN 978-628-7590-29-8 (Tomo 11. vol 1 digital)

Tomo 1. Convocatoria a la paz grande: declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -- **Tomo 2.** Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia -- **Tomo 3.** No matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia -- **Tomo 4.** Hasta la guerra tiene límites: violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas -- **Tomo 5.** Sufrir la guerra y rehacer la vida: impactos, afrontamientos y resistencias -- **Tomo 6.** Cuando los pájaros no cantaban: historias del conflicto armado en Colombia, tomo testimonial -- **Tomo 7.** Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado -- **Tomo 8.** No es un mal menor: niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado -- **Tomo 9.** Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia -- **Tomo 10.** La Colombia fuera de Colombia: las verdades del exilio -- **Tomo 11.** Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado -- **Tomo 11. vol. 1.** Ensayo introductorio -- **Tomo 11. vol. 2.** Amazonía -- **Tomo 11. vol. 3.** Antioquia, sur de Córdoba y Bajo Atrato chochoano -- **Tomo 11. vol. 4.** Caribe -- **Tomo 11. vol. 5.** Eje Cafetero -- **Tomo 11. vol. 6.** Frontera nororiental -- **Tomo 11. vol. 7.** Magdalena Medio -- **Tomo 11. vol. 8.** Nariño y sur de Cauca -- **Tomo 11. vol. 9.** Orinoquía -- **Tomo 11. vol. 10.** Pacífico -- **Tomo 11. vol. 11.** Región Centro -- **Tomo 11. vol. 12.** Valle y norte del Cauca -- **Tomo 11. vol. 13.** Dinámicas urbanas de la guerra -- **Tomo 11. vol. 14.** El campesinado y la guerra.

1. Colombia. - Comisión de la Verdad - Informes 2. Conflicto armado - Colombia - Siglos XX-XXI - Informes 3. Víctimas de la violencia - Colombia - Siglos XX-XXI - Informes 4. Justicia y reparación - Colombia - Siglo XXI - Informes 5. Búsqueda de la verdad - Colombia - Siglo XXI - Informes 6. Testimonio de víctimas - Colombia - Siglo XXI - Informes 7. Reparación de víctimas según grupo poblacional - Colombia - Siglo XXI - Informes

CDD: 303.609861 ed. 23

CO-BoBN- a1096847



*Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición*

Comisionados y comisionadas

Francisco José de Roux Rengifo, *presidente*

Alejandro Castillejo Cuéllar

Saúl Franco Agudelo

Lucía González Duque

Carlos Martín Beristain

Alejandra Miller Restrepo

Leyner Palacios Asprilla

Marta Ruiz Naranjo

Patricia Tobón Yagarí

Alejandro Valencia Villa

Alfredo Molano Bravo (q. e. p. d.)

María Ángela Salazar Murillo (q. e. p. d.)

Secretario general

Mauricio Katz García

Equipo directivo

Gerson Arias Ortiz, *director para el diálogo social*

Diana Britto Ruiz, *directora de conocimiento*

Sonia Londoño Niño, *directora de pueblos étnicos*

Juan Carlos Ortega, *director administrativo y financiero*

Tania Esperanza Rodríguez Triana, *directora de territorios*

Edición general y coordinación editorial

Karim Ganem Maloof

Coordinación de comunicaciones

Ricardo Corredor Cure

Asistencia editorial

Sofía Libertad Sánchez Guzmán

Andrea Jiménez Jiménez

Bogotá, Colombia, agosto de 2022

Directora de este tomo

Tania Esperanza Rodríguez Triana

Editora del tomo

Marianne Ponsford

Editor adjunto

Santiago de Narváez Rugeles

Revisión de armada

Jaime David Pinilla

Equipo de analítica

Daniel Romero Cantor, Karen Bojacá Sánchez, Andrea del Pilar González (coordinadora)

Cartografía

Natalia Caro Galvis, Mónica Narváez Pastrana (coordinadora)

Transmedia

Luisa Fernanda Orozco Barrios, Andrés Mauricio Riveros Pardo, Julián Vivas Banguera,
David Leonardo Riaño Valencia, Martha Isabel Bernal Mora
y Olga Lucía Lozano (coordinadora)

Colaboraciones

Óscar David Andrade Becerra, Johanna Eloisa Vargas-Moreno, Eduardo Porras Mendoza,
Gabriela Recalde Castañeda, Fernán González González, SJ, Maryluz Ramírez Ramírez,
Paula Cárdenas Pedraza, Pedro Badrán, Adriana Villegas, Julián Isaza, Alejandra Jaramillo
Morales, Pedro Adrián Zuluaga, Carlos Arturo Duarte Torres, Maritza Tangarife, Instituto
de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Asistencia editorial

Esteban Gallego González, Sofía Gómez Piedrahita, Santiago Soto Marín

Agradecimiento especial

Este tomo territorial fue posible gracias a la generosidad de todas las personas, lideresas, líderes, organizaciones de víctimas y organizaciones e instituciones territoriales, nacionales, e internacionales, campesinas, étnicas, de mujeres, de población LGTBIQ+, gremiales y sectoriales que aportaron con sus testimonios y entregaron informes y casos a la Comisión

Coordinación de diseño e impresión

María Barbarita Gómez Rincón

Diseño de portada
Paula Velásquez Molinos

Maquetación inicial
Kevin Nieto Vallejo

Diseño y diagramación páginas interiores

•Puntoaparte
Editores

Dirección de arte páginas interiores
Mónica Loaiza Reina, Mateo L. Zúñiga, Guillermo Torres

Supervisión
Andrés Barragán

Diagramación páginas interiores
Jimena Loaiza Reina

Apoyo cartográfico
Jerson Siabatto Moreno



ISBN Obra completa
978-958-53874-3-0 (impreso) - 978-628-7590-18-2 (digital)

ISBN Tomo 11. vol. 1
978-628-7590-03-8 (impreso) - 978-628-7590-29-8 (digital)

El Informe Final *Hay futuro si hay verdad* es una obra de dominio público, que constituye una medida de reparación del derecho a la verdad individual y colectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia, y por tanto debe ser objeto de la máxima divulgación.

En ese sentido, se autoriza a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, a reproducir, comunicar y distribuir la Declaración y los tomos del Informe Final, siempre y cuando se haga un uso parcial o total de los mismos de manera contextualizada, y se reconozcan a la Comisión de la Verdad como autor corporativo y a quienes aparecen en los créditos correspondientes de cada tomo y documento en sus diferentes roles y actividades. El Informe Final podrá descargarse en el sitio web de la entidad: www.comisióndelaverdad.co



Contenido

Presentación	19
Dinámicas territoriales del conflicto	23
El modelo territorial del Estado	25
La herencia colonial y los primeros años de la república	29
El problema de la tierra	37
El Frente Nacional y la guerra (contra)insurgente	43
La formación de órdenes insurgentes	55
Las reformas de los años noventa	59
La hibridación de la guerra y la cruenta disputa por los territorios	65
Un nuevo ciclo de la guerra	75
Pensando en el futuro: ordenamiento y desarrollo territorial para la paz	91
Referencias	107
Anexos	114



Hay futuro si hay verdad

Presentación del Informe Final

Hay futuro si hay verdad. Sobre esta premisa se construyó el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP firmado en noviembre de 2016 para ponerle fin a la guerra insurgente-contrainsurgente que vivió Colombia durante más de seis décadas. Este pacto ha traído transformaciones que impulsan a la sociedad hacia el siglo XXI, a unas nuevas maneras de ciudadanía y a imaginar, por fin, un porvenir en paz. Pero ni la paz ni la verdad son fáciles. La construcción de la convivencia pacífica se ha enfrentado a obstáculos muy graves, como la necesaria ampliación de la paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y siendo el mayor de ellos la continuación de conflictos armados localizados, donde priman las dinámicas criminales, el asesinato de líderes y excombatientes y la carencia de un clima propicio para la reconciliación y la paz grande, que involucre a toda la población colombiana.

La demanda de las víctimas por la verdad empezó a recorrer los caminos y veredas muchos años atrás. La tarea del esclarecimiento de la verdad es y seguirá siendo un proceso de construcción lleno de desafíos. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición quedó consignada en el Acuerdo de Paz como un organismo extrajudicial, temporal y como uno de los pilares del Sistema Integral para la Paz, del que también hacen parte la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Los once comisionados fuimos seleccionados en noviembre de 2017 y la Comisión comenzó a funcionar oficialmente en mayo de 2018, cuando tomamos posesión, por un periodo de tres años*. Este fue extendido por la Corte Constitucional por siete meses, dados los impactos que tuvo la pandemia del covid-19 en su labor. La

* Los comisionados seleccionados inicialmente fueron Francisco de Roux S. J. (presidente y director), Patricia Tobón Yagarí, Ángela Salazar, Alejandra Miller, Lucía González, Marta Ruiz, Alfredo Molano, Alejandro Valencia Villa, Carlos Martín Beristain, Saúl Franco y Carlos Ospina. En octubre de 2019 falleció el comisionado Alfredo Molano y fue reemplazado por Alejandro Castillejo. En agosto de 2020 murió la comisionada Ángela Salazar y fue reemplazada por Leyner Palacios. En mayo de 2022 renunció el comisionado Carlos Ospina.

Comisión recibió el mandato** de esclarecer lo ocurrido durante el conflicto armado interno que ha vivido Colombia, promover el reconocimiento de responsabilidades, así como el diálogo social y la convivencia, todo ello en un horizonte que permitiera dejar atrás la guerra para siempre.

En los cuatro años efectivos de vida que tuvo la Comisión –y a pesar del obstáculo que significó la pandemia– se realizaron cerca de 14.000 entrevistas y se establecieron conversaciones con más de 30.000 personas de todos los sectores sociales, regiones, identidades étnicas, experiencias de vida, tanto dentro de nuestras fronteras como fuera de ellas. Adicionalmente, se recibieron más de 1.000 informes de las instituciones públicas, de entidades privadas y de movimientos sociales. Dentro de las limitaciones de tiempo, del contexto político y de salud pública, la escucha de la Comisión fue amplia y plural, asertiva y reparadora. Se activaron conversaciones inéditas entre sectores otrora enemigos, entre víctimas y responsables, entre partes de la sociedad que piensan diferente y que nunca antes se pudieron encontrar para un diálogo constructivo y sereno.

El proceso de escucha en sí mismo resultó transformador para todos los involucrados. Las víctimas de todas las condiciones fueron quienes acudieron mayoritariamente al llamado de la Comisión y para muchas de ellas ese momento se convirtió en la primera vez que una entidad del Estado las trató como ciudadanos sujetos de derechos. También se escuchó a quienes hicieron la guerra: hombres y mujeres exguerrilleros, exparamilitares, oficiales de la fuerza pública, soldados y policías. Se escuchó a los políticos que alentaron, defendieron o condujeron la guerra. A aquellos de la sociedad civil que actuaron como agentes de la violencia de diferentes maneras. A quienes defendieron los derechos humanos, acompañaron a las víctimas y lucharon por la paz en los momentos más duros de la guerra. A testigos y analistas. En realidad, a todas las personas que quisieron hacer parte de este proceso.

Para realizar su trabajo, la Comisión contó con recursos asignados por el Estado colombiano y el Gobierno, y un inmenso e invaluable aporte de la comunidad internacional. Esto le permitió tener colaboradores, equipos de trabajo y presencia en todos los departamentos del país, así como personas voluntarias en otros países. Todos ellos entregaron no solo su conocimiento y experiencia sino su curiosidad, sensibilidad y amor profundo por Colombia. A todas estas personas les agradecemos profundamente la mística que pusieron en esta tarea que no hubiese sido posible de otra manera.

Una de las tareas asignadas a la Comisión de la Verdad desde el Acuerdo de Paz es la de entregar un Informe Final que dé cuenta del esclarecimiento de trece puntos de su mandato, en toda su complejidad, y que recomiende medidas para evitar la repetición de una historia aciaga como la que ha vivido Colombia.

La Comisión adoptó un método de investigación inductivo, es decir, de la escucha y la observación abiertas, al análisis y la construcción de conclusiones, a partir de una

** Presidencia de la República, Decreto 588 de 2017.

pregunta macro que orientó la búsqueda de la verdad: ¿por qué, a pesar de los múltiples acuerdos y procesos de paz, el conflicto armado no logra cerrarse completamente y, en cambio, se recicla? Posteriormente sistematizó y decantó analíticamente sus hallazgos aunque, hay que reconocerlo, la magnitud de la información recabada y la preexistente en el país hizo de esta etapa un desafío mayúsculo. Con el tiempo seguramente todo lo visto, escuchado, experimentado y reflexionado se sedimentará para darnos nuevas y más ricas perspectivas a todos los colombianos y colombianas.

Las verdades que los comisionados entregamos al país al finalizar el mandato son un conjunto de verdades históricas, extrajudiciales, complejas y centradas en las víctimas. Consideramos que este Informe Final se suma al conocimiento acumulado que tiene el país respecto a su conflicto. Recoge buena parte de lo producido por el Centro Nacional de Memoria Histórica; la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas; la justicia colombiana e internacional, en especial la justicia transicional; las diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y en especial las de derechos humanos, las organizaciones de víctimas y la academia; entre otros muchos aportes que desde el libro *La Violencia en Colombia* en la década de los sesenta se han hecho alrededor del conflicto armado.

Procuramos alejarnos de las lecturas simplistas y binarias para escudriñar en el entramado de actores, intereses, objetivos y prácticas que convirtieron la guerra en un escenario diferenciado dependiendo del momento y el lugar. Es importante destacar que de manera muy temprana en el análisis hecho por los comisionados emergió la evidencia de que el conflicto armado en Colombia no se reduce al enfrentamiento entre aparatos armados ni fue una guerra solamente ideológica. La definición del conflicto como un entramado de alianzas, actores e intereses nos permite observar que las responsabilidades sobre la tragedia que este representa van más allá de quienes empuñaron las armas, y que se extiende como una responsabilidad ética y política –y en algunos casos, una responsabilidad directa– de sectores políticos (de todas las ideologías), económicos, criminales, sociales y culturales. La guerra que dejó más de nueve millones de víctimas tiene responsables directos e indirectos que deben responder por las decisiones que tomaron, pero es también una responsabilidad de todos los colombianos que hoy estamos llamados a construir una manera diferente de vivir no solo en el mismo suelo, sino también en una historia compartida.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad contiene una parte importante de esa verdad necesaria para transitar de un pasado traumático a un porvenir civilizado, donde las diferencias se resuelvan en democracia, y se superen los factores de inequidad, corrupción e inhumanidad que nos han condenado una y otra vez a la repetición del conflicto.

El Informe consta de diez tomos y una declaración. La declaración, *Convocatoria a la paz grande*, es el compendio de las verdades que nos interpellaron y con las que queremos, así mismo, interpellar a Colombia. El tomo de *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia* contiene una primera parte con la síntesis de

once temas que fueron investigados en profundidad por la Comisión, muchos de ellos ampliamente sustanciados en otros tomos de este mismo Informe y en un notable archivo de casos. Estos once documentos se presentan de manera separada, pero en realidad corresponden a una lectura sistémica de lo que han sido las dinámicas del conflicto armado interno. Desde la herida de las víctimas que nos tocan a todos como país, pasando por la democracia, los derechos humanos, las dinámicas de la guerra, el Estado, los territorios y la cultura. También damos cuenta de lo que se ha comenzado a mover, de ese proceso de reconocimiento de las atrocidades del pasado, para cerrar las heridas y ver con esperanza los nuevos tiempos.

Una segunda parte de ese tomo contiene las recomendaciones que la Comisión le propone al país, tanto al Estado como a la sociedad civil, como herramientas para profundizar la construcción de paz y para el buen vivir. Estas fueron construidas en diálogos amplios, plurales y participativos y reflejan la voz de cientos de comunidades de todo el territorio. Pueden considerarse parte del legado que deja la Comisión para alentar los cambios necesarios para no repetir el pasado. El seguimiento y monitoreo a la implementación a este corpus de propuestas lo realizará un comité de siete personas elegidas por los comisionados por su compromiso e idoneidad, quienes han aceptado cumplir esta misión durante los próximos siete años. Para que el trabajo de este comité tenga éxito se necesita una apropiación colectiva de las recomendaciones y una labor especial de la sociedad civil organizada para que, con su incidencia, esas recomendaciones puedan hacerse realidad.

Los demás tomos del Informe Final no tienen una jerarquía y responden a aspectos específicos del mandato que recibimos del Acuerdo de Paz. El tomo *No matarás. Relato histórico del conflicto armado* es la narración histórica de la guerra y su misión es ampliar el contexto de lo ocurrido durante los últimos sesenta años. El tomo *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas* presenta un exhaustivo y completo panorama de esos hechos. El tomo *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado* está compuesto por catorce volúmenes que relatan específicamente qué ocurrió en las regiones y con el campesinado. El tomo *Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias* revela los impactos sufridos durante la guerra por todas las víctimas, excombatientes, comunidades y la naturaleza. El tomo *Cuando los pájaros no cantaban. Historias del conflicto armado en Colombia* es netamente testimonial y coral. Una curaduría de voces que van del pasado al porvenir, pasando por el presente.

Hay cuatro tomos cuyo aporte específico es hacer visibles los impactos que tuvo el conflicto en sectores y grupos humanos que sufrieron de manera diferenciada la guerra y que suelen ser poco visibles en las políticas públicas, incluso las que se diseñan para implementar la paz. El tomo *Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia* es un aporte a la verdad de los pueblos indígenas,

afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y rrom, y se ocupa de lo ocurrido durante el conflicto armado interno en clave histórica. El tomo *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y de personas LGBTIQ+ en el conflicto armado* hace visible la experiencia de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ en los distintos momentos de la guerra y, en particular, las violencias sexuales enfrentadas. El tomo *No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado* recoge la experiencia de este sector de la población. El tomo *La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio* es un trabajo pionero en hacer visible al millón de personas exiliadas en razón del conflicto armado interno. El nombre de la obra completa es *Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*.

Estos tomos no agotan la noción de Informe Final. Este no pretende ser un ejercicio académico para engrosar las bibliotecas, sino un ejercicio vivo, un proceso social, político y cultural de debate democrático sobre el pasado y la transformación del presente, sin pretensión de convertir estos textos en una «verdad oficial». Dejamos para el país el Informe como un hito importante de la reflexión sobre el pasado que hace esa sociedad que mira al futuro con esperanza.

El legado es mucho más que este informe. La Comisión deja una plataforma transmedia donde se incluyen los mismos contenidos escritos y otras muchas experiencias en otros lenguajes y formatos, como documentales, expresiones artísticas y diálogos sociales que desarrollan y enriquecen aún más la experiencia de la verdad. Cada tomo tiene su correlato digital. Pero la plataforma también es mucho más, pues recoge la memoria de la Comisión: todos los reconocimientos, el diálogo social, las contribuciones públicas a la verdad. También deja para el público el más completo sistema de información sobre el conflicto armado interno que hay en Colombia. Allí reposa todo lo producido por esta institución y sus aliados.

La Comisión de la Verdad es un acontecimiento que no finaliza con la entrega del Informe ni con el cumplimiento del mandato de la institución y de sus comisionados. El acontecimiento continúa, porque la verdad es una construcción colectiva, plural, histórica, conflictiva y apasionante. La Comisión de la Verdad no es un puerto de llegada, sino uno de salida, para un viaje que lleve a la transformación que se necesita, para que ese *nunca más* no sea un deseo bien intencionado, sino una política y un compromiso nacional. Dejamos, pues, nuestro aporte para que el proceso continúe y se lo apropien esta generación y las venideras. Este es el grano de arena que la Comisión y todo su equipo de trabajo entrega para que nuestros hijos, nietos y todas las futuras generaciones no repitan la historia de sangre y dolor que se nos ha encargado reconstruir. Hay futuro porque ha llegado la hora de la verdad.

*A todas las personas que habitan y caminan
los territorios de la Colombia profunda.
Sabemos que narrar es volver a vivir y por ello,
por el regalo de su memoria, estaremos siempre
agradecidos. En su experiencia de la guerra,
en su sufrimiento, en sus luchas y resistencias
anida la esperanza de la no repetición, de una
nación en paz, justa, orgullosa de su diversidad y
reconciliada desde las raíces de la verdad.*





Presentación

El libro que usted tiene en sus manos pertenece al tomo territorial del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (de ahora en adelante, la Comisión)¹.

El problema del territorio para Colombia es capital y el conflicto armado colombiano no se puede pensar si se sustrae al mapa de su territorio. Por eso, si queremos comprender las causas, desarrollos y persistencias del conflicto armado tenemos que entender una historia que ha sido dictada, en buena parte, por la a veces difícil y a veces amable geografía del país, alrededor de la cual se ha construido el tejido político, socioeconómico y cultural de las regiones.

El esclarecimiento de la verdad implica reconocer y comprender cuáles fueron las dinámicas territoriales que permitieron el desarrollo del conflicto armado que asoló el país en la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, cuyas persistencias aún sufrimos.

En los catorce libros que lo componen, el tomo territorial se propone levantar dicha cartografía y presentar los hallazgos relacionados con las preguntas por las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que sufrieron las poblaciones en cada uno de los territorios priorizados y los impactos que estas generaron; los desenlaces territoriales que tuvo la guerra, las poblaciones y los proyectos políticos más afectados y los intereses de quienes se beneficiaron. También se propone responder preguntas por la incidencia de los contextos regionales y su relación con el centro político del país en el desarrollo de la guerra en distintos territorios y entender los factores que ayudan a explicar la continuación de la violencia en ciertos territorios después de la firma del Acuerdo de Paz.

Este tomo tiene la clara voluntad de ser leído en los territorios. Pretende ofrecer a las víctimas y a los ciudadanos de las regiones del país una narrativa que abarque el arco de la guerra en cada región y que refleje el proceso de escucha que ha llevado a cabo la Comisión en los territorios. El espíritu que guía estas narraciones es la búsqueda por aportar una base común sobre lo que nos ha sucedido y brindar de vuelta a las regiones un espejo sobrio, respetuoso y solidario del dolor expresado en las voces de las víctimas que ofrecieron a la Comisión su testimonio, como también las de los excombatientes, responsables y testigos, para comprender las complejidades y el claroscuro que construye la historia. Por ello, los catorce libros que componen el tomo —cada uno de los cuales ha sido trabajado con paciente dedicación por un equipo de investigadores desde la región narrada— quieren circular en ellas de mano en mano. Su callada ambición es la de ser leídos por todas las generaciones, sobre todo por las más jóvenes, en el propio territorio.

¹ Parte importante de estas reflexiones se recogen también en *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad*, en el apartado sobre reconfiguración territorial, de este mismo Informe Final de la Comisión de la Verdad.

La Comisión quiere hacer de este tomo un homenaje a Alfredo Molano Bravo, quien orientó hasta su muerte el despliegue territorial. En sus conversaciones y en sus libros, el comisionado Molano hacía énfasis en la importancia de tener una mirada territorial sobre la historia del país y sobre la historia del conflicto armado y narrar la historia con el protagonismo de las voces de los sectores y territorios más victimizados, excluidos y silenciados. Él y la comisionada Ángela Salazar nos convocaron a mirar «el revés de la historia de la guerra»². Como el mismo Molano escribió:

La historia no es algo que ya pasó y, sobre todo, que ya les pasó a hombres notables y célebres. Es mucho más. Es lo que le sucede al pueblo común y corriente todos los días, desde que se levanta lleno de ilusiones hasta que cae rendido en la noche sin esperanzas. No se necesitan documentos acartonados y descoloridos por el tiempo para convertir un hecho en histórico; la historia no se refugia en las notarías ni en los juzgados, ni siquiera en los periódicos. La historia es una voz llena de timbres y de acentos de gente anónima³.

En este ensayo introductorio nos proponemos presentar los resultados generales de la investigación sobre las dinámicas territoriales del conflicto, es decir sobre las dinámicas históricas y espaciales de la compleja relación de los grupos armados con los territorios en los que han tenido presencia. El diseño de la investigación que se concretó en el proceso de despliegue territorial de la Comisión tenía como base la comprensión de que los actores armados no actuaron sobre espacios vacíos, sino que entraron en relación e interactuaron con actores territoriales, las estructuras de poder regional, los sistemas de autoridad local o participación política, el funcionamiento de las instituciones del Estado presentes en los territorios, las dinámicas económicas de las regiones y la cultura. Como lo indica el documento de lineamientos metodológicos, «Escuchar, reconocer y comprender para transformar», para la Comisión lo territorial aúna lo social, el espacio compartido por poblaciones y las distintas formas de vida de la naturaleza. El territorio se refiere a la historia social de un lugar, y en ese sentido, al «conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes sobre el espacio»⁴. Como nos lo dijeron muchas veces en las regiones, «el territorio es el lugar por el que camina

² Esta idea fue usada expresada por Margarita Serje en su libro *El revés de la nación*, en el cual se analizan los relatos en torno a las regiones de las «periferias» del país y las llamadas «fronteras internas», habitadas por poblaciones consideradas salvajes, tierras de nadie, territorios que muchas veces fueron considerados obstáculos para la integración y el desarrollo nacional y que se han convertido en el negativo, en el revés del espacio nacional. Serje, *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*.

³ Molano, *De llano llano: relatos y testimonios*, 119.

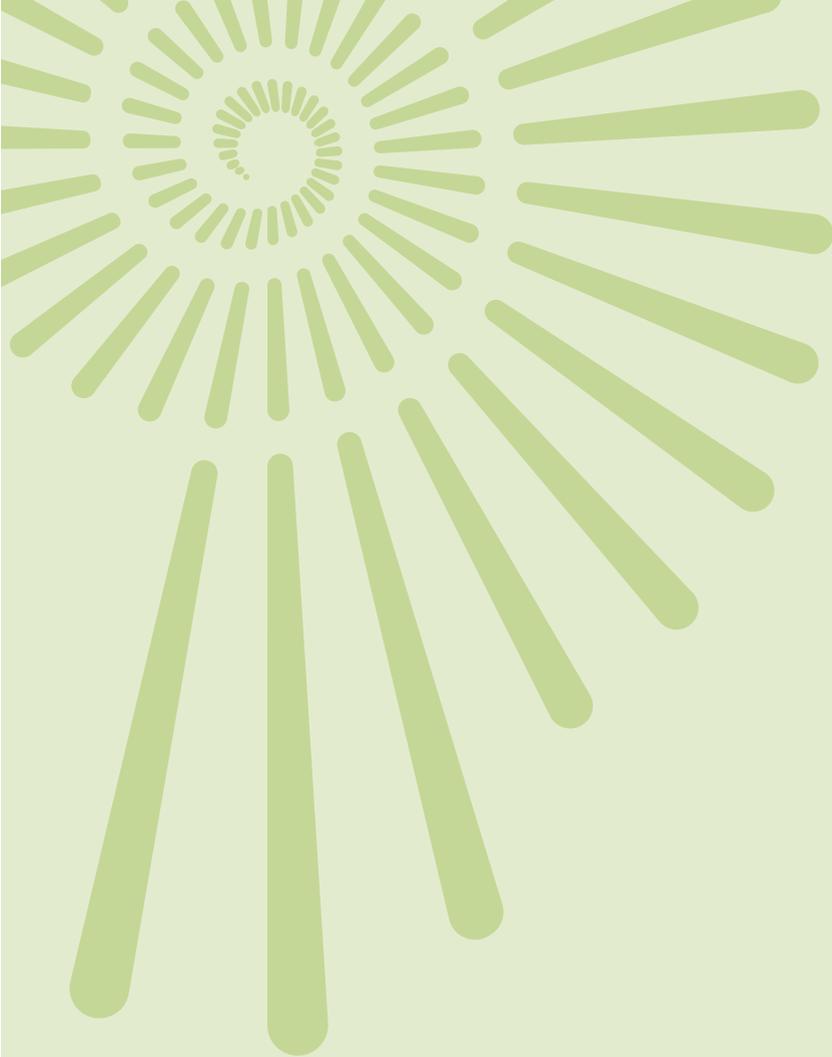
⁴ Schejtman y Berdegué, *Desarrollo territorial rural*, 1.

la vida», «es igual a la cultura, más espacio natural [...]. El territorio es el lugar por donde corre el pensamiento detrás de los espíritus, buscando el buen vivir»⁵.

En el territorio también se expresa la heterogeneidad de los actores regionales. En el espacio concurren y se superponen diversas territorialidades: relaciones sociales sobre el espacio; disputas por el poder o alianzas; intereses, percepciones, valoraciones y actitudes diferentes que generan relaciones de cooperación o conflicto. En ese sentido, el territorio no es únicamente un espacio físico delimitado que se reduce a sus cualidades geográficas y ecosistémicas, sino que corresponde a un proceso de construcción social de sentido de los espacios. «Sus límites geográficos se reconstruyen permanentemente y responden a la apropiación simbólica de una colectividad, sus representaciones sociales, construcciones culturales y demarcaciones políticas, económico-productivas y afectivas»⁶. Por eso, los territorios pueden desaparecer y transformarse, aunque los espacios físicos correspondientes continúen inalterados. En consecuencia, en su trabajo misional la Comisión asumió el territorio como un proceso construido, subrayando su condición dinámica, su heterogeneidad y el reconocimiento de sus fronteras como móviles y fluidas.

⁵ Entrevista 238-VI-00056. Líder de la comunidad de Tabaco, comunidad afrodescendiente.

⁶ Rodríguez Triana, «La paz comienza por lo territorial», 175.



Dinámicas territoriales del conflicto

Como lo muestran las historias territoriales presentadas este tomo, la violencia del conflicto armado interno no cubrió homogéneamente ni con igual intensidad la geografía del país; al contrario, la presencia de la confrontación armada ha sido diferenciada territorialmente y se ha transformado en el tiempo, conforme al estilo y nivel de integración de las regiones y subregiones a las dinámicas del desarrollo nacional y su difícil articulación con las dinámicas políticas nacionales. Teniendo eso presente este capítulo busca presentar una lectura integradora de las historias territoriales que ayude a entender la presencia e intensidad diferenciadas de la violencia en los territorios, ubicando núcleos conflictivos que explican por qué ha sido tan difícil la consolidación de la paz, la democracia y el buen vivir en los territorios. Con base en esa lectura presentamos una reflexión sobre el modelo de ordenamiento territorial que necesita el país para avanzar con audacia en la reducción de las desigualdades territoriales y promover dinámicas virtuosas de crecimiento económico y democratización del poder político a nivel territorial. La Comisión ha sido testigo de experiencias e iniciativas de construcción del Estado y de acuerdos para el desarrollo a nivel territorial, que son coherentes con las visiones y condiciones sociales, económicas, históricas y culturales que tienen los territorios, y que muestran caminos viables para reducir la pobreza y la desigualdad, armonizar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental, aprovechar el potencial productivo de las regiones y avanzar en la descentralización.

En el tiempo en el que Alfredo Molano nos acompañó como comisionado, insistió en identificar y comprender las continuidades y transformaciones de las formas en que operaron los grupos armados, pero sobre todo nos invitó a poner atención a las configuraciones del poder social, político y económico. Nos llamó permanentemente a seguir la pista de la exclusión social y política que puede rastrearse desde el inicio del proceso de construcción de la nación y que ha generado conflictos sociales permanentes, algunos de los cuáles han sido armados. Con esto en mente, y con base en el esclarecimiento alcanzado en el proceso de investigación desarrollado en las regiones, la Comisión identificó los conflictos por la tierra y el desarrollo rural, los déficits de representación política de los sectores populares (especialmente los campesinos) y de los territorios, y los efectos del narcotráfico sobre las dos situaciones anteriores, como ejes explicativos de la persistencia de las desigualdades territoriales y de la violencia en los territorios. Para la Comisión no existe una sola explicación o teoría que permita entender las dinámicas territoriales del conflicto armado y por esa razón acude a una lectura integradora de ellas, a través del análisis del modelo territorial del Estado.



El modelo territorial del Estado

El conflicto armado interno está plenamente relacionado con el modelo territorial del Estado. Las lógicas de gobierno territorial heredadas de la colonia han permanecido, en medio de disputas entre élites progresistas y retardatarias, durante la vida de la república y han sido funcionales a la guerra. El predominio del capital privado sobre la acción estatal en los territorios, la consecuente consolidación de poderes regionales con autonomía relativa para el gobierno –a pesar del pretendido centralismo–, y un gobierno indirecto del Estado a través de poderes locales y regionales, han determinado no solo los niveles de integración e inclusión de diversos territorios del país y de las clases populares al proyecto nacional, sino también los conflictos por la tierra y las dinámicas territoriales de la guerra.

Varias de estas lógicas ayudan a explicar la manera como se conformaron los partidos Conservador y Liberal, durante las guerras del siglo XIX. Funcionando como federaciones suprarregionales de redes locales y regionales de poder que sirvieron como intermediarias entre las regiones y el Estado central, los partidos tradicionales, Conservador y Liberal, garantizaron la interacción, alianzas, y «pactos por el desarrollo» entre los grupos de poder de las diversas regiones y las élites o caudillos nacionales, como vía de integración del territorio nacional. Esta dinámica evolucionó durante el Frente Nacional hacia una orientación más localista en la que las élites regionales ganaron autonomía y capacidad para imponer sus demandas. El traslado de la competencia política al interior de los partidos y el juego de facciones consecuente generó el alcance modesto, e incluso el fracaso de las reformas sociales que se propuso el Frente Nacional como estrategia para pacificar el país y frenar el avance del comunismo, al mismo tiempo que se mantenía la sostenibilidad de la paridad en la repartición del poder y el silencio sobre las responsabilidades de la Violencia anterior⁷. Este modelo de integración territorial de corte elitista limitó la inclusión política de territorios y grupos subordinados o clases populares –especialmente en la ruralidad colombiana y las periferias urbanas– a mecanismos de adscripción clientelista.

En efecto, parte de las dificultades del Estado para responder adecuadamente a las tensiones producidas por la urbanización y expansión de la frontera agraria durante la primera mitad del siglo XX pueden explicarse por la importante incidencia en los espacios de decisión nacional de las élites regionales, especialmente de aquellas cuyo poder estaba vinculado directamente a la propiedad de grandes extensiones de tierra, y por la mediación que las redes clientelares de los partidos han hecho históricamente entre los ciudadanos y el Estado. Las coaliciones inestables de los poderes locales y regionales con los grupos de poder a nivel nacional, sustentadas en las lógicas clientelistas de relación con la ciudadanía, no solo ha determinado las posibilidades de avance o los límites de las reformas sociales y los procesos de paz, sino que también han incidido en el modelo de poblamiento e integración

⁷ Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?

por colonización de las regiones periféricas y, en esa medida, en la inserción de la violencia en los diferentes territorios. Regiones como la Orinoquía, la Amazonía, el Pacífico y la Frontera nororiental, entre otras, distanciadas de los centros de poder del sistema político, no alcanzaron niveles de poblamiento suficientes (a pesar del crecimiento de la densidad poblacional como resultado de los mismos procesos de colonización⁸) para generar incentivos a las élites políticas para dotarlas de bienes públicos, y cuando lo hicieron, en ellas se reprodujeron las mismas lógicas clientelistas del poder. En consecuencia, muchas de estas regiones han tenido una presencia débil e inefectiva del Estado, centrada además en una concepción de seguridad para la guerra insurgente-contrainsurgente, cuyo objetivo central es la búsqueda y eliminación del enemigo, al que se asimilan las poblaciones y territorios en los nacieron y se insertaron las guerrillas o aquellos que se oponen a la lógica de acumulación de riqueza y poder hegemónicos. La paradoja es que la inserción de las guerrillas en estos territorios –y los niveles de legitimidad que alcanzaron especialmente durante la segunda mitad del siglo XX– se explican en parte por las condiciones de desprotección y abandono de estas comunidades y territorios. Como resultado, de este modelo de ocupación e integración territorial que se desarrolló en el país⁹, la jerarquización y desigualdad entre las regiones aumentó. Las historias regionales que componen este tomo muestran contundentemente que el conflicto armado obedeció a lógicas institucionales relacionadas con la «ausencia del Estado»¹⁰ y con la forma concreta como adquirió su presencia.

Con estos problemas aún pendientes por resolver, el proceso de descentralización que comenzó con la instauración de la elección popular de alcaldes en 1986 y se consolidó con las medidas contempladas en la constitución de 1991, más la forma como se implementó la apertura económica, al contrario de facilitar la democratización del poder local y transformar las condiciones de pobreza e inequidad de territorios lejanos a los centros de poder, trasladó el conflicto armado a la disputa por el poder a nivel territorial y, en consecuencia, se profundizaron las desigualdades territoriales. Dada la debilidad e inefectividad de la acción estatal en la provisión de bienes públicos, entre ellos la seguridad y la justicia, se facilitó la expansión e intensificación de la actividad armada de los grupos guerrilleros y paramilitares. La relación que existe entre la intensificación de la acción armada y la mayor independencia política y fortaleza fiscal de los gobiernos locales se ha manifestado en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos

⁸ Si se comparan los censos de 1973 y 2005, mientras la población del país se duplicó, departamentos como Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, que antes de 1991 eran intendencias o comisarías, se triplicó.

⁹ González et al., *Violencia política en Colombia*.

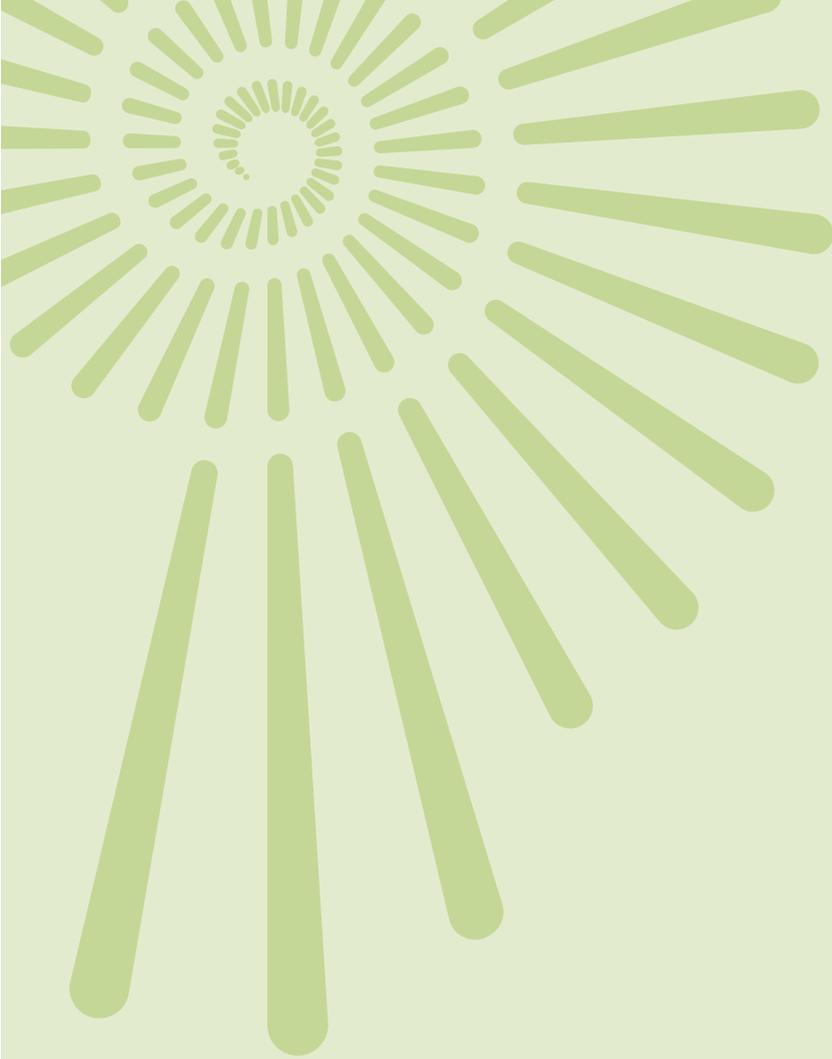
¹⁰ Aunque no es una expresión exacta, es la forma como las víctimas y pobladores rurales y de periferias urbanas lo nombraron mayoritariamente durante el proceso de escucha de la Comisión.

y electorales de conveniencia para los grupos irregulares o para consolidar su dominio territorial desde lo local.

El resultado general es la exclusión de partes importantes del territorio nacional y sus habitantes de los procesos democráticos y de producción de riqueza y bienestar. A estos territorios y poblaciones les fue negado por mucho tiempo el ejercicio de los más elementales derechos de la ciudadanía y participación, pues el proyecto de Estado nacional imaginó su geografía como fragmentos gobernados por una jerarquía que asignaba lugares de predominio a unos territorios sobre otros, convirtiendo regiones enteras en espacios marginales o periféricos, y arrojando sus poblaciones, tanto en las zonas rurales como urbanas, a la informalidad y/o a integrarse a las economías ilegalizadas, como mecanismo de sobrevivencia y ascenso social. En estos mismos territorios se ha concentrado principalmente la violencia del conflicto armado; en ellos se ha desarrollado la confrontación armada asociada también a intereses económicos por controlar tierras estratégicas, tanto para explotaciones agrícolas o ganaderas extensivas como para proyectos extractivos, legalización de capitales ilegales o para el control de corredores del narcotráfico. El desplazamiento de más de nueve millones de personas, y la pérdida de más de ocho millones de hectáreas usurpadas o abandonadas¹¹ como resultado de la violencia del conflicto armado, se han sumado a la tragedia de estas regiones y territorios que hoy mantienen niveles intolerables de desigualdad y pobreza, que hoy siguen siendo factores de persistencia de la violencia tras la firma del Acuerdo Final de paz entre el Gobierno y las FARC-EP¹².

¹¹ Para más información, ver *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas* de este mismo Informe Final de la Comisión de la Verdad.

¹² Este hallazgo se soporta en el proceso de esclarecimiento de la Comisión de la Verdad, las investigaciones adelantadas previamente por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) e investigaciones académicas y judiciales.



La herencia colonial y los primeros años de la república

El historiador francés Pierre Vilar afirma que para estudiar a las sociedades en su dimensión histórica «es necesario poder expresar las relaciones internas a través de un esquema de estructura»¹³. Estructuras dinámicas o *en movimiento*, para ser más precisos, porque la historia se *mueve* en marcos de larga duración que implican continuidades. El siglo XX colombiano está marcado por ciclos de violencia que se fueron abriendo y cerrando en medio de múltiples acontecimientos, y que se sostienen sobre estructuras determinantes de las dinámicas nacionales y regionales que inciden en el devenir de los territorios hasta hoy. La continuidad de estos procesos estructurales ayuda a explicar, entonces, el surgimiento del conflicto armado en los años sesenta y su persistencia.

El modelo territorial del Estado es parte de esas estructuras. Ha sido fuente de debate desde el inicio del proceso de construcción de un nuevo Estado nacional después de la independencia. Los criollos revolucionarios de clase alta, que lograron hacerse al poder de la Capital, enfrentaron desde el inicio el reto de integrar las élites regionales al proyecto nacional. Para el convulsiónado 1810 existía una notable divergencia entre las provincias, producto de la geografía del territorio, la diversidad cultural de sus gentes y las consecuencias de dichas condiciones sobre el funcionamiento del «pretendido» centralismo del periodo colonial¹⁴.

Para el momento de la independencia el nuevo Estado soberano estaba lejos de ser una «comunidad imaginada» o de tener «una historia y un territorio ancestral, héroes y ancestros comunes y un carácter y destino nacional»¹⁵. De hecho, para los años de la independencia «más del 80 % de los habitantes eran negros, indios, mulatos y mestizos iletrados, y más de las tres cuartas partes de su territorio estaban compuestas por llanuras y costas ardientes, llanos y selvas impenetrables»¹⁶:

[L]a abrumadora mayoría de la población residía en el tercio occidental del país, que lo componen tres elevadas cordilleras andinas y la llanura costera del norte. [...] Las comunicaciones entre las provincias eran mantenidas a través de trochas y ríos. Se viajaba a pie, a caballo, por mula, en canoa, o champán. Había una falta de puentes y en la época de las lluvias las trochas eran virtualmente impasables. Aún hasta 1830

¹³ Vilar, «¿Qué es estructura y qué es coyuntura?», 9.

¹⁴ «Pretendido» porque como lo expresa Liliana Estupiñán Achury en su investigación sobre la constante estructural centralista en Colombia, “los trescientos años de dominación colonial estuvieron cifrados bajo la lógica pretensión de dominio desde la distancia y la correspondiente burocracia necesaria para el logro de tamaño propósito, la sujeción ideológica a partir del proceso de evangelización como instrumento preponderante de sometimiento y subyugación, la imposición de instituciones peninsulares, y el inicial deseo de uniformidad legal y de aplicación de la legislación castellana. Se trataba de una administración con pretensión centralista”. Estupiñán, «Historia de la “Constante Estructural Centralista”», 133.

¹⁵ Guerra, «Forms of Communication», 32.

¹⁶ Múnica, *Fronteras imaginadas*, 102-3.

bienes importados por Cartagena demoraban seis meses en llegar a Popayán. Es así que el terreno contribuyó a la dificultad de intercomunicación, y al aislamiento regional y local. Debido al escaso intercambio de población y comercio entre las provincias surgieron tipos regionales de población, rivalidades entre provincias, y sobre todo una adhesión y amor a la localidad y a la provincia, en vez de al virreinato¹⁷.

La realidad del territorio colonizado marcó «las transformaciones que tendrán las políticas peninsulares en el contexto americano»¹⁸. El pretendido centralismo del periodo colonial encontraba desde el inicio enormes dificultades en un territorio complejo y disímil de las costumbres europeas. La complejidad del territorio se tradujo en mayores necesidades de financiación de la empresa colonizadora. Como resultado la corona abrió las puertas a la emigración general mediante capitulaciones con personas particulares, y así, «al predominio del capital privado sobre la acción del Estado»¹⁹. Como lo señala Jaime Jaramillo Uribe, la primera etapa de descubrimiento y conquista fue «un periodo de experimentación y tanteos, presentado por las capitulaciones entre la corona y los primeros conquistadores que con el título de adelantados impusieron su voluntad personal en un proceso de explotación y rapiña que nada tenía que ver con una organización institucional»²⁰. Aunque ya para los siglos XVII y XVIII se podía vislumbrar el surgimiento de una estructura político-administrativa del imperio sobre las Indias²¹, que garantizaba la dominación con intuiciones de control y vigilancia, la uniformidad pretendida seguía siendo trastocada por la realidad heterogénea del territorio. A este respecto Jaramillo Uribe anota:

Diversas culturas, diversas densidades de población, diferentes territorios geográficos, disímiles riquezas fueron imponiendo normas legales y procedimientos administrativos diferentes. Aún dentro de una misma audiencia o virreinato la diversidad regional fue obligando a diferenciar la legislación y la gestión administrativa. También el tiempo impuso sus cambios y adaptaciones sucesivos; [...] el “se obedece pero no se cumple” con que respondían las autoridades coloniales en ciertas ocasiones al recibir una nueva disposición legal procedente de Madrid, era un principio de realismo político que evitó en muchas oportunidades desaciertos y conflictos²².

¹⁷ Gilmore, *El federalismo en Colombia*.

¹⁸ Estupiñán, «Historia de la “Constante Estructural Centralista”», 133.

¹⁹ Ots, *El estado español en las Indias*, 15.

²⁰ Jaramillo y Zea, «La administración colonial», 175.

²¹ *Ibíd.* Jaime Jaramillo señala que «el imperio era dirigido y administrado desde Madrid, a través de los órganos especialmente creados para el ejercicio del control político y económico centralizado, auxiliados por una legislación unitaria en sus principios, instrumentada por una burocracia de organización jerárquica, hasta cierto punto especializada en sus funciones y en última instancia controlada desde la dirección del imperio».

²² *Ibíd.*

Este «se obedece pero no se cumple» se convirtió en un principio político de la relación entre los territorios y la metrópoli. El desconocimiento de la Corona sobre las condiciones del territorio, la diversidad y la geografía de América, además del poder que las élites españolas habían ganado con la explotación económica del nuevo mundo, aminoraron la pretensión centralista del ordenamiento colonial. Aunque la estrategia española de ordenamiento se dirigió a controlar y dominar los territorios, los parámetros establecidos por ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores y gobernantes locales. «La norma no podía por sí sola transformar la realidad geográfica e institucional de los pobladores originarios e incluso de los nuevos pobladores»²³. La máxima de «se obedece pero no se cumple» representó además los crecientes deseos de autonomía de las autoridades regionales frente a la pretensión centralista de la Corona. Esa es una premisa que se replicó en la relación del centro de poder con los territorios, una vez conformado el nuevo Estado Nacional, después de la independencia.

Es esa realidad diversa y de poderes fragmentados lo que explica, entre otras cosas, tanto los debates como varias de las guerras entre las élites criollas durante la primera mitad del siglo XIX, a propósito de definir la forma de integrar la diversidad territorial al proyecto de Estado nacional tras la independencia. Mientras las élites en Santa Fe eran centralistas y no pretendían contar sus lazos con la Corona española, sino ser reconocidos como iguales a los españoles para poder acceder al poder político que anhelaban, las élites de las otras provincias deseaban la independencia absoluta y el sistema federativo. El inicio de la vida republicana y constitucional del Estado colombiano se caracterizó por ser el escenario donde se batieron los dos modelos clásicos de formas de Estado: centralista y federal.

Sin embargo, los debates entre el centralismo y federalismo no terminaron por identificar una estrategia efectiva que garantizara la integración de los poderes regionales mientras se mantenía la unidad del Estado. La pretensión centralista de nuevo quedaba atrapada en una realidad territorial diversa, y limitada por las pretensiones autonómicas de los poderes locales consolidados durante el periodo colonial. Serán los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, los que lograrán dicha integración.

Después de las guerras de la primera mitad del siglo XIX, las alianzas entre élites regionales y nacionales se erigieron como estrategia de integración de los territorios a la nación. Estas alianzas en las que se conjugaron luchas locales entre élites tradicionales y emergentes (la costa atlántica, el Cauca, Antioquia y El Socorro) y luchas nacionales por definir los «verdaderos patriotas» dignos gobernar la nación (entre los santanderistas radicales y los marquistas, a los cuales se unieron los antiguos bolivarianos y urdanetistas)²⁴, evidenciaron la fragmentación territorial e inorganicidad de los

²³ Herrera, «El corregidor de indios y las Justicias Indias», 69.

²⁴ González, «A propósito de “Las palabras de la guerra”».

aparatos estatales. En paralelo, institucionalizaron canales informales de articulación entre el centro y las regiones, inaugurando las «federaciones suprarregionales» de élites a partir de la formación de dos imaginarios políticos contrapuestos que servirán además «para la identificación de los amigos y la estigmatización del enemigo»²⁵. Esta fórmula facilitó un mínimo de unidad territorial del Estado nacional, creando espacios de diálogo y negociación entre las élites, pero tuvo consecuencias negativas sobre la formación de la identidad nacional y el proceso de integración de las clases populares.

Así, desde muy temprano el Estado Nacional empezó su formación en un ambiente marcado por la polarización. Los liberales señalaron, por ejemplo, a Mariano Ospina Rodríguez, líder conservador, como «provinciano y falto de mundo: [...] un notable local con horizontes de corto alcance, totalmente equivocado acerca de las tendencias del siglo y de la sociedad; encarnación del mal, sofista, reaccionario y tartufo, calculador, medido y frío, representante de las tradiciones del pasado, que buscaba apoyo en las clases privilegiadas y egoístas, cuyo ideal era la sombría figura del inquisidor y del jesuita»²⁶. Al mismo tiempo, los conservadores, como Ospina, veían a los liberales como representantes de los ideales del antiguo jacobinismo francés, y del comunismo, lo que se traducía para ellos en el robo de todas las propiedades, la proscripción del matrimonio y la destrucción de la familia. El liberalismo y sus ideales seculares se vieron entonces como equivalentes al caos y la desmoralización de la sociedad, capaces de socavar las bases de la civilización cristiana occidental²⁷. Empezaban a formarse identidades políticas sustentadas en la estigmatización del contradictor. Las estrategias narrativas sobre «el otro», sustentadas en metáforas generalizadas, facilitaban la construcción de las comunidades imaginadas en un contexto en el que el público era mayoritariamente analfabeta y tenía dificultad para comprender los programas de los partidos. Se erigía la estigmatización como herramienta para elaborar referentes básicos para la acción política sin necesidad de un gran respaldo argumentativo²⁸.

Adicionalmente, si se profundiza el análisis, es evidente que la visión de los conservadores en esta época sobre el liberalismo y sus reformas de medio siglo está determinada por su percepción sobre la movilización popular de los artesanos en apoyo de la candidatura liberal de José Hilario López. Se trataba realmente de la inauguración del miedo a la movilización popular percibida como violenta, peligrosa y anárquica, desafiante del orden y la estabilidad de privilegios y haciendas. A esto se sumaba a la acusación de la baja condición social de los liberales asociados a las clases populares²⁹. Para los conservadores caucanos y antioqueños el problema era el ascenso social y

²⁵ *Ibíd.*, 55.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Uribe de Hincapié, «Las palabras de la guerra».

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ González, «A propósito de “Las palabras de la guerra”».

político de masas populares gracias a las ideas del liberalismo. Los conservadores compartían ideas liberales como el libre comercio y la liberación de esclavos; el problema se centraba en el desorden social que generaría la movilización política de las clases populares y las consecuentes violaciones al derecho de propiedad³⁰.

Sin embargo, la posición unificada del liberalismo favorable a la movilización popular duraría poco. El golpe de Estado del general José María Melo³¹ y el ascenso al poder del sector liderado por el general José María Obando³² en 1853, representó para grandes jefes de ambos partidos el peligro de un gobierno «popular». La alianza entre conservadores y gólgotas³³ percibió como riesgo a la organización social y la inclusión política

³⁰ Las motivaciones en el Cauca tenían que ver con los problemas de la indemnización por las manumisiones y las invasiones populares de los ejidos de Cali, también con las invasiones de las haciendas de los conservadores, las quemas de haciendas, el robo de ganado, la huida masiva de los esclavos, el zurriago y el perrero [...]. El papel del clero tampoco era tan fuerte en la Antioquia de entonces: al parecer, los antioqueños se mueven más contra la división de la provincia, motivada por razones electorales y miedo al desorden social dada la presencia de las clases subalternas en la vida social y política. *Ibíd.*

³¹ José María Melo llega a la Presidencia por un golpe de Estado atípico apoyado por los artesanos que deseaban una dictadura popular.

³² Obando tomó posesión el 1 de abril de 1853 y fundó lo que sería el Partido Nacional, coalición entre liberales y conservadores. La unión de los liberales Gólgotas con los conservadores contra su gobierno lo puso en minoría en el Congreso y con las gobernaciones y la mayoría de las alcaldías en su contra. Su corto gobierno se caracterizó por su intento de mantener la paz entre los partidos y la aprobación de una nueva constitución. El 21 de mayo de 1853 Obando proclamó la nueva constitución del país, que puso fin a la constitución ministerial de Márquez de 1843. Con esa nueva carta política, el país dio un nuevo giro hacia la doctrina liberal. Entre sus cambios más importantes destacan la implantación del federalismo, la abolición de la esclavitud, la libertad religiosa y se le eliminó la personería jurídica la Iglesia Católica. La carta política, abiertamente liberal y progresista, fue derogada en 1858, por la ola conservadora del presidente Mariano Ospina Rodríguez. Además, las reformas implantadas en la constitución debilitaron al presidente y a sus aliados, los artesanos, ya que se le dio mayor poder a las provincias, quienes eran partidarias del libre mercado y las importaciones.

³³ Entre Gólgotas y Draconianos se dividió el Partido Liberal, cuyas contradicciones y batallas causaron furor a mediados del siglo XIX. Los Gólgotas eran personajes llenos de vehemencia, pero sin ninguna experiencia ni luz política que asumieron la representación nacional. Como una de sus principales características tenían el interés privado, que facilitó el ascenso de los comerciantes burgueses. Los draconianos, por su parte, son definidos por Germán Colmenares como: “revolucionarios contra el régimen conservador, lastre de una concepción estrecha y burocrática del Estado. No comprendían el carácter de regulador comercial del Estado en América”. Estaban exhaustos, en tiempos donde aires nuevos, aunque no por ello más claro, se estaban comenzando a imponer. Los Gólgotas eran una clase política que a fuerza de ardides retóricos postulaba un marcado interés de clase, negando así las estructuras sociales y económicas que le imponían resistencia. Tras las guerras de independencia, el ejército se convirtió en una peligrosa amenaza para los nuevos políticos de la joven república, dirigido todavía por los héroes independentistas que se habían enamorado del poder y conformaban una especie de “oligarquía” vitalicia con una multitud armada a sus órdenes. Los draconianos, en cambio, veían en el ejército la “mejor garantía al orden y el mejor apoyo a las nuevas instituciones”. En estos ataques al ejército, la burguesía que se afincaba ideológica y políticamente, no se disimulaba un temor al caudillismo, que ni añoraban. Los debates del congreso demostraban cómo los que primaban allí eran los intereses de los comerciantes, que por ejemplo se negaban a legislar por un sistema de Aduanas que, como era natural en los países más desarrollados, protegiera los intereses de los pequeños artesanos,

autónoma de las masas populares³⁴. Desde ese momento, al interior del Partido Liberal se han enfrentado dos visiones sobre el camino para la consolidación y modernización del Estado: una visión que considera que las reformas sociales son necesarias para la estabilidad del Estado y prosperidad de la nación y otra que ve en las reformas sociales y la movilización social una amenaza para la estabilidad (y sus intereses políticos y económicos). El miedo al pueblo de sectores de las élites de ambos partidos, sumado a la concepción elitista de la formación del Estado, serán determinantes para que la inclusión de los sectores subalternos quedara limitada, desde entonces, a la legitimación electoral basada en una inserción subordinada a través de mecanismos clientelistas heredados del modelo de hacienda colonial³⁵.

En síntesis, el proyecto de nación sólo incluyó los territorios e intereses de las élites del país. El resto de los territorios, como se narra en las historias regionales de la Orinoquia, el Pacífico, la Amazonía, la Frontera nororiental, entre otras, son percibidos como periferias o territorios de nadie. En estos territorios la presencia de las instituciones civiles del Estado es débil e inefectiva. Se limita a la presencia de las Fuerzas Militares para garantizar soberanía, o funciona para proveer seguridad a inversionistas nacionales e internacionales que puedan «desarrollarlos». Se trata de una concepción estratificada y excluyente de la ciudadanía y los territorios, dependiente de la presencia e intereses de las élites gobernantes. Ese modelo elitista de integración territorial facilitó también la integración de estratos sociales populares, pero lo hizo a través de mecanismos clientelistas que limitaron la movilización social autónoma³⁶. Este escenario les permitió a las élites gobernantes sostener en el tiempo la contradicción interna que enfrentaron entre un proyecto centrado en la creación de una ciudadanía y una nación modernas, y un proyecto de control sobre las clases populares como estrategia para mantener privilegios sin perder la adscripción del pueblo, que fue la base de su poder real y que en particular garantizaron las élites regionales. Sin embargo, resultó en una subrepresentación política de los sectores populares, que se ha mantenido en el tiempo y que, como veremos más adelante, ha estado relacionada con otros factores.

que no podían competir con los productos extranjeros que ingresaban al país sin mucho miramiento. En la protección de los artesanos y sus argumentos, los Gólgotas tenían ya una «maquinación socialista». Colmenares, *Esquema para una historia de las ideas políticas en Colombia*.

³⁴ Uribe, «Las palabras de la guerra».

³⁵ González, «A propósito de “Las palabras de la guerra”».

³⁶ Norbert Elias afirma que la construcción de las naciones implica la combinación de y los de integración de los estratos sociales. En cada nación estos procesos tienen particularidades que a la postre definen las características del sistema político y social. Elias, *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*.





El problema de la tierra

La estructura de la propiedad de la tierra y los modelos de acumulación de riqueza a través de ella son también parte de los fenómenos que explican el desarrollo del conflicto en los territorios. Si bien el conflicto armado interno colombiano tiene múltiples explicaciones históricas y no se reduce al problema de la tierra, la disputa armada por el poder político emergió y se ha desarrollado asociada a intereses económicos por controlar tierras estratégicas, al latifundio y a la concentración de la tierra como fuente de riqueza y poder político; también, a los conflictos sociales y políticos que se han derivado de ello. En la base de este latifundio está un histórico despojo que no cesa desde la Conquista y la Colonia. Allí encajan las «mercedes de tierra» o entrega de grandes extensiones de territorio indígena a conquistadores o colonizadores en pago de favores a la Corona española. Instituciones como la encomienda, la mita y la esclavitud, permitieron la cruel explotación de millones de personas indígenas y africanas. Este sistema rigió durante tres siglos en la América hispánica, con secuelas de desigualdad hasta nuestros días. Ello suma a diversas explicaciones sobre por qué América Latina es la región con mayor concentración de la tierra en el mundo³⁷. También hacen parte de esta lógica las grandes concesiones de tierras del Estado colombiano en los siglos XIX y XX, a costa de los baldíos de la nación y de los mismos territorios indígenas. Los fundamentos de dichas concesiones han respondido a razones que van desde las recompensas a los vencedores de las guerras civiles hasta el desarrollo de proyectos económicos estratégicos como la ganadería extensiva, la agricultura de monocultivos a gran escala o las explotaciones minero-energéticas. Los despojos documentados en amplias zonas del país en años recientes se insertan en esta lógica también. Como Alfredo Molano solía recordarnos donde hay tierras, hay guerras.

Estas estructuras, con sus tensiones y violencias territoriales, son descritas en los informes regionales, en particular el régimen hacendil³⁸, que delineó un modelo de organización social estratificado y ordenó el territorio según sus intereses y excluyó del acceso a la tierra, del territorio y del mundo político a la gran mayoría de la población.

La figura de la hacienda es de vital importancia, sobre todo en la región centro y la zona fronteriza entre Antioquia y Córdoba. En el sur del Caribe la hacienda ganadera era y es una máquina de poder que define estructuras culturales y sociales. La hacienda es más que una unidad de producción agropecuaria. Es la base de la riqueza y también del poder político. En su rol de gamonal, el hacendado teje redes de poder

³⁷ Bauluz, «Global Land Inequality».

³⁸ La Hacienda es un sistema económico y social, derivado de la Colonia, que según Fals Borda ha logrado sobrevivir en la evolución histórica, adaptándose a diversas formas de producción. Esta institución tuvo su inicio en la colonia como una relación de explotación y subordinación y ha pasado por diversas etapas hasta llegar a la construcción de relaciones de producción capitalistas. Ya en la república, la expansión territorial de las haciendas contribuyó a la expropiación de tierras a la población campesina. Ahumada, «Estudio de las haciendas. Un balance historiográfico».

que le sirven para controlar el Estado local y el mundo social. Y, por supuesto, para trenzar relaciones con el Estado nación. De esta forma garantiza diseños institucionales funcionales a sus intereses al tiempo que, deliberadamente, aplaza indefinidamente la respuesta a las demandas de los sectores populares. Las haciendas del sur de Córdoba, del bajo Cauca y del Urabá antioqueño se fueron formando mediante la tumba y quema de bosque y selva, concertadas entre hacendados y terrazgueros. La potrerización de estos territorios era un esfuerzo de campesinos en favor de los intereses de la hacienda, mientras el campesinado que quería tener su propia parcela se veía obligado a afincarse por fuera de la frontera agrícola.

De la misma forma funcionó la hacienda en el centro del país, en su doble versión de hacienda cafetera y de hacienda ganadera. En ambos casos la hacienda era reguladora de las relaciones de producción, pero también de las relaciones sociales en su sentido más amplio. Es decir, como control social y político más allá de los márgenes de la hacienda misma. El cultivo del café propició un fuerte proceso de colonización de la cordillera de los Andes, desde el sur de Norte de Santander hasta el Huila. Algunos conflictos surgieron por los bajos precios del café ofrecido a los pequeños productores o por el pago de jornales injustos. En el Sumapaz y el Tequendama—sur de Cundinamarca— los conflictos sociales se ligaron a la parcelación de haciendas cafeteras promovidas por el campesinado. Los hacendados se defendieron a sangre y fuego con sus ejércitos privados y el respaldo del Estado. El sur del Tolima y el norte de Cauca fueron los territorios claves de origen de la colonización campesina.

Los conflictos por la tierra en el Magdalena Medio tenían otras características. Las colonizaciones campesinas a zonas de baldíos eran obstaculizadas por beneficiarios de las concesiones petroleras, otorgadas en 1905 a Roberto de Mares, quien al poco tiempo la transfirió a la Tropical Oil Company a pesar de estar vencida. Sin haber extraído un solo barril de petróleo, la concesión fue cedida nuevamente en 1920 a la Standard Oil Company, propiedad del magnate estadounidense John D. Rockefeller. Con el inicio de las actividades de exploración y explotación petroleras se fundó el complejo petrolero de Barrancabermeja, donde surgieron más tarde conflictos obrero-patronales. Las empresas petroleras ganarían gran influencia política y las autoridades territoriales quedarían alineadas a sus intereses. Guardadas las diferencias, se replicaba el modelo de la hacienda como máquina de poder.

En este modelo, funcionarios claves encargados de la asignación de los derechos de propiedad estaban ligados de manera directa a la política partidista competitiva.³⁹ De la hacienda emerge un modelo de gobierno local y regional que se sustenta en la instrumentalización del Estado para afianzar intereses económicos y la conformación de redes regionales de poder con influencia nacional a partir de arreglos con poderes locales. Así, durante el siglo XIX y al menos la primera mitad del siglo XX,

³⁹ Gutiérrez, «¿Una historia simple?».

los gamonales políticos regionales no sólo definían notarios y alcaldes, sino también tenían un papel crucial en la designación de jueces y policías subnacionales. Las asambleas departamentales y los concejos municipales nombraban a los jueces. Los notarios eran particulares que hacían parte de activas y competitivas redes locales y habitualmente eran líderes políticos que recibían el cargo como premio a sus servicios políticos y como una plataforma para promover su carrera política. De esta manera las redes regionales y locales de poder político y económico dominaban el conjunto de la vida local y garantizaban sus privilegios sobre la propiedad de la tierra y su acumulación, protegidos por la coerción y la impunidad⁴⁰.

Así, gracias al poder de coerción y definición de los derechos de propiedad que tenían los partidos políticos, éstos se convirtieron en la llave maestra para conseguir y mantener el estatus de terrateniente⁴¹. La expropiación se facilitaba porque los terratenientes estaban habilitados por el sistema político y judicial, mientras campesinos y pueblos étnicos eran articulados a estos a través de mecanismos clientelistas que limitaban su movilización social autónoma⁴² y estaban permanentemente sometidos a condiciones laborales y de vida contrarias a los mínimos derechos humanos y ciudadanos⁴³. La asignación política de los derechos de propiedad generó profundas desigualdades agrarias.

Aunque es falso que los partidos tradicionales hayan sido ventrículos de los terratenientes, «durante largos periodos y en muchas regiones, estos lograron poner a su servicio a los políticos y a los pocos burócratas civiles de sus zonas de influencia, así como a la policía y a las agencias de seguridad»⁴⁴. Como lo señaló Alfredo Molano en varios de sus aportes al esclarecimiento de los conflictos agrarios de la primera década del siglo XX, las haciendas eran «verdaderas repúblicas independientes» y ejercían los tres poderes: administrativo, legislativo y judicial⁴⁵. Como resultado de este panorama, emergieron conflictos por la monopolización de la propiedad, el desorden de las formas de apropiación de las tierras baldías, así como de la persistencia de formas de poder asociadas a la gran propiedad. Estos conflictos se fueron profundizando como resultado de presiones sobre la tierra, primero derivadas de los incrementos de los precios del café y posteriormente, de las apuestas industriales del agro y la minería a gran escala.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Gutiérrez, *El orangután con sacoleva*.

⁴² Norbert Elías afirma que la construcción de las naciones implica la combinación de y los de integración de los estratos sociales. En cada nación estos procesos tienen particularidades que a la postre definen las características del sistema político y social. Elías, *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*.

⁴³ Para más información, ver *El campesinado y la guerra* en este mismo *Informe Final* de la Comisión.

⁴⁴ *Ibíd.*, 529

⁴⁵ Molano, «Fragmentos de la historia del conflicto armado».

Como corolario de estos conflictos, se expandió de forma progresiva la frontera agraria a través de sucesivas oleadas de colonización, de campesinos que eran expulsados de las zonas integradas por terratenientes que tenían los incentivos y la capacidad política para hacerlo combinando la fuerza y argucias jurídicas. De manera inevitable, esto produjo violencia. Adicionalmente, la ausencia de consensos entre las élites sobre la solución a estos conflictos terminó por refrendar el statu quo de la cuestión agraria, al instituir la presunción de que un predio es propiedad privada cuando es poseído por un particular, incluso si dicha posesión no implica la transformación productiva del terreno. Esto quiere decir que muchísimas tierras baldías, sobre todo en las zonas centrales del país, al interior de la frontera agraria, que habían sido indebidamente acumuladas e integradas a las haciendas –y que no tenían una tradición jurídica de la propiedad válida–, ahora serían reconocidas como propiedad legítima. Así se inició una tradición en el modelo de «garantía del derecho a la tierra» del campesinado que privilegió la entrega de baldíos fuera o en los límites de la frontera agrícola, evitando con ello afectar la gran propiedad para efectos de redistribución⁴⁶. Los campesinos a los que se le asignaron tierras por fuera o en los límites de la frontera agrícola quedaron a la espera de la llegada del Estado en forma de jueces, vías, electricidad, asistencia técnica, entre otros bienes y servicios.

Como lo ha argumentado Darío Fajardo: «Limitadas por el agotamiento productivo, el crecimiento demográfico y los conflictos, y ante las limitaciones del desarrollo económico del país, los campesinos debieron “saltar” dicho cerco e internarse en las colonizaciones más allá de las fronteras agrarias, dando impulso a la espiral de la valorización de las tierras por la vía de los ciclos “colonización-conflicto-migración-colonización”»⁴⁷. Como se ha mencionado antes, el aumento poblacional de las regiones de colonización no era suficiente para generar incentivos al sistema político para proveer bienes públicos en las nuevas regiones, lo que enfrentaba la población colona a la precariedad de la presencia Estatal y la ausencia de bienes públicos necesarios para hacer viable la economía campesina y regular las relaciones de los nuevos colonos con los pueblos indígenas que habitaban estos territorios. De esta manera, grandes partes del territorio nacional quedaron por fuera del proyecto de Estado nacional, integrándolas únicamente para resolver los conflictos por la tierra que emergían en las zonas andinas desde los años veinte, y la explotación de sus recursos. En ese modelo se garantiza la explotación para la acumulación de la riqueza sin distribuir bienestar a la mayoría de la población⁴⁸.

⁴⁶ Para más información, ver *El campesinado y la guerra* en este mismo *Informe Final* de la Comisión de la Verdad.

⁴⁷ Fajardo, «Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado», 366.

⁴⁸ Múnica, *Fronteras imaginadas*.

Estos conflictos por la tierra no resueltos se expresaron también durante la Violencia. Junto a los odios políticos heredados y acumulados, la violencia expresó un ánimo revanquista de terratenientes contra campesinos colonos por las tensiones que continuaban en las provincias de Tequendama, Rionegro y Sumapaz en Cundinamarca, y en regiones como el centro y norte del Tolima y el antiguo Caldas. Fueron las zonas cafeteras en regiones centrales del país –aquellas donde se habían concentrado los conflictos entre hacendados y campesinos colonos en las décadas del veinte y treinta– donde fue más cruda la violencia, y donde se produjeron con más intensidad los desplazamientos masivos y las pérdidas de parcelas o de propiedades agrarias.

La Violencia también se caracterizó por las ventas forzadas de tierras, robos de cultivos, robos de animales y un patrón de aumento de intensidad de los desplazamientos y las muertes en épocas de cosecha de café⁴⁹. Tanto los notarios –que ya habían aparecido en los registros y testimonios de los conflictos agrarios de las décadas anteriores– como los especuladores, vendedores y compradores de tierra, jugaron un papel fundamental⁵⁰. Se crearon también en las zonas cafeteras grupos armados, conservadores y liberales, que extorsionaron a los propietarios y campesinos cafeteros, presionaron ventas o abandonos de tierras e intermediaron, contrabandearon o gravaron las ventas de café.

⁴⁹ Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*.

⁵⁰ *Ibíd.*



**El Frente Nacional
y la guerra (contra)
insurgente**

El Frente Nacional fue un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, para derrocar la dictadura, consolidar la pacificación del país después de la Violencia y promover el desarrollo⁵¹. Implicaba el rechazo del uso de métodos violentos para resolver disputas políticas y constituía en ese sentido la promesa de ajustar la lucha por el poder a la legalidad⁵². En particular la propuesta de desarrollo implicaba la aceptación de la necesidad de reformas sociales como condición para democratizar y pacificar el país. Los arquitectos del Frente Nacional estaban convencidos de que la violencia y el comunismo encontraban escenarios propicios en la desigualdad, la pobreza y la ausencia de Estado.

Estas reformas sociales incluían una reforma agraria, además de cambios en la estructura agraria, el fortalecimiento de la educación pública, entre otras. El programa de desarrollo también incluía la creación de organizaciones sociales que al tiempo sirvieran de interlocutores del Estado para promover pactos de desarrollo y prevenir la penetración de las comunidades de agentes externos, comunistas o subversivos. Entre estos mecanismos se encuentran las juntas de acción comunal y la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC).

Sin embargo, el Frente Nacional expresó en su desarrollo también sus limitaciones. El pacto era un mecanismo de exclusión, no sólo de las fuerzas políticas distintas a los dos partidos tradicionales, sino también de aquellos que no estaban incorporados a las maquinarias partidistas o a la política activa⁵³. También surgieron problemas relacionados con el funcionamiento interno del pacto bipartidista que limitaron el alcance de sus tres objetivos básicos. El principal de estos problemas fue la fragmentación partidista y el consecuente *inmovilismo*⁵⁴ que generó la creciente autonomía de sus líderes locales y regionales y su capacidad para construir alianzas con las facciones del liderazgo nacional de los partidos. La implementación del programa de desarrollo requería partidos fuertes, con una línea de mando clara entre la dirección nacional

⁵¹ El nombre de este capítulo se refiere al enfrentamiento entre dos fuerzas políticas: i) las guerrillas de inspiración marxista y el entramado de relaciones que la sustentaron y ii) el Estado y el entramado de relaciones que lo acompañan y que se articularon particularmente en el paramilitarismo. Esta definición pretende visibilizar que el conflicto armado no puede reducirse a un enfrentamiento entre aparatos armados, pero en ningún sentido justifica la violencia contra los civiles no combatientes. Nos referimos al término *guerra*, particularmente desde finales de la década de 1970, porque como lo señala Darrienic (2001), las guerras como enfrentamientos violentos entre grupos organizados y cuando en ella se enfrentan conciudadanos dentro de las fronteras nacionales, se trata de guerras civiles. En la misma dirección trabaja el grupo de investigadores hamburgueses dedicado al estudio de las guerras contemporáneas, dirigido por K.J. Gantzel (2007), que caracteriza las guerras como enfrentamientos violentos colectivos, que implican a dos o más fuerzas contendientes, una de las cuales debe estar al servicio del gobierno y los enfrentamientos deben responder a una estrategia global.

⁵² Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?

⁵³ Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?

⁵⁴ El inmovilismo se refiere a la tendencia a mantener sin cambios la situación política, social económica o ideológica.

y las instancias regionales y locales, que nunca estuvieron del todo bien establecidas y que en realidad nunca se consolidaron.

Para mantener un mínimo de competencia democrática, los partidos abrieron la posibilidad de que listas distintas al interior de cada partido compitieran por el favor de los electores. «Las candidaturas presidenciales resultaban del forcejeo interno de los partidos. Esto permitía que cada líder partidista en las circunscripciones electorales (los departamentos) pudiera negociar con los dirigentes nacionales en busca de apoyo»⁵⁵. Aunque los partidos mantenían comités en las regiones y en los municipios, y con eso garantizaban, al menos en teoría, una estructura de mando continua, dado que en las regiones también se producían divisiones estas terminaban articulándose con las diferentes tendencias nacionales y creando coaliciones que fragmentaban los partidos⁵⁶. Así, con este arreglo, la disciplina seguía de alguna manera funcionando, pero las élites regionales obtuvieron mayor incidencia sobre las decisiones del centro, y las minorías al interior de los partidos ganaron poder para bloquear los programas sociales.

Eso explica porque Colombia no pudo promover una reforma agraria seria, aunque existía la voluntad política de un sector significativo de las élites bipartidistas y se tenía el respaldo de los Estados Unidos⁵⁷. En el fondo la reforma agraria⁵⁸ implicaba una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo, por lo que sectores de las élites terratenientes regionales —conservadoras y liberales— se opusieron. Las élites terratenientes bloquearon la redistribución de tierras, usando la representación directa que tenían en la legislatura, además de la captura de una parte de los funcionarios elegidos, jueces o burócratas, que respondían a la distribución paritaria entre los partidos, y al uso de clientelismo para socavar el apoyo de los pobres rurales a la reforma. La lógica clientelista de hacer política en la que el voto vale, generaba la consciencia en los escalones inferiores de los partidos, de su capacidad para influir en las decisiones del nivel nacional⁵⁹, y le generaba a los líderes nacionales la necesidad de mantener equilibrios cuidadosos en la repartición burocrática y presiones adicionales para satisfacer las demandas políticas de las élites regionales.

⁵⁵ Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?, 110.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970. Se proponía «mejorar la vida de todos los habitantes del continente», para lo cual se promovían medidas de carácter social, político y económico. El programa se creó también con el objetivo de contrarrestar la influencia de la revolución cubana y apoyar medidas reformistas de los gobiernos latinoamericanos. Entre las principales medidas estaba la reforma agraria, la modernización de la infraestructura de comunicaciones, reforma a los sistemas de impuestos, acceso a la vivienda, acceso a la educación y erradicación del analfabetismo entre otros.

⁵⁸ Congreso de la República, Ley 135 de 1961.

⁵⁹ *Ibíd.*

Así, la influencia de las élites terratenientes sobre el Congreso permitió reducir el alcance redistributivo de las reformas, reducir la financiación de su implementación y aumentar las barreras legales para la expropiación y redistribución. Los terratenientes cabildearon exitosamente en la burocracia del Incora para que esta agencia concentrara su actividad en «proyectos que no perturbaban la tenencia de tierra existente»⁶⁰. Por esa razón, la principal acción de la entidad fue la colonización dirigida fuera de la frontera agrícola y avanzó poco en la redistribución de tierras ya aptas para la producción, lo que a la postre terminó reproduciendo «un traumático proceso de descomposición con el avance de la ganadería y la agricultura comercial»⁶¹. A pesar de que la Ley 135 de 1961 contemplaba formalmente la expropiación de estas tierras, las restricciones impuestas a la figura la hicieron marginal. De hecho, de las más de 970 mil hectáreas adquiridas e ingresadas por el Fondo Nacional Agrario entre 1962 y 1987, solamente 62.000 hectáreas, el 5,4 %, entraron por vía de expropiación⁶². A pesar de las limitaciones, la norma les permitió a muchos campesinos hacerse a la propiedad de la tierra que ocupaban. Entre 1958 y 1961 hubo 9.755 adjudicaciones, para un total de 1.142.896 hectáreas. Adicionalmente, entre 1962 y 1978 hubo un total de 4814 de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, que correspondieron a 970.741 hectáreas de las cuales el 54,4 % correspondieron a compra de predios, el 42 % a cesión y el 7,5 % a expropiación. Los predios adquiridos estaban principalmente en Bolívar, Boyacá, Meta, Córdoba, y Cesar⁶³. Departamentos en los que la ANUC tenía una fuerza muy importante.

En aplicación de la Ley 135 de 1961 el Incora dirigió durante los años sesenta la colonización del piedemonte oriental de la cordillera Oriental, el Magdalena Medio, la altillanura entre el oriente del Meta y Vichada, el sur de Córdoba y en varias subregiones de Antioquia como el bajo Cauca, el nordeste y el Urabá. Estas colonizaciones dirigidas por el Estado se superpusieron a las espontáneas o forzadas, de tal forma que los campesinos colonos se mezclaron, se encontraron, compartieron necesidades e intereses, y en muchos casos, terminaron juntos, agrupados y organizando las parcelaciones y los fundos de los nuevos colonos que llegaban a la zona.

De esta manera, los efectos sobre la concentración de la tierra no fueron significativos⁶⁴, y al interior de las élites continuó predominando el sector que promovía la consolidación de la gran propiedad capitalista del campo⁶⁵. Los conflictos agrarios de los años sesenta, con repercusiones hasta nuestros días, solo se entienden por el fracaso

⁶⁰ Tai, «Land Reform and Politics», 227.

⁶¹ Molano, Fragmentos de la historia del conflicto armado, 600.

⁶² *Ibíd.* 149

⁶³ Centro de Memoria Histórica, Tierras y conflictos rurales, 107, 149, 150.

⁶⁴ El coeficiente de concentración varió tan solo en 0,024 entre 1960 y 1970, es decir, el efecto reformador fue casi nulo. Tamayo, *La reforma agraria en Colombia*.

⁶⁵ Machado, *Problemas agrarios colombianos*.

de los intentos reformistas del Frente Nacional, producto de sus contradicciones internas tanto en sus objetivos (pacificación de la lucha política, reformismo social y desarrollo económico) como de su composición (faccionalismo, enfrentamiento entre tecnócratas y reformistas y clientelismo tradicional).

Esta realidad la relatan las historias regionales no solo en los llanos y las selvas del piedemonte oriental, sino también en el Magdalena Medio, el Caribe (Córdoba, Sucre y el Perijá), Antioquia (Urabá), en la frontera nororiental (Cataumbo) y el documento sobre los impactos del conflicto armado sobre el campesinado⁶⁶. El freno de las propuestas redistributivas, y la priorización de programas de colonización que no garantizaban el acompañamiento estatal y la provisión de bienes y servicios para hacer sostenible la economía campesina, dio lugar por un lado a la continuación de la concentración latifundista, que luego el paramilitarismo y el narcotráfico profundizarían de manera más violenta y más rápida; y por otro, a la profundización de las desigualdades territoriales, la continuación de los conflictos agrarios y resistencias de los colonos a los mecanismos clientelistas de los partidos tradicionales; lo que al final se traduciría en la inserción de la insurgencia en las regiones de colonización. Adicionalmente, que el campesino ocupe tierras pendientes de las cordilleras y por fuera de la frontera agraria tiene consecuencias ambientales negativas, incluso sobre los valles fértiles. La deforestación y la recarga de los acuíferos, genera disminución de los caudales de ríos y quebradas, la erosión de los suelos, la colmatación de los canales del sistema hídrico en los valles, que genera inundaciones en invierno y la destrucción de ecosistemas sin vocación agraria ni ganadera, como son zonas de la amazonía y el pacífico.

Después de los esfuerzos de reforma agraria, en la política pública sobre tierra y desarrollo rural se acogió la idea de garantizar la explotación económica de la tierra y promover la urbanización para resolver esa larga confrontación entre campesinos y terratenientes. El 9 de enero de 1972, bajo el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974), se firmó entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios el Pacto de Chicoral que puso fin a la reforma agraria y transformó de nuevo la relación del Estado con el movimiento campesino, ahora considerado base social de la subversión. El gobierno convocó a las fuerzas políticas, a los ganaderos, arroceros y bananeros y a los latifundistas. Desde entonces, la política estatal hacia el campo abandonó la redistribución y en su lugar privilegió el statu quo de la propiedad de la tierra, aun cuando esta fuera improductiva. Los sectores de las élites regionales que habían conseguido su poder político gracias a la acumulación de los derechos de propiedad sobre la tierra, lograron mantener una posición privilegiada para impulsar su agenda contrarreformista.

⁶⁶ Para más información, ver *El campesinado y la guerra* en este mismo *Informe Final* de la Comisión de la Verdad.

[...] la presencia de ambos partidos en lo local no se reducía, pero sí pasaba, por el poder terrateniente. Por consiguiente, los partidos tuvieron siempre muy buenas razones para no hostilizar a sus terratenientes. Los reformistas agrarios –en su mayoría provenientes del Partido Liberal– se enfrentaron por tanto al siguiente dilema: como partido centrista tenían que maximizar votos y, por tanto, preservar sus bases de poder territorial, pero a la vez querían impulsar su agenda de cambios. A esta contradicción básica –y no a la «falta de voluntad política»– se debe atribuir el descarrilamiento de diversas intenciones de reforma, al margen que han tenido las élites agrarias para disparar contra la población en nombre de la defensa del sistema, del Gobierno o de la propiedad⁶⁷.

Congresistas y terratenientes no solo pusieron freno a la reforma agraria, sino que dieron inicio al proceso de reversión de los efectos positivos de la reforma. El pacto se materializó con las leyes 4 y 5 de 1973 y la Ley 6 de 1975⁶⁸. Estas normas le quitaron funciones al debilitado Incora, frenaron las actividades de la ANUC e incorporaron a la política agraria criterios sobre la producción y productividad, y abandonaron la apuesta por la redistribución y el desarrollo social del campesinado⁶⁹. Además, en detrimento de las economías campesinas y étnicas, los sucesivos gobiernos siguieron impulsando la ganadería extensiva, la explotación forestal, las agroindustrias (palma y caña) y la extracción de carbón, petróleo y minerales. Para no afectar la acumulación de capital y la tenencia de tierra de esos sectores económicos, en general la mayoría de los gobiernos continuaron estimulando las políticas de colonización con la promesa de acceso a títulos⁷⁰, sin considerar los efectos ambientales y los impactos sobre las territorialidades étnicas. La crisis de la ANUC que vino en parte a estas decisiones, también por efectos de la violencia y por problemas de corrupción y divisiones internas, significó un profundo golpe al movimiento campesino en el país, y sobre todo a las posibilidades de interlocución directa con los gobiernos sobre la política agraria. Después del Pacto de Chicoral, el movimiento de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos se dividió en dos líneas. Una de corte cercano al gobierno y otra con el apoyo de los sectores populares. Del protagonismo en los primeros años de la década de los años setenta, pasó a la resistencia en los ochenta, cuando el paramilitarismo incluyó a líderes de la organización entre sus blancos principales. Al llegar a los años noventa, las medidas económicas terminaron por diezmar la organización campesina y abrir el espacio para el fortalecimiento de las apuestas insurgentes para la toma del poder.

La otra cara de la contrarreforma agraria fue el impulso a la «vivienda urbana» promovido por el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) a través del Plan de

⁶⁷ Gutiérrez, *El orangután con sacoleva*, 278-79.

⁶⁸ Esta ley revivió la aparcería que había sido implementada con la Ley 100 de 1944. Congreso de la República, Ley 100 de 1944.

⁶⁹ Entrevista 139-VI-00039. Exfuncionario INCORA, abogado, víctima.

⁷⁰ Entrevista 200-PR-00847. Hombre, exfuncionario.

Desarrollo de «Las cuatro estrategias». Con este impulso se reforzó un ideal de modernización anclado en la urbanización, minimizando la importancia de la democratización y desarrollo del campo. Aunque es imposible desconocer que prestar atención en los territorios urbanos era muy importante -por el acelerado proceso de urbanización que vivía el país- las políticas que se implementaron no consideraron que las dinámicas del conflicto armado conducirían a miles de campesinas y campesinos a las ciudades, y que, por tanto, era necesario implementar una estrategia de largo plazo para hacer sostenible la buena vida y la productividad del campo. Por el contrario, terminaron por posicionar la idea de que la pobreza, «especialmente en el sector agrícola [que] era el resultado de un empleo “deficiente” o “erróneo” que producía un rendimiento muy bajo en un campo superpoblado»⁷¹. En consecuencia, resolver los conflictos y problemáticas del campo perdieron prioridad, y el engranaje institucional se orientó al fortalecimiento de los sectores inmobiliario, financiero y de la construcción, encargados de la producción de vivienda e infraestructura para las ciudades. Sin embargo, estas políticas y sectores que no lograron superar la informalidad urbana, ni tampoco garantizar el acceso a tierra y techo para los pobres que seguían en aumento.

La reconfiguración poblacional en el marco del conflicto estuvo atada sobre todo al desplazamiento forzado. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el proceso de urbanización y posterior consolidación de un sistema de ciudades estuvo estrechamente vinculado a las dinámicas de la guerra. Al impacto de la industrialización se sumó el desplazamiento forzado como uno de los factores que definió los ritmos, tamaños y dinámicas específicas del crecimiento y transformación de las ciudades. Los primeros ciclos fundacionales⁷² no garantizaron la articulación entre lo urbano y lo rural. Por el contrario, «la configuración de los “frentes de colonización dispersa” y la dependencia de las relaciones con el exterior marcaron históricamente el carácter altamente fragmentado del desarrollo regional del país. No fue sino hasta las primeras décadas del siglo XX que se consolidaron cuatro ciudades como cabezas regionales: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla»⁷³.

Los nuevos residentes de las ciudades llegaron a ocupar inquilinatos: grandes casonas en las zonas centrales abandonadas por las élites; y también fueron ocupadas las zonas de borde, arrabales o las llamadas periferias. La colonización popular urbana se forjó en condiciones de precariedad extrema. La precaria planeación urbana que se había tratado de realizar a partir de la década del treinta del siglo XX fue desbordada por el impacto del desplazamiento forzado y la migración urbana. Las ciudades se fueron haciendo a diario. Durante las décadas del sesenta y del setenta fue común

⁷¹ Currie, «La política urbana en un marco macroeconómico», 16.

⁷² Se hace referencia a los ciclos fundacionales de ciudades registrados el primero, durante el siglo XVI como consecuencia de la colonización y, el segundo entre el siglo XVII y XIX como consecuencia de la dinámica económica y la posterior instauración de la república.

⁷³ Jaramillo y Cuervo, *La configuración del espacio regional en Colombia*.

que, de lunes a sábado, los barrios populares proveyeran materiales y mano de obra para la construcción de modernos edificios institucionales, aeropuertos y grandes vías. Mientras que los domingos, sin descanso, las familias de estos barrios avanzaban a través de mingas, convites y ollas comunitarias en la construcción de sus propias viviendas, caminos, iglesias, parques y salones comunales. Estas fueron las formas que tomaron las vidas de los cientos de miles de campesinos y campesinas que llegaron a las ciudades. Formas en las que gran parte del país se urbanizó.

Desplazarse del campo a la ciudad implicó recrear el mundo a partir de la construcción de nuevas territorialidades en lo urbano. En este proceso los campesinos mestizos, afrodescendientes, indígenas y población rrom que poblaron las ciudades se vieron obligados a transformar profundamente sus rasgos culturales y composición familiar para adecuarse a las nuevas realidades de la ciudad. A pesar de ello, también desarrollaron formas de resistencia para la pervivencia prácticas y formas de relacionamiento con el entorno que configuraron los nuevos territorios urbanos. En pueblos, medianas y grandes ciudades, el cultivo de huertas familiares o comunitarias con semillas traídas de los territorios de origen, o la crianza de gallinas, ovejas y cerdos, fue una práctica común en los barrios populares emergentes.

El desplazamiento forzado mejor definido por Alfredo Molano como desplazamiento por terror y las políticas públicas industrializadoras que promovieron la migración rural-urbana, incidieron de manera significativa en la transición de un país rural disperso a un país urbano concentrado. En 1964, la curva poblacional se invirtió. «La proporción de población residente en cabeceras municipales del país se multiplicó por doce al pasar de dos millones y medio en 1938 a 31,5 millones en 2005. [...] En el mismo período la población rural no alcanzó a duplicarse». Esto significó el aumento de un 29 % a un 75 % de la población⁷⁴ que reside en las ciudades entre 1938 y 2005, aumentó que desbordó la planeación urbana y replicó en las ciudades las lógicas de desigualdad entre el centro y la periferia.

El Pacto de Chicoral fue entonces un proyecto de contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios, y profundizó la subrepresentación de estos sectores en las decisiones sobre el modelo de desarrollo a implementarse en la ruralidad.

La incidencia de las élites regionales en las decisiones del nivel central también se evidencia en que la reforma constitucional, propuesta por el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) en 1968, haya sido aprobada bajo condición de institucionalizar auxilios parlamentarios y partidas regionales que ofrecían a los congresistas montos para invertir en sus regiones. Los auxilios se convirtieron en fuente de corrupción y además constituyeron un incentivo adicional para que los políticos

⁷⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Ciudad, espacio y población*.

de las regiones se emanciparan del centro partidista. Los aportes a las regiones y localidades, contemplados en el plan de desarrollo nacional⁷⁵, se hacían a nombre del parlamentario en cuestión, que terminaba personificando al Estado en el territorio y profundizando el modelo de acceso a derechos por intercambio de votos. Está dinámica reforzó el modelo clientelista de captura de votos e integración social, no solo en las áreas rurales, sino también en los barrios recién creados en las ciudades, como parte del acelerado proceso de urbanización, en los que la provisión de vivienda, servicios públicos e inversión estatal se convertían en recursos electorales frescos para las élites políticas locales y regionales⁷⁶.

La limitada implementación de las reformas sociales del Frente Nacional generó en una rápida pérdida de credibilidad y apoyo al pacto bipartidista, que se expresó en los constantes estallidos de movilización social, el episodio de las elecciones de 1970⁷⁷, y la creación y consolidación de las guerrillas. Además, como se ha dicho, la derrota de la reforma agraria en particular reforzó el modelo de «colonización a la intemperie». La adscripción de buena parte de la población a las redes clientelares de los partidos tradicionales, en las zonas más integradas, garantizaba un cierto modo de inclusión de estas a la vida política nacional y a los recursos del Estado, así no fuera democrática, y más bien asimétrica y desigual⁷⁸. En cambio, en las zonas periféricas más allá de la frontera agraria y en donde se promovió un rápido y desigual desarrollo, se crearon las condiciones para que se impusieran órdenes insurgentes de gobierno. Estos diferentes grados de inclusión de la población al sistema imperante explican durante los años sesenta y setenta la restringida presencia de las guerrillas en el territorio nacional, ubicadas en las zonas de colonización y las fronteras nacionales, dejando libres las regiones más integradas del país. Esta situación se modifica a partir de los años ochenta cuando las guerrillas salieron de las zonas marginales donde nacieron y se proyectaron hacia regiones más integradas de la vida económica y política del país o en proceso de mayor integración.

A esto debe sumarse el problema político que se deriva de la dependencia que el Estado central tiene de las redes clientelares de los partidos tradicionales para hacer presencia en el territorio, y que se concreta en una limitación significativa en su capacidad de interactuar con grupos organizados al margen de esos partidos. Esto sucede especialmente cuando las reivindicaciones y demandas de estos grupos organizados

⁷⁵ Departamento Nacional de Planeación, «Planes de Desarrollo anteriores (1969-1972)».

⁷⁶ Para más información ver *Dinámicas urbanas de la guerra* en este mismo *Informe Final* de la Comisión de la Verdad.

⁷⁷ Para estas elecciones la opinión pública insistió en un posible fraude electoral, pues el General Rojas Pinilla obtuvo una votación muy pareja con el electo presidente Misael Pastrana. Ambos conservadores, tuvieron una diferencia del 2% en los comicios. No obstante, la disidencia conservadora (Anapo) pudo comprobar una vez más, su capacidad de movilización electoral en cabeza del ex dictador.

⁷⁸ González et al., *Violencia política en Colombia*.

cuestionan los intereses y privilegios de élites locales y regionales –del Cauca, Tolima, Huila, Cundinamarca, Antioquia, entre otras–, que acuden a las instancias nacionales de los partidos para denunciarlas en el Congreso, estigmatizarlas y promover un tratamiento de orden público a las mismas, promoviendo la represión violenta, que articuló las fuerzas oficiales del Estado con grupos de seguridad privada o autodefensa de las élites terratenientes. En esta lógica se inscribe la acción violenta del Estado contra movilizaciones y organizaciones sociales que, independientemente de cercanías con las insurgencias, expresaban conflictos sociales y políticos reales, que eran resultado del modelo de integración del territorio y desarrollo del país.

Otra de las piedras angulares de la guerra en Colombia, la provisión privada de la seguridad y la coerción, tampoco logró revertirse durante el Frente Nacional, y por el contrario se consolidó. Durante gran parte del siglo XX –y particularmente durante la Violencia bipartidista– buena parte de la provisión de la seguridad y de la oferta de coerción estatal estuvo a cargo de cuerpos de policía subnacionales, que en muchas regiones del país intervinieron directamente en las luchas partidistas, de facciones y sociales como instrumento de agentes civiles privados bastante radicalizados⁷⁹, y que eran de control directo de las élites políticas locales y regionales. El general Rojas Pinilla dio el primer paso para desestimular a los grupos armados civiles y despolitizar a la Policía y acabar con sus expresiones subnacionales (el Decreto 1814 del 13 de junio de 1953 la trasladó al Ministerio de Defensa y la convirtió en una fuerza nacional).

En 1959 el Frente Nacional desmontó finalmente a las policías subnacionales, pero las normas promulgadas durante los gobiernos de Valencia y Lleras permitieron la conformación de grupos de autodefensa integrados por civiles. En 1965, para enfrentar el fenómeno del bandolerismo y la formación de las guerrillas revolucionarias, el gobierno nacional promulgó, bajo el estado de excepción, el Decreto 3398 que establecía, en su artículo 25, que «todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad». El Decreto añadía, en su artículo 33, que «el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas». Este Decreto fue convertido en legislación permanente en 1968. Aunque existe poca evidencia sobre la conformación de redes armadas en esa época, esas normas terminaron amparando la creación de grupos armados paramilitares en los años ochenta en un contexto de eclosión del narcotráfico⁸⁰.

⁷⁹ Gutiérrez, «¿Una historia simple?».

⁸⁰ Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*.

Durante el Frente Nacional, ya en el marco de la guerra contrainsurgente, el Ejército reemplazó a la Policía como la fuerza encargada de recibir las demandas de seguridad privada de la población, lo que a la larga desató dinámicas análogas a las de la Violencia, como los ataques contra la población civil coordinados por agencias de seguridad del Estado, pero que contaban con amplia participación de agentes privados. El Frente Nacional asimiló y estatizó otras modalidades privadas de provisión de seguridad —el DAS Rural es un ejemplo importante—, pero la creación de la figura de las autodefensas abonó las condiciones para que el Estado colombiano respondiera al desafío insurgente a través de redes civiles-estatales y grupos de seguridad privada al margen de la ley⁸¹.

Preocupados por el desbordamiento de esos grupos, en los años noventa los gobiernos intentaron someterlos al control y la vigilancia del Estado. Por ejemplo, en abril de 1989 el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 0815, mediante el cual suspendió la aplicación de los artículos 25 y 33 del Decreto 3398 para evitar que fueran interpretados como una autorización legal para organizar grupos civiles armados al margen de la Constitución y las leyes. Luego, la administración de César Gaviria (1990-1994) promulgó el Decreto Ley 356 de 1994 para regular los «servicios especiales de seguridad privada» que operarían en regiones en las cuales hubiese alteración del orden público. Y en abril de 1995, ya bajo el gobierno de Ernesto Samper, una resolución de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada les otorgó a dichos nuevos servicios el nombre de Convivir⁸².

Estas iniciativas gubernamentales pecaron de un optimismo ingenuo, al pensar que podían controlar a los grupos paramilitares a través de la ley. Finalmente, después de tres décadas de respaldo legal, el paramilitarismo fue formalmente ilegalizado en 1999⁸³ y combatido por el Estado, aunque de manera bastante displicente. En el fondo, el problema es que las autoridades ignoraron —a veces deliberadamente— los complejos intereses territoriales (criminales, políticos, militares y económicos) detrás del fenómeno paramilitar y los apoyos ideológicos y materiales que poseía en amplias capas del Estado —incluyendo, desde luego, a la fuerza pública— y la sociedad civil. Gracias a eso, en pocos años el aparato paramilitar se extendió prácticamente por todo el país desde sus epicentros en el Magdalena Medio y Urabá.

⁸¹ Gutiérrez, «¿Una historia simple?».

⁸² Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*.

⁸³ Sólo hasta 1999 fueron declarados inexequibles los Decretos 2535 de 1993 y 356 de 1994, que eran la base legal de las Convivir. Presidencia de la República, Decreto 2535 de 1993. Presidencia de la República de Colombia, Decreto 356 de 1994.





La formación de órdenes insurgentes

En el contexto de la dualidad territorial del Estado y el abandono y desprotección de territorios, las insurgencias se insertaron en la dinámica política y social de las zonas de colonización. Los testimonios recogidos por la Comisión permiten ver las percepciones de las comunidades rurales sobre sus relaciones con los guerrilleros de las FARC en su fase fundacional. Estas relaciones son caracterizadas como de carácter societario por Eduardo Pizarro Leongómez⁸⁴, lo que corresponde al hecho de que las guerrillas acompañaron, en muchas ocasiones, los procesos de colonización campesina de regiones periféricas, a cuyos campesinos otorgaron protección y seguridad, al tiempo que regulaban los procesos de apropiación de tierras, dirimían los conflictos de linderos y otros aspectos de la vida comunitaria, incluidos conflictos matrimoniales, enfrentamientos de vecinos, etc. Además, fomentaban las asociaciones de vecinos para la solución de problemas comunes como la construcción de vías y escuelas, para lo cual aportaban a veces recursos propios, provenientes de un sistema informal de tributación, no siempre impuesto de modo pacífico.

Este aspecto se destaca particularmente en el capítulo dedicado a la macro región de la Orinoquía, que muestra cómo el crecimiento militar de las FARC se apoyaba, en los años setenta, en el trabajo de masas y comunitario, aprovechando la desconfianza de las comunidades frente a las instituciones estatales, que asociaban con la violencia. El orden social propuesto giraba en torno al programa agrario, que impulsaban desde los años sesenta, de la mano del Partido Comunista Colombiano (PCC), especialmente de las Juventudes Comunistas (JUCO), expresiones organizativas que eran controladas directamente por el Partido, cuyas células hacían un trabajo político, y en las que se identificaban liderazgos que pudieran luego sumarse a la lucha armada, entendida en el marco de la estrategia de la combinación de las formas de lucha para la toma del poder.

Esta dimensión de un ambiguo sistema de guerrilla de bienestar y regulación social va más allá del intento de conseguir bases sociales de apoyo a su proyecto político —aunque esté asociado a él—, pues buscaba tanto potenciar las coincidencias de los problemas que aquejaban a los pobladores con su agenda política como infiltrar y cooptar las organizaciones comunitarias a las que imponía su dominio de manera autoritaria. Para eso, la guerrilla recurría a diferentes tácticas, entre las que se encontraban la formación ideológica con charlas sobre las bases teóricas del grupo armado y sus plataformas, y el respaldo a las iniciativas que emprendían las organizaciones civiles para promocionar y reclamar sus derechos, en tomas de tierras o huelgas.

El orden insurgente también incluía violencia aleccionadora. La guerrilla castigaba, a veces con el destierro o la muerte a las personas que eran percibidas negativamente, como ladrones, violadores, maltratadores o consumidores de alcohol y drogas. Obviamente, el beneplácito con el que un alto porcentaje de las comunidades,

⁸⁴ Pizarro, *Las FARC (1949-2011)*.

incluidas algunas autoridades locales, veían este tipo de violencia evidenciaba los problemas de la presencia de las instituciones estatales en estos territorios al tiempo que otorgaba cierta legitimidad social al dominio de la guerrilla. Esta legitimidad social se veía reforzada por medidas asistencialistas como campañas de alfabetización, frentes de seguridad, brigadas de salud, ollas comunitarias, distribución de alimentos y mercancías, actividades lúdicas y culturales, entre otras.

Pero esta estrategia trajo consecuencias contradictorias para las organizaciones y movimientos sociales: al tiempo que la formación política y jurídica fortalecía la capacidad de las comunidades para exigir sus derechos, produjo la estigmatización de las organizaciones sociales, lo que atrajo la violencia del Estado y los paramilitares, que sirvieron como instrumentos de los sectores interesados en mantener el statu quo.

Las historias regionales del conflicto permiten ver que las relaciones entre comunidades y las guerrillas variaron según el espacio y el tiempo: mientras que en las zonas de origen o retaguardia las guerrillas son recordadas por la cooperación con causas comunitarias durante las décadas de los setenta y ochenta, en los territorios de despliegue estratégico para el crecimiento y control de corredores y rentas de guerra —a los que llegaron a finales de los años setenta—, se recuerdan sobre todo los ejercicios de imposición, coerción y violencia propios de un ejército de ocupación. Quienes tenían diferencias con los planteamientos de las guerrillas o contravenían sus códigos de comportamiento se exponían a señalamientos y castigos que incluían el fusilamiento o la expulsión del territorio. Además, la expansión guerrillera de finales de los setenta y principios de los ochenta requería de mayores recursos económicos, lo que llevaba a los comandantes a aumentar la extorsión y los secuestros de sus regiones.

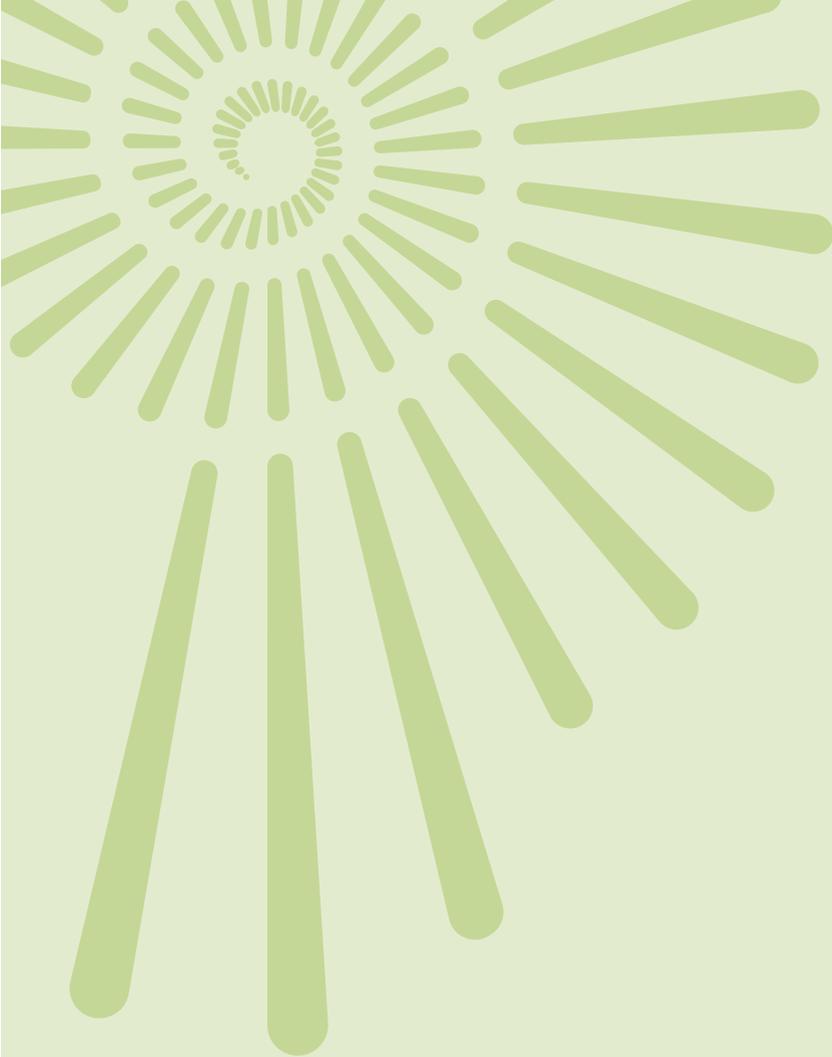
Como consecuencia, estos cambios afectaron de manera diferenciada a las comunidades de las regiones en las que la guerrilla hacía presencia: los sectores más organizados y mejor articulados a las agencias estatales y a la economía nacional —normalmente latifundistas—, tendieron a favorecer la creación de grupos paraestatales de seguridad, con apoyo implícito o explícito de las fuerzas estatales de seguridad. Y entre los menos articulados, la situación variaba según el grado de fortaleza de las organizaciones comunitarias, pues las mejor organizadas mantenían cierta autonomía y capacidad de maniobra frente a la guerrilla, mientras las menos cohesionadas y organizadas deberían aceptar o tolerar su tutela autoritaria⁸⁵. El problema se hacía aún más grave en el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes: allí las guerrillas intentaban suplantar a las autoridades propias.

Así, las guerrillas establecieron formas de comportamiento en los territorios: prohibieron los robos, peleas y conductas que consideraban «desviadas», como el consumo de drogas o de alcohol en grandes cantidades e incidían en las juntas de acción comunal, en las tomas de tierras lideradas por campesinos, en los sindicatos y en otras

⁸⁵ Arjona, *Rebelocracy. Social Order*.

formas de lucha política. Este relacionamiento se daba en una tensión constante entre simpatía y miedo, pero las armas siempre marcaban la diferencia.

Este tipo de situaciones aparece replicado en casi todas las historias regionales. Por ejemplo, en el Magdalena Medio, donde se destaca el papel de las guerrillas como reguladoras de las tensiones sociales. Así mismo, establecieron normas y acuerdos de conducta con las comunidades como estrategia de control territorial. Testimonios de campesinos, excombatientes y expertos coinciden en que las organizaciones insurgentes ayudaron a formar juntas de acción comunal o actuaban como jueces en casos de adulterio, violación, hurto o problemas de linderos. También definían los días de trabajo comunitario para arreglar caminos, construir escuelas y organizar eventos. Los órdenes insurgentes resolvían la ausencia de las instituciones del Estado en territorios, pero también imponían el silencio y sumisión de los cuerpos y el territorio al control armado. En la Orinoquía, las comisiones enviadas por las FARC se hacían presentes en la dinámica comunitaria. A veces, la población era obligada a participar en «los cívicos», días de trabajo comunitario para construir vías, puentes, limpiar los caminos. Estas actividades se entendían en ocasiones como trabajo colectivo para el bien de toda la comunidad y otras como sanciones. Era una relación construida sobre el miedo. Además, dentro de la imposición de este orden social se presentaron asesinatos selectivos, reclutamiento de menores, abusos de autoridad, violencia sexual, destierros y despojo y reasignación de la tierra de quienes eran expulsados.



Las reformas de los años noventa

Frente al dominio electoral de los liberales a nivel nacional a finales de los años setenta, los conservadores buscaron alternativas para posicionarse nuevamente como opción de poder. La estrategia consistió en hacer frente a dos tradiciones de su acción política: el de ser violento y el de ser minoría⁸⁶. Belisario Betancur (1982-1986) lo expresó durante su campaña a la Presidencia de la República: primero, se propuso crear un movimiento suprapartidista (el Movimiento Nacional) que apelaba no solo a las bases del Partido Conservador sino también a las disidencias liberales y al voto independiente de las grandes ciudades. En segundo lugar, promovió la negociación como salida al conflicto armado interno. Adicionalmente, entre 1982 y 1986 el Partido Conservador defendió la descentralización, lo que reforzaba el programa político reformista del presidente Betancur. La descentralización fue defendida por conservadores, liberales oficialistas y disidentes como receta institucional contra el clientelismo.

La descentralización fue entendida como una reforma político-institucional del Estado que obedecía al propósito de modernizarlo y asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, así como una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos municipales⁸⁷. Desde sus inicios, se combinó la descentralización política con la descentralización administrativa. El componente político de la descentralización buscaba la superación de una estructura política cerrada, caracterizada por la exclusión de amplios sectores sociales y fuerzas políticas. Se buscaba acercar el gobierno y los ciudadanos para mejorar la capacidad institucional, combatir la corrupción y aumentar el margen de gobernabilidad. La descentralización administrativa buscaba profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios, seguimiento y control a los departamentos y la definición y diseño de políticas y estrategias, al gobierno central. La descentralización administrativa brindó facultades a las autoridades locales para ejecutar presupuestos, planear actividades, ordenar el gasto y ejercer la contratación. En cuanto a la descentralización fiscal, las reformas apuntaron a garantizar un mínimo de recursos a las entidades territoriales, para que éstas pudieran atender sus nuevas competencias y cumplir con sus funciones⁸⁸.

Sin embargo, el impacto de las reformas dependió de las condiciones de los territorios en las que se implementaron y trasladó la disputa por el conflicto armado a la lucha por el control de la gestión local. En municipios integrados, en los que se había logrado consolidar una tecnocracia, desarrollo y opinión, como en las grandes ciudades, la reforma aumentó la eficiencia, legitimidad y capacidades de los municipios. Pero en

⁸⁶ Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?

⁸⁷ Vélezquez, «Las otras caras del poder».

⁸⁸ Sánchez y Chacón, «Conflicto, Estado y Descentralización».

unidades territoriales más débiles y ubicadas en la periferia de la modernización política, o en territorios de acelerado desarrollo económico, de las economías extractivas y del narcotráfico, la gestión local se convirtió en botín apetecible de los barones electorales y de los actores armados. De esa manera se acentuaban las condiciones de la desigualdad territorial. En efecto, dado que la moneda de cambio del clientelismo era el voto, en regiones en las que el poder local seguía atado al poder de los barones electorales, que en muchos casos representaban intereses de los terratenientes legales y también ilegales o de proyectos extractivos, no tardaron mucho tiempo en darse cuenta de que controlar las nuevas instituciones y recursos era relativamente fácil y podía constituirse en una fuente inagotable tanto de votos como de rentas⁸⁹. Pero la descentralización estaba acompañada de un proceso de apertura democrática, y en ese nuevo escenario los barones electores se enfrentaban a nuevas fuerzas políticas en crecimiento; primero a la Unión Patriótica y el Nuevo Liberalismo (disidencia del Partido Liberal) y después a los nuevos partidos que emergieron con la Constitución de 1991.

En ese contexto la descentralización trasladó el conflicto a la disputa por el poder local. Los actores armados se dispusieron a apropiarse de los bienes y recursos públicos, a influenciar los resultados políticos y electorales de su conveniencia o para consolidar su dominio territorial desde lo local⁹⁰. La debilidad del Estado en los territorios, especialmente en las instituciones relacionadas con el monopolio de la fuerza y la administración de justicia, facilitó la disputa violenta por la gestión local y expuso a los civiles activos en la política local a las amenazas de guerrillas, paramilitares o fuerzas de seguridad⁹¹. El clientelismo armado se convirtió en la estrategia privilegiada para este fin, y determinó los procesos de construcción del Estado local en las regiones de la periferia⁹².

La descentralización estuvo acompañada también del proceso de apertura económica. La liberalización de la economía que se realizó junto con la democratización promovida con la constitución de 1991 generó efectos y dinámicas económicas que contribuyeron al proceso de transformación e hibridación de la guerra a partir de los años noventa y a la reconfiguración de los territorios, especialmente aquellos ubicados en las periferias del país. Primero porque el impacto del modelo de apertura económica que reconfiguró al Estado propició la profundización de problemas y conflictos sociales de sectores campesinos; y segundo, porque la globalización ofreció nuevas oportunidades a los actores armados para desarrollar su economía de guerra, a través de las economías ilegales de carácter global⁹³.

⁸⁹ Gutiérrez, ¿Lo que el viento se llevó?

⁹⁰ Sánchez y Chacón, «Conflicto, Estado y Descentralización».

⁹¹ Romero, *Paramilitares y autodefensas*.

⁹² González et al., *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*.

⁹³ Específicamente los mercados de cocaína, lavado de activos y minería ilegal.

El mantenimiento de un estricto compromiso con la apertura económica, las privatizaciones y la reforma del Estado, sin considerar las desigualdades territoriales existentes para los años noventa, profundizaron las disparidades socioeconómicas entre los territorios y los distintos grupos sociales al interior del país. El desequilibrio derivado de la dualidad de la presencia territorial del débil e inefectivo Estado colombiano profundizó la crisis de la economía rural campesina y de las poblaciones étnicas y el empobrecimiento de zonas rurales productivas que no tenían los recursos institucionales, financieros ni tecnológicos para adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia.

Si se considera que la economía global había privilegiado un modelo de producción que se caracteriza por la extracción y adaptación tecnológica intensiva y el limitado uso de mano de obra, puede inferirse que la ausencia de beneficios sociales y económicos para los sectores rurales con menores capacidades de adaptación a estas condiciones, con altos niveles de informalidad en los derechos de propiedad sobre la tierra, disminuyó sustancialmente la capacidad de los pobladores de los territorios históricamente excluidos para mantenerse dentro de los límites de la economía legal. La crisis del sector agrícola durante la década de los noventa, profundizada por medidas asociadas al modelo de globalización, excluyó a una base social campesina que, al quedar por fuera de los mercados de alimentos y productos agrícolas, buscó alternativas en el cultivo de la coca, actividad en las que encontraron protección y asociación con los actores de la guerra.

Así, durante la década de los noventa coincidieron espacial y temporalmente el abandono de las economías campesinas, la quiebra de muchos productores por la apertura de las importaciones subsidiadas del resto del mundo, el crecimiento del desempleo en el campo, con el crecimiento de los grupos armados y los cultivos ilícitos en el país⁹⁸. Los límites de los programas de colonización y el fortalecimiento de la economía agraria industrializada en detrimento de la economía campesina y, posteriormente, la forma como se implementó la apertura económica, habían dejado a una parte importante de la población rural con la única alternativa de la coca para subsistir y permanecer en el territorio.

La nueva orientación del sector productivo fue aprovechada también por los actores armados para dinamizar sus economías de guerra a través de formas de explotación directas e indirectas de los recursos altamente rentables en el mercado internacional, especialmente en contextos caracterizados por la escasa presencia del Estado. La inserción de estos proyectos económicos generó conflictos sociales y ambientales que fueron agravados por la irrupción violenta de grupos guerrilleros, paramilitares y el Ejército, que iniciaron una cruenta disputa por el control de estos territorios. Dadas estas condiciones y la amplitud de la presencia de los nuevos negocios en el territorio nacional, los actores armados los ubicaron como alternativa de financiación de la

⁹⁸ Reyes, «La cuestión agraria en la guerra y la paz».

En Colombia, la apertura económica en el marco del proceso mundial de globalización se materializó en la integración de la economía a los mercados mundiales, la generalización de estrategias encaminadas a atraer inversión extranjera y la creación de condiciones para suscitar el interés de grandes empresas transnacionales, así como en el rigor macroeconómico, la preservación de un sano equilibrio fiscal y las políticas de privatización de bienes y servicios estatales⁹⁴. En ese contexto, Colombia pasó de ser un país eminentemente productor de café en la década de los setenta a convertirse en productor de minerales y coca en la década de los noventa. La caficultura pasó de representar el 50 % de las exportaciones en 1985 al 21 % en 1998 y el 8 % en el 2000. Igualmente, su participación en las exportaciones de café, pasaron del 19 % en la década del noventa al 14 % en el 2005⁹⁵. Además de los bajos precios internacionales del grano que empezaron a regir a partir de la década de los ochenta, la situación del café fue similar a la de buena parte de los productos agrícolas de los países del entonces llamado Tercer Mundo. Estos países dependientes de las exportaciones, fueron golpeados por las medidas aperturistas y también proteccionistas de los países desarrollados, porque fueron desplazados por nuevos productores con mayor acceso a tecnología o que ofrecían nuevos productos sustitutos para abastecer la demanda del mercado global.

Más dependientes de los mercados internacionales, que comenzaron a privilegiar el consumo de minerales e hidrocarburos dada la necesidad cada vez mayor de los países industrializados de obtener insumos industriales y fuentes de energía combustibles derivadas primordialmente del petróleo, el gas, el carbón y de algunos minerales como el oro, el níquel y hierro, entre otros, Colombia pasó a consolidarse, a partir de los años noventa, como un importante productor de minerales y combustibles⁹⁶. El petróleo, específicamente, se convirtió en el principal reglón de exportaciones del país y en importante fuente de ingresos para el Estado (aporta entre el 3 % y el 5 % del PIB) al mismo tiempo que la agricultura pasó de representar algo más del 20 % del PIB total a principios de los años setenta a solo el 10 % del PIB total en el 2009⁹⁷, como resultado del acelerado y traumático proceso de transformación del sector productivo del país. Algunos recursos agrícolas, especialmente de plantación extensiva, vinculados con las prioridades de los mercados internacionales, también se beneficiaron de la apertura económica. Por ejemplo, el auge del cultivo de palma aceitera comenzó en la década de los noventa, cuando se produjo un incremento sostenido de la demanda mundial de grasas y aceites, así como la posibilidad de utilizar estos recursos como biocombustible.

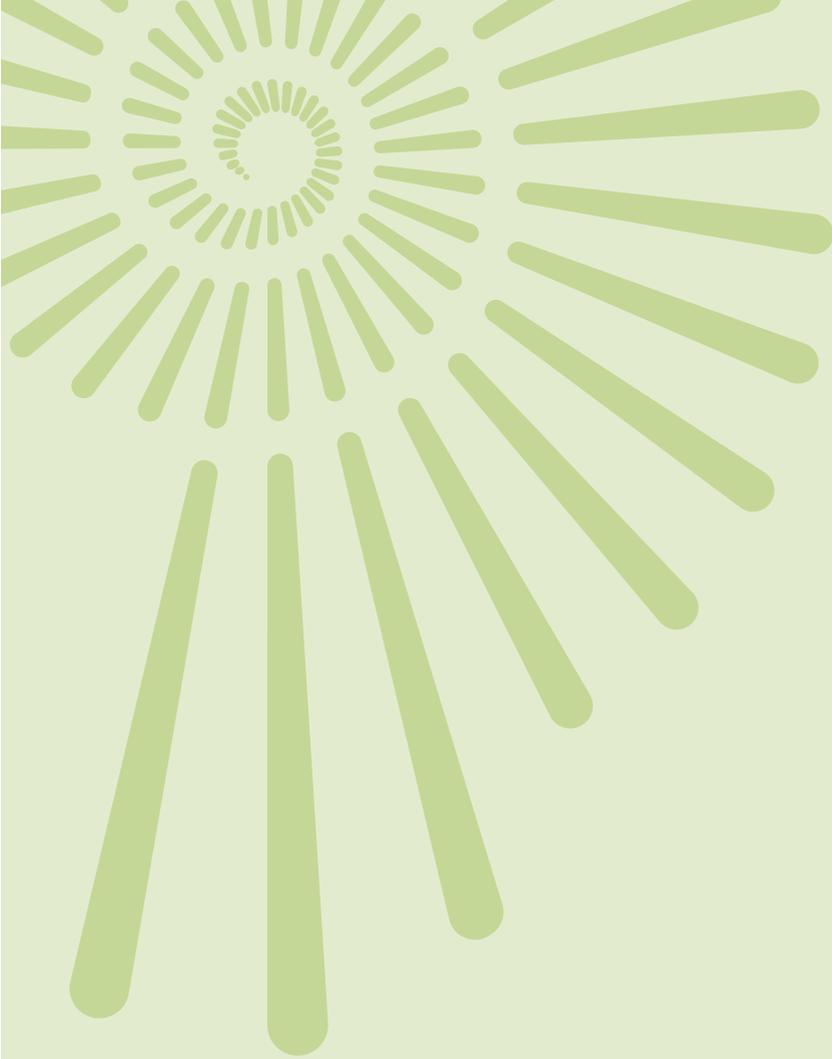
⁹⁴ Fazio, *La globalización en su historia*.

⁹⁵ Tobasura, «La crisis cafetera, una oportunidad para el cambio en las regiones cafeteras de Colombia».

⁹⁶ Cárdenas y Reina, «La minería en Colombia».

⁹⁷ Perfetti, «Crisis y pobreza rural en Colombia».

guerra, al menos de dos maneras. A través de extorsiones a empresarios, secuestros de administradores, la obstrucción del transporte de los trabajadores y las amenazas de destrucción de las instalaciones en lugares en los que las empresas estaban establecidas. Y por conducto del desplazamiento forzado de familias de sus tierras con la intención de establecer en ellas estos proyectos económicos, relacionados especialmente con recursos agrícolas de plantación extensiva, así como con recursos minero-energéticos.



La hibridación de la guerra y la cuenta disputa por los territorios

Esta articulación del país a la economía global del narcotráfico acercó la institucionalidad democrática a la criminalidad organizada y transformó la estructura productiva y las modalidades de ocupación del territorio por parte de la sociedad y el Estado. El surgimiento de nuevas élites económicas interesadas en la política penetró a los partidos, para los que el narcotráfico se convirtió en fuente de nuevos recursos (dinero, asesinos a sueldo y prestigio) para mantener ventajas electorales. El modelo dominante de partidos generado durante el Frente Nacional constituyó el escenario ideal para la penetración de la criminalidad organizada en la política.

Adicionalmente, se profundizó el dualismo territorial: mientras los territorios cercanos a los centros de poder —en particular en el mundo andino— con alta densidad demográfica tenían acceso al menos parcial a servicios del Estado, la periferia se siguió poblando y ganó relevancia económica, primero por los cultivos de coca y posteriormente con el auge minero, pero en cambio siguió sin tener acceso a bienes y servicios básicos del Estado. Así la expansión de la frontera agrícola producida por el crecimiento de los cultivos de coca profundizó las brechas del *derecho al Estado* entre los territorios⁹⁹. En estos mismos territorios se creó un «campesinado ilícito»¹⁰⁰ que por definición quedaba excluido de la interlocución con el Estado para el trámite de sus demandas. La ilegalización y estigmatización de estos sectores poblacionales y de territorios enteros profundizaron el bloqueo de la comunicación y provisión de bienes públicos y la subrepresentación que desde el pacto de Chicoral enfrentaron los campesinos, por la combinación sistemática de violencia y exclusión¹⁰¹. En este contexto, los pobladores de estos territorios entraron sin mayor posibilidad de resistencia a las lógicas de gobernabilidad de la clase política, que actuaba sin depender de control regulatorio alguno ni de los actores armados, que como se dijo antes, en el contexto de la descentralización habían intensificado sus expectativas y estrategias para el control de los territorios y de los gobiernos locales. En efecto, las zonas de colonización periférica donde hicieron presencia, las guerrillas buscaron actuar como Estado, usando métodos similares a los de patronazgo y clientela que usan los poderes locales tradicionalmente ligados a los partidos políticos. Asumieron el control de los gobiernos locales como camino para orientar proyectos de desarrollo local, inversiones públicas e incidir sobre las decisiones políticas. Este comportamiento está referido en la historia regional de la Frontera nororiental, para el caso de Arauca con el ELN, y en la historia regional de la Orinoquía para el caso de las FARC.

La relación de las guerrillas con el sistema político local y regional estuvo mediada por la violencia. Combinaron los golpes militares a la fuerza pública con acciones de asedio asfixiante sobre las élites regionales a través de secuestros, asaltos a sus propiedades, pillaje y

⁹⁹ García y Espinosa, *El derecho al Estado*.

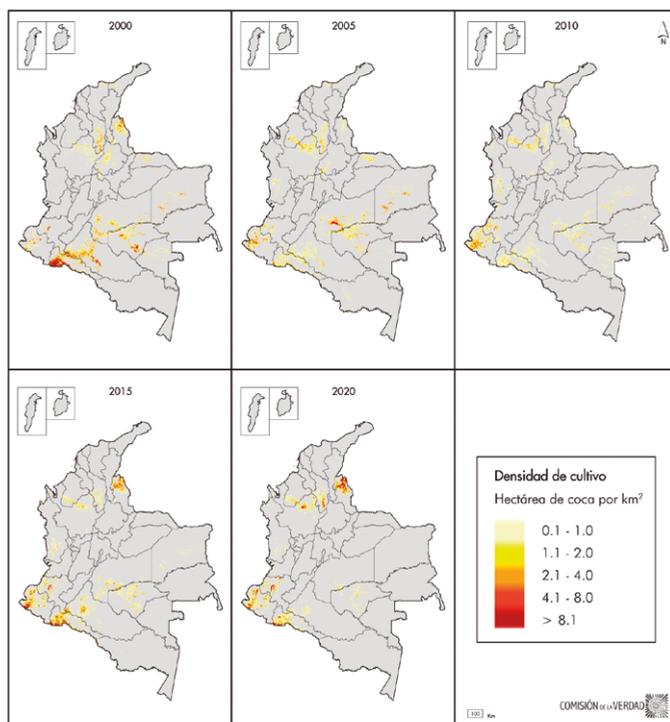
¹⁰⁰ Ramírez, «¿Un campesino ilícito?», 54-62.

¹⁰¹ Para más información, ver *El campesinado y la guerra* en este mismo *Informe Final* de la Comisión de la Verdad.

extorsiones. A esto se sumó la expulsión del Estado de regiones y localidades en las que eran atacados los puestos de Policía en las cabeceras municipales, obligadas las autoridades civiles a renunciar o salir del territorio, obstruyendo con ello elecciones locales y regionales. Así se muestran las historias regionales de Nariño y Sur del Cauca, de la Orinoquia, entre otras.

El narcotráfico también les permitió a las FARC desarrollar el modelo militarista que adoptaron en su Séptima Conferencia, en 1982. En este momento coincidió con una coyuntura de crisis del régimen político y ascenso de luchas populares que se expresaron, por ejemplo, en el Paro Cívico de 1977, que para ellos configuraba, a su juicio, algo parecido a una situación revolucionaria¹⁰². La regulación del mercado de la coca les dio importantes recursos para armas y logística, lo que les permitió sostener el proceso de expansión territorial que tomó como eje la cordillera Oriental, conservando sus zonas históricas y desplazándose hacia zonas económicamente integradas, al igual que a los centros urbanos. Este desplazamiento facilitó la extorsión y secuestro a empresarios, latifundistas y narcotraficantes¹⁰³.

Mapa 1. Densidad cultivos de coca en Colombia (2000-2020)



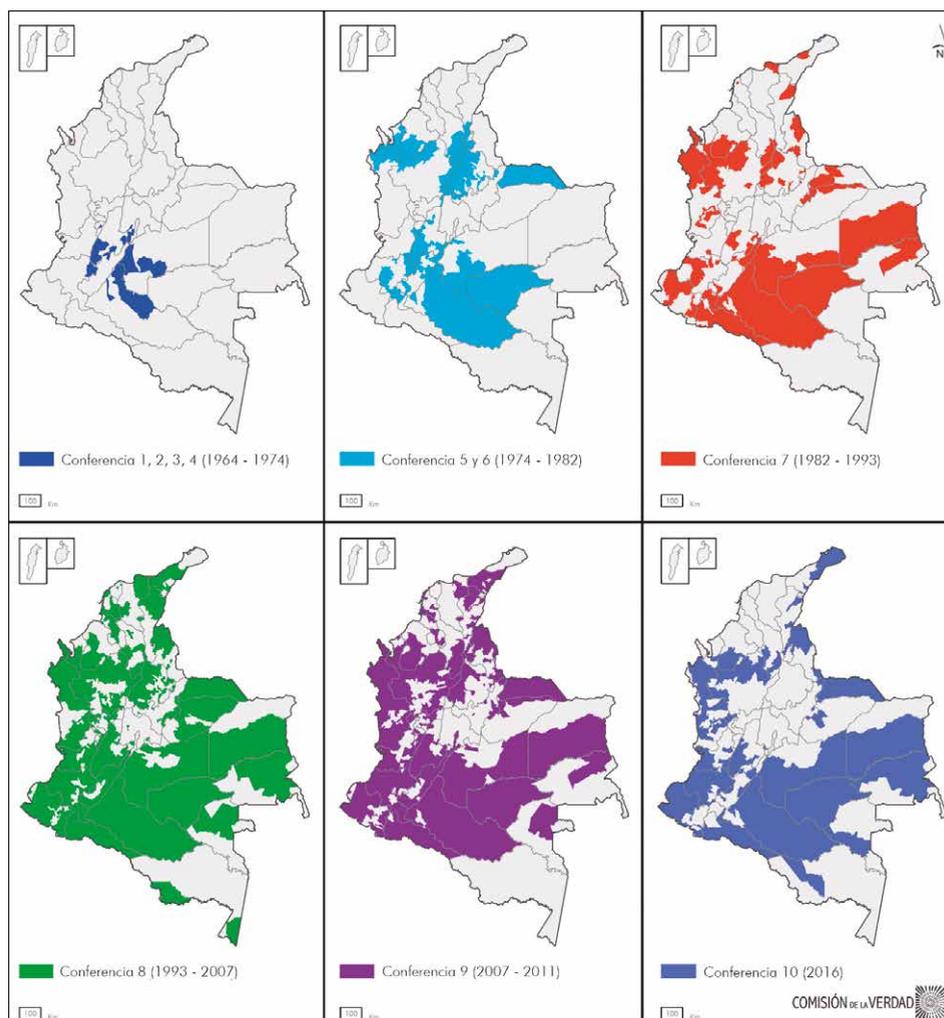
Fuente: DANE, 2021; ODC, 2022

¹⁰² FARC-EP, «Comisión Internacional».

¹⁰³ Pizarro, «Las FARC-EP».

La guerrilla entendió que la coca representaba una fuente de ingresos para financiar la revolución. Resolvieron entonces cobrar impuestos y se dedicaron a controlar las relaciones económicas entre los narcotraficantes y los trabajadores cocaleros, para asegurar que a estos últimos les pagaran lo justo. Estas regulaciones producían tranquilidad para los campesinos productores. Ese control regulaba el flujo de dinero, daba seguridad a las transacciones y garantizaba que entraran solo compradores fiables, con precios justos: solo ellos podían comprar a los campesinos y vender a los intermediarios autorizados por ellos bajo pena de muerte.

Mapa 2. Expansión territorial de las FARC (1964-2016)



Fuente: CERAC, 2014; MOE, 2019; Policía Nacional de Colombia, 1975; Ejército Nacional de Colombia y Fiscalía General de la Nación, 2018.

Esa lógica cambió cuando empezaron a controlar las rutas del narcotráfico y a realizar trabajos que los narcotraficantes necesitaban, como desarrollar investigaciones sobre las pérdidas o robos de coca para ejecutar a los culpables, y cuando los paramilitares empezaron a disputarles el monopolio de la compra de pasta base. No era claro que la guerrilla tuviera suficiente poder para imponer precios al comprador ni para impedir que algunos campesinos se arriesgaran a vender a otros sin su permiso. Estas dinámicas terminaron situando al campesinado en la mitad del conflicto: si le vendían a los paramilitares, eran ejecutados por la guerrilla y si le vendían a la guerrilla, eran asesinados por los paramilitares. Aunque es inadecuado considerar a las FARC como un cartel del narcotráfico dado que siempre mantuvieron los objetivos políticos de toma del poder, el involucramiento en el narcotráfico transformó la relación entre fines y medios, terminó por lesionar las relaciones de confianza con las comunidades y facilitó la estrategia de deslegitimación de la dimensión política de la lucha guerrillera y los señalamientos de los grupos guerrilleros como narcoterroristas, que reducían las motivaciones de las guerrillas a la búsqueda de lucro.

Adicionalmente, el creciente papel de las FARC en la economía de la cocaína representó una amenaza para el control territorial de los narcos, quienes terminaron aliados con los ganaderos, los políticos locales y la fuerza pública (y su discurso contrainsurgente), como se evidenciaba en el fuerte anticomunismo de personajes como Rodríguez Gacha, que repercutió en la persecución a líderes políticos y sociales de izquierda y en algunos casos del Partido Liberal. Para entender esta alianza, es necesario reconocer el incremento del secuestro, cuyas víctimas principales fueron ganaderos, algunas otras élites económicas rurales, funcionarios y políticos de las regiones. Dado el lugar de estos sectores en la economía y la política es posible comprender que tuvieran los recursos suficientes para adelantar iniciativas como Muerte a Secuestradores (MAS). El secuestro catalizó un conjunto de características ya existentes en un sector específico de las élites rurales, que ahora contaba con los recursos del narcotráfico, y fue determinante en la creación del paramilitarismo.

Así, la privatización de la coerción y la seguridad se sostuvo en el tiempo y dio origen al paramilitarismo gracias al apoyo de cuatro tipos de agentes: las élites rurales legales (como los terratenientes ganaderos), las élites ilegales (principalmente narcotraficantes), sectores de las élites políticas y económicas del nivel regional y local y miembros de la fuerza pública y otras agencias de seguridad del Estado¹⁰⁴. Los primeros se sentían desprotegidos por parte del Estado frente a amenazas personalizadas provenientes del conflicto armado como el secuestro y la extorsión cometidas por las guerrillas y criminales comunes; los segundos vieron como amenaza el control de las guerrillas sobre los corredores del narcotráfico y entendieron que su ingreso al sistema político sería por la vía de la contrainsurgencia; los terceros necesitaban tanto los recursos financieros y

¹⁰⁴ Gutiérrez, «¿Una historia simple?».

militares del narcotráfico para mantenerse en la competencia electoral dada la descentralización y democratización como garantizar seguridad para sus inversiones y privilegios; y los últimos necesitaban una estrategia irregular y de guerra sucia para combatir a la guerrilla en crecimiento, en el marco de las restricciones y controles que la constitución de 1991 estableció a los estados de excepción y las demandas de investigación y justicia que la sociedad e instituciones del mismo estado como la Defensoría y la Procuraduría, empezaron a hacer frente a las violaciones a los derechos humanos.

Pese a que después de la Constitución de 1991 el aparato estatal quedó sometido a un sistema de pesos, contrapesos y vigilancia, a lo largo de los años, paramilitares, mafiosos, criminales, políticos, funcionarios, integrantes de la fuerza pública y las agencias de seguridad estatales e incluso insurgentes renegados, crearon robustos aparatos de seguridad privada y redes de cooperación cada vez más densas, que tuvieron elementos tanto de clandestinidad e inercia como de promoción activa, explícita y pública, en las que fueron cruciales sectores de las élites nacionales, responsables del debilitamiento o abierta adulteración de los mecanismos democráticos de control de la fuerza pública por parte de los civiles¹⁰⁵. La articulación de la violencia a las disputas por el poder local y regional, que tomaron un nuevo aire con el narcotráfico, constituyen una de las razones por las que la Constitución de 1991 tuvo efectos limitados tanto en la democratización como en el proceso de construcción de paz en el país. En varias regiones en las que las élites tenían acceso a ejércitos privados, abogados, notarios y funcionarios públicos, se lograron construir dominios territoriales violentos en un marco de impunidad.

Esto no significa que el paramilitarismo sea el resultado de un plan compartido por los gobiernos, la fuerza pública, los empresarios y los carteles del narcotráfico. Varios líderes políticos y sociales, nacionales y regionales, se opusieron y denunciaron la penetración e influencia paramilitar y mafiosa; empresarios sospechosos de colaborar con la guerrilla fueron víctimas de las ofensivas iniciales del paramilitarismo en muchas regiones del país y otros se opusieron a la avanzada paramilitar; sectores muy amplios del sistema judicial y otras ramas del Estado combatieron a los paramilitares y las mafias; y muchos soldados y policías actuaron con base en la legalidad¹⁰⁶.

Aunque es cierto que la provisión privada de la coerción y la seguridad y el paramilitarismo son en parte el resultado de la debilidad crónica del Estado colombiano, particularmente en coyunturas críticas y lugares particularmente azotados por la violencia insurgente o criminal, estos fenómenos fueron —y siguen siendo— parte de un proyecto de sociedad de un sector de las élites, para el que han sido funcionales sectores de la burocracia, de la fuerza pública y las mafias, cuyo objetivo primordial es el monopolio de la política y de la tierra. Efectivamente, como muestran claramente

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

las historias territoriales recogidas en este tomo, desde la época de la Violencia los grupos ilegales de seguridad privada han sido utilizados para amedrentar y eliminar a los competidores electorales; de igual forma, han sido usados para ejercer violencia contra otros actores del sistema político, como las organizaciones de derechos humanos, los sindicatos, los medios de comunicación alternativos, los colectivos estudiantiles, las organizaciones étnicas y campesinas, las agrupaciones feministas, entre otros, con la pretensión de mantener cerrado y controlado el régimen político nacional, regional y local.

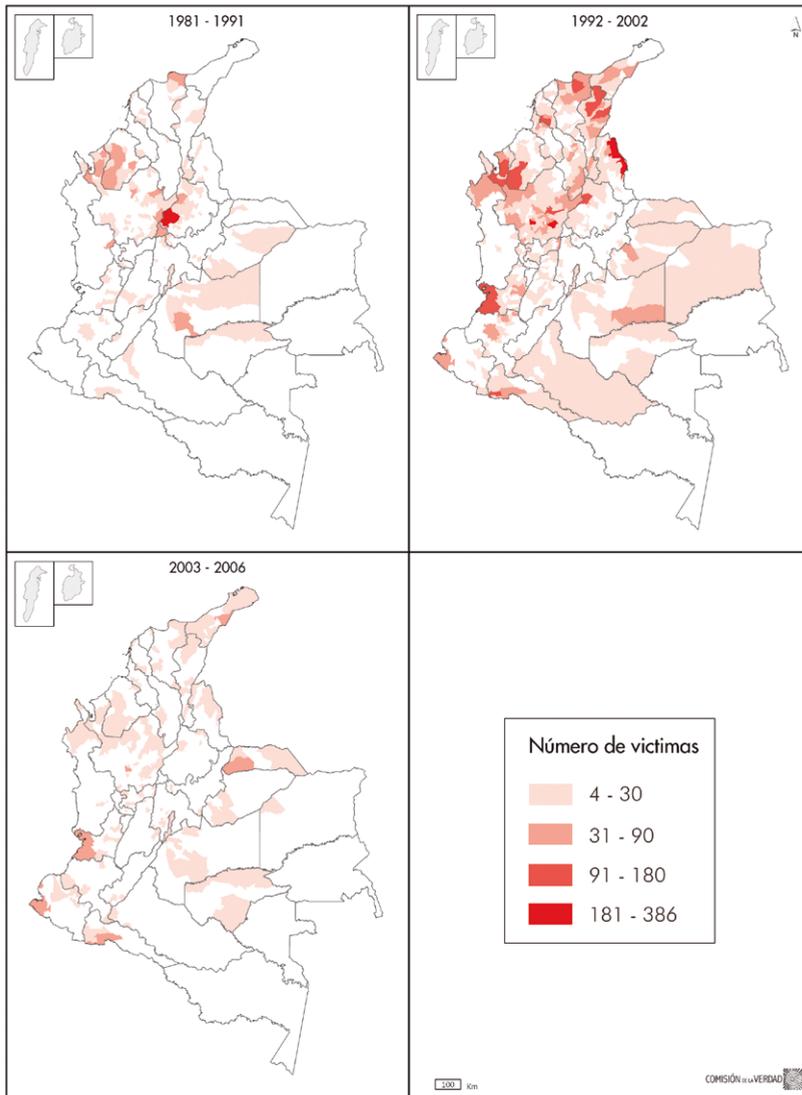
El otro gran objetivo de los grupos ilegales de coerción privada ha sido la tierra. Como han demostrado cientos de investigaciones académicas, periodísticas y judiciales, y como pudo corroborar y ampliar la Comisión, esos grupos son una pieza clave en las estrategias –sobre todo las que ejercieron la violencia física– utilizadas para despojar y promover el abandono de tierras y bienes en el país. Las historias territoriales compiladas en este tomo dan cuenta de la utilización de diferentes modalidades de violencia para arrebatarle la tierra y los bienes a campesinos y campesinas, afrodescendientes e indígenas. En primer lugar, destacan las amenazas contra la vida y la integridad física de los propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores (individuales o colectivos). En segundo lugar, la ejecución de asesinatos, masacres, torturas, desapariciones y violencias sexuales «ejemplarizantes», que buscaron aterrorizar y desmoralizar a las personas. Y, en tercer lugar, los daños sobre la infraestructura y la afectación de la capacidad productiva de la tierra para obligar a la gente a entregar o vender: quemar o fumigar cultivos; obstruir o contaminar fuentes de agua; matar o robar animales; dañar o destruir viviendas, vehículos o vías de acceso, entre otros. En ese sentido, la acción paramilitar, además de cumplir con el propósito contrainsurgente, fue funcional para ampliar el latifundio para ganadería extensiva y garantizar la imposición de proyectos agroindustriales o minero-energéticos en territorios en los que las comunidades y organizaciones sociales y políticos se oponían.

El problema, desde luego, no se agotó en la violencia. Como explicó en su momento la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), y ha podido comprobar la Comisión en su investigación, el despojo y el abandono de tierras y bienes en el contexto del conflicto armado en Colombia han estado supeditados a una combinación de violencia física y el uso ilegal de figuras jurídicas¹⁰⁷. El desplazamiento y el despojo regularmente se consiguen a través de la violencia y las tierras y bienes simplemente quedan a merced de los responsables. En otros casos esa apropiación viene acompañada de la utilización posterior de alguna herramienta jurídica o administrativa con la que el perpetrador adquiere formalmente los derechos para disponer de la tierra y los bienes. En otros se invierte el orden de los factores y el despojo jurídico sucede con anterioridad al material, mientras que en

¹⁰⁷ Centro Nacional de Reparación y Reconciliación y Memoria Histórica, *El despojo de tierras y territorios*.

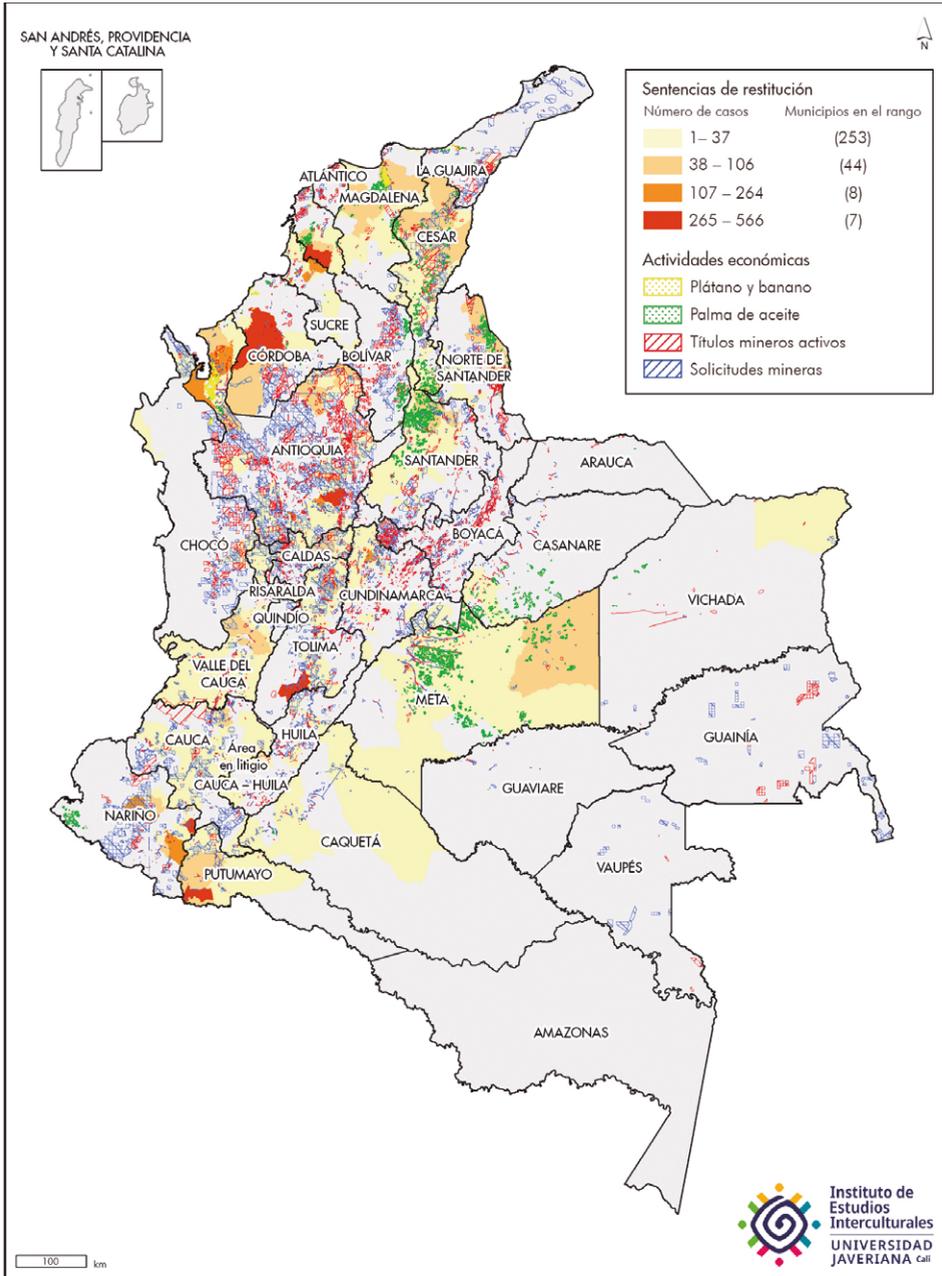
algunos más el despojo es el resultado de un procedimiento exclusivamente jurídico. Finalmente, en algunos casos, la utilización ambas modalidades fue simultánea, como en las denominadas compraventas forzosas. Cientos de testimonios e informes recogidos por la Comisión efectivamente verificaron la utilización de estas estrategias a lo largo y ancho del país, al tiempo que develaron los matices, variaciones y complejidades territoriales y temporales que han tenido durante ocho décadas de conflicto.

Mapa 3. Número de víctimas por masacre cometidas por paramilitares (1981-2006)



Fuente: DANE, 2021, CNMH.

Mapa 4. Sentencias de restitución de tierras (2012-2020) y actividades económicas



Fuente: IGAC, 2021; ANM, 2022; IDEAM, 2018; Forjando Futuros, 2020





**Un nuevo ciclo
de la guerra**

Pese a las frustraciones pasadas y con el estropicio del Caguán aún fresco en la memoria, el acuerdo firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016 nuevamente alimentó las esperanzas de paz y apertura democrática en Colombia. La negociación mostró señales alentadoras al sentar a la mesa al grupo armado ilegal más fuerte del país y abordar las piedras angulares de la guerra: el problema de la tierra, la participación política, el narcotráfico y el ejercicio de la violencia por parte de particulares. En los territorios históricamente más afectados por la guerra la gente vio con una mezcla de optimismo y recelo cómo cientos de hombres y mujeres de las FARC-EP salían del monte, entregaban las armas y comenzaban el arduo tránsito a la vida civil.

Mientras que en 2012, cuando comenzaron las negociaciones, cada año morían aproximadamente 3.000 personas como resultado directo del conflicto armado, en 2017 esa cifra se redujo a 78. Ese mismo año la cifra de homicidios llegó a su nivel más bajo en tres décadas: 24 muertes violentas por cada cien mil habitantes¹⁰⁸. De igual manera, las confrontaciones bélicas disminuyeron radicalmente: según datos del Ministerio de Defensa los ataques subversivos pasaron de 143 en 2014 a 16 en 2017¹⁰⁹.

Sin embargo, la ilusión rápidamente menguó. Por un lado, pronto quedaron en evidencia las limitaciones intrínsecas de la negociación. Dejar por fuera de los diálogos al ELN, las disidencias del EPL y otros grupos alzados en armas desde el principio, anunciaba que el proceso de paz sería incompleto y la puerta de la guerra quedaría abierta. El acuerdo final se efectuó entre la comandancia de las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) con el apoyo de la comunidad internacional, el grueso de las víctimas y de un sector de las élites nacionales y regionales, pero no contaba con la simpatía y el respaldo generalizado de las élites, los partidos políticos, las fuerzas armadas, los grandes medios de comunicación y la opinión pública urbana. Alrededor del acuerdo no se consiguió consenso político, social ni ético; por el contrario, tras el plebiscito de refrendación celebrado en octubre de 2016 se profundizaron las fracturas sociales y la polarización del escenario político. Tanto en el nivel nacional como en el regional y local se desplegó una contraofensiva que se materializó en el triunfo del proyecto político-electoral discordante con el acuerdo en 2018.

Paralelamente, tras un periodo de relativa calma posterior a la firma del acuerdo, la violencia se reactivó en algunas zonas. Se esperaba que los territorios donde operaban las FARC-EP –más de 300 municipios del país– fueran ocupados integralmente por el Estado, pero poco a poco comenzaron a ser copados por el ELN, disidencias o desertores de las FARC-EP y grupos paramilitares de nueva generación (Clan del Golfo,

¹⁰⁸ Gómez Buendía, *Entre la independencia y la pandemia. Colombia, 1810 a 2020*.

¹⁰⁹ González, *Colombia: transición a la paz*, 2.

Caparros, Cordillera, La Constru, Los Pachenca, entre otros). En otros territorios la salida de la guerrilla favoreció el incremento de la criminalidad común¹¹⁰.

El común denominador de todos estos grupos es su ambición por las economías de guerra¹¹¹. El narcotráfico continúa siendo la principal de ellas, pero el negocio ha experimentado importantes transformaciones¹¹². Paradójicamente, tras un gasto cercano a los 11.000 millones de dólares, el número de hectáreas sembradas ha disminuido, pero la producción de cocaína ha aumentado exponencialmente. Reportes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de Naciones Unidas indican que se pasó de 154.000 hectáreas en 2019 a 143.000 en 2020 y que los cultivos de coca se redujeron 7 % en 2020, 9 % en 2019 y 2,1 % en 2018. Sin embargo, mientras que en 2016 se sacaban 1,87 kilos de pasta base de cocaína de cada tonelada de hoja de coca hoy en día se extraen 2,14 kilos. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estima que en 2020 se produjeron 1.010 toneladas métricas de cocaína pura, un 8 % más que el año anterior (936 toneladas)¹¹³. Otros datos son más pesimistas y calculan que se pasó de 1.137 toneladas métricas en 2019 a 1.228 toneladas en 2020. Esto deja a Colombia, una vez más, como el mayor productor de cocaína del mundo.

Nunca en la historia de Colombia se había producido tanta cocaína de manera tan eficiente y con menos violencia –comparada con otras fases del conflicto armado interno–. Esto es el resultado de la mezcla de factores externos e internos de la industria¹¹⁴. Entre los primeros se destacan las negociaciones de paz, la caída del precio internacional del oro y la salida de las FARC-EP del negocio. Desde 2012 cientos de campesinos decidieron volver a sembrar coca porque pensaron que el acuerdo traería beneficios a los cocaleseros. Paralelamente, la depreciación internacional del oro entre 2013 y 2019 llevó a las mafias de la minería a buscar otras formas de ingreso ilegal. En 2016, con la salida de las FARC-EP del negocio, se abrió el mercado para la competencia entre más actores, la especialización en los distintos eslabones y mayor innovación. Las mafias mexicanas, que inyectaron inversiones gigantescas e implementaron sistemas de organización del trabajo prácticamente corporativas, potenciaron la eficiencia. A ese contexto se añade la baja productividad y rentabilidad

¹¹⁰ Fundación Paz y Reconciliación, «Informe n° 2: Cómo va la Paz».

¹¹¹ Incluye la producción, movilización y asignación de recursos económicos para sostener un conflicto y las estrategias económicas de guerra dirigidas al desempoderamiento deliberado de grupos específicos. Mientras que lo primero involucra la generación de recursos para hacer la guerra, lo segundo implica la destrucción de recursos para socavar la capacidad de los contrincantes de librarla. Goodhand, *From war economy to peace economy?*

¹¹² Pardo. «Por qué en Colombia se está produciendo más cocaína si hay menos cultivos de coca». El Tiempo. «Con matas de coca gigantes, narcos han incrementado la producción de coca».

¹¹³ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

¹¹⁴ Pardo. «Por qué en Colombia se está produciendo más cocaína si hay menos cultivos de coca».

del sector agrícola, por lo que la coca sigue siendo el único sustento posible para miles de familias.

Entre los factores internos resaltan la creación de nuevas variedades, la añadidura de valor agregado de la producción y el traslado de los cultivos. Investigaciones de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional han evidenciado que, a través de manipulaciones técnicas y biológicas, expertos al servicio del narcotráfico han conseguido por lo menos catorce variedades de planta de coca (por ejemplo, la cespa, gigante, tingo pajarito, pomarroja y peruana blanca) que han permitido aumentar la productividad de cocaína en tanto se acoplan a todos los climas, son más resistentes, producen más follaje, concentran mayor cantidad de alcaloide o se cosechan en menos tiempo¹¹⁵.

Debido a las millonarias inversiones de los narcos para adaptar la planta a nuevas condiciones de precipitación, humedad, temperatura, brillo solar y altitud, actualmente se puede sembrar coca en prácticamente cualquier zona del país. En 1994, cuando la Policía comenzó el programa de erradicación forzada, los cultivos se encontraban entre los 500 y los 1.500 metros sobre el nivel del mar, mientras que ahora se encuentran desde el primer metro hasta los 2.220 o 2.300 metros de altitud. El incremento de la productividad va al mismo ritmo que el aumento de sus precios internacionales: un kilo de cocaína en Estados Unidos se está cotizando en alrededor de 33.000 dólares; en Europa, en 59.000 dólares y en Oriente Medio en 73.000 dólares¹¹⁶.

A diferencia de otros productos agrícolas, la coca se puede valorizar sin mucho esfuerzo. Por ejemplo, con técnicas de maceramiento con gasolina, cemento o amonio, el propio cultivador de la hoja puede transformar su producción en pasta base de cocaína y venderla por un valor cinco o seis veces mayor. Sin las FARC-EP se abrieron espacios para que los campesinos y otros actores entraran a la cadena e intentaran añadir valor agregado a su producción. Al mismo tiempo, los cultivos se han movido a lugares apartados, donde la aspersión y la erradicación de cultivos son difíciles y además son propicios para la mata debido a sus características climáticas (por ejemplo, gozan de alta radiación solar y adecuadas condiciones de humedad y altitud). Esos enclaves productivos rara vez son intervenidos por el Estado, razón por la cual la hoja alcanza su nivel óptimo y el proceso de producción se lleva a cabo a gran escala, de manera tecnificada y con mejores semillas y fertilizantes¹¹⁷. Estos procesos se concentran en Catatumbo (Norte de Santander); Tumaco, El Charco, Olaya Herrera (Nariño); El Naya (Cauca-Valle); Valdivia, Tarazá, Cáceres (Antioquia); Argelia-El Tambo (Cauca); y Putumayo.

¹¹⁵ El Tiempo, «Con matas de coca gigantes, narcos han incrementado la producción de coca».

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Pardo. «Por qué en Colombia se está produciendo más cocaína si hay menos cultivos de coca».

La marihuana también está viviendo un renovado auge, especialmente en el norte del Cauca, en los municipios de Corinto, Miranda y Toribío.¹¹⁸ Desde 2018 los cultivos se dispararon debido al aumento de los precios: mientras la arroba (25 libras) de hoja de coca costaba 35.000 pesos, la libra de «moño» de marihuana se pagaba a 40.000. A eso se sumó la ventaja del procesamiento fácil y rápido: mientras que la hoja de coca necesita laboratorios para obtener la base o el clorhidrato de cocaína, con la marihuana basta con cortar la mata, armar los «moños» y empacarlos. En ese momento se estimaba que cada familia tenía entre 1.500 y 2.000 matas de marihuana sembradas en sus parcelas y los cultivos podían ocupar entre 7.000 y 12.500 hectáreas. La variedad predominante era la denominada *creepy*, creada a través de ingeniería genética y caracterizada por su alta concentración de tetrahidrocannabinol (THC, principal psicoactivo del cannabis) y su eficiencia, pues se puede cosechar cada tres meses. Desde 2015 el precio de la *creepy* se incrementó en un 45 % y pasó de 778.900 pesos a 1.094.100 por kilogramo. Campesinos e indígenas se encargaban de las tareas productivas, mientras que los grupos armados se ocupaban de la seguridad y de cobrar cuotas a los traficantes. La marihuana sembrada en el norte del Cauca es comercializada dentro y fuera del país por bandas ilegales radicadas en Cali, Popayán, Medellín, Bogotá y otras ciudades intermedias.

Otra importante economía de guerra es la minería ilegal. Esta se posicionó dentro de las fianzas de los actores armados gracias a la confluencia de varios factores a principios del siglo XXI: el aumento de los precios internacionales de los minerales, en especial del oro; la mengua del narcotráfico como fuente de financiación debido a los esfuerzos del Estado para combatir este fenómeno y la volatilidad de los precios internacionales de la cocaína; y el fomento estatal a la explotación minera que no estuvo acompañado de medidas de regulación efectiva de la extracción y comercialización de minerales¹¹⁹. En 2012, cuando comenzaron las negociaciones entre el Gobierno y las FARC-EP, se estimaba que esa guerrilla obtenía por lo menos el 20 % de sus ingresos de la actividad minera. Para 2016 hacía presencia en 126 de los 173 municipios en los que se presentaba confluencia de grupos armados ilegales y extracción aurífera. La salida de este actor armado de numerosos territorios implicó la reconfiguración del mapa de los grupos armados ilegales; varios de ellos han formado alianzas operativas en torno al negocio o han entrado a competir por el control de áreas con yacimientos de minerales, lo cual ha tenido como consecuencia la aparición de nuevos escenarios de violación de los derechos humanos e

¹¹⁸ Semana, «El ‘triángulo de oro’ del cannabis».

¹¹⁹ Defensoría del Pueblo, *Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*.

infracciones al DIH.¹²⁰ Los principales focos de la minería ilegal como economía de guerra son Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca¹²¹.

La pugna por el poder político ya no es el núcleo de la guerra en Colombia. En el pasado los actores armados desafiaban –o protegían– al Estado y buscaban la transformación –más o menos radical– o la preservación del régimen político. En la nueva fase del conflicto, si bien la relación entre la política y las armas no desaparecerá nunca del todo –así sea en el plano básico de la injerencia electoral y la captación del erario– y algunas de las facciones aún reivindicán banderas políticas y estrategias de construcción de bases sociales, el quid es el control de diversas economías ilegales (especialmente el narcotráfico y la minería ilegal) en territorios circunscritos. Tras el cierre del ciclo de guerras del siglo XX, marcadas primero por la dicotomía bipartidista y luego por confrontación insurgencia-contrainsurgencia, en las próximas décadas Colombia atravesará una transición traumática, con inercia de viejos conflictos y surgimiento de violencias organizadas y proyectos autoritarios con propósitos mafiosos¹²².

Con la desmovilización de las AUC y el BCB en 2006 y de las FARC-EP en 2016 desaparecieron los proyectos político-militares de alcance nacional. A los actores al margen de la ley de hoy no les interesa la construcción de grandes órdenes hegemónicos. La vieja aspiración de las guerrillas de tomarse el poder a través de la combinación de las formas de lucha, el control territorial amplio y la toma de las ciudades principales ha sido reemplazada por el empeño de conseguir influencia en regiones periféricas limitadas que ofrecen ventajas para los negocios ilegales y resistir el embate del Estado y los paramilitares.

El fenómeno paramilitar también está experimentando claras transformaciones. A pesar de tener estrechos vínculos con las antiguas estructuras de las AUC, el BCB y los viejos carteles del narcotráfico, repetir muchas de sus prácticas violentas y levantar dudosas banderas contrainsurgentes,¹²³ los nuevos grupos paramilitares han renunciado a la pretensión de construir una federación de alcance nacional y ahora operan mediante células locales de mayor o menor tamaño, con el objetivo de controlar territorios, poblaciones y negocios ilegales. Así mismo, las disputas

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² González, *Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias.*

¹²³ Comúnmente estas bandas criminales paramilitares utilizan denominaciones que intentan demostrar su vocación contrainsurgente, con lo cual no solamente intentan conseguir legitimidad, sino también aparecer como interlocutores políticos para una posible negociación con el gobierno nacional. Por ejemplo, el Clan del Golfo se autodenomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Caparros se hacen llamar Frente Virgilio Peralta Arenas y Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN) es el nombre oficial de Los Pachenca.

internas y entre grupos han provocado la fragmentación de estas nuevas organizaciones paramilitares¹²⁴.

Por su parte, en lugar de sostener operaciones masivas en grandes porciones del territorio, las fuerzas militares se concentran en la utilización de nuevas tecnologías, inteligencia y los objetivos de alto valor, recurriendo a tácticas de bombardeo, infiltración, comandos y tiradores de alta precisión¹²⁵.

El nuevo ciclo de violencia en Colombia se explica por la conjunción de diferentes factores: el auge de las economías ilícitas; el insuficiente respaldo del gobierno a la implementación del acuerdo de paz; los bloqueos por parte de fuerzas políticas y económicas poderosas; un contexto internacional adverso donde se fortalece la visión de mundo antiliberal; los «odios heredados»; el menosprecio del Estado a los grupos armados que ya no son capaces de disputar el poder –ni están interesados en ello– y el fortalecimiento de esos grupos, quienes pese a su orientación criminal ganan legitimidad gracias a la desigualdad social, la continuidad de políticas antidemocráticas e inequitativas y la precaria presencia estatal.

Desde luego, en esta nueva etapa se observa la continuidad de algunos actores, motivaciones y patrones de la violencia, como las amenazas, asesinatos selectivos, extorsiones, violencia sexual, desplazamiento forzado y despojo. El ELN, por ejemplo, es una de las fichas claves del tablero, al igual que grupos paramilitares surgidos en el contexto de la desmovilización de las AUC y el BCB entre 2004 y 2006, como el Clan del Golfo. También aparecen, aunque cada vez más desdibujadas, las viejas disidencias del EPL surgidas en los años noventa.

La estigmatización, piedra angular de la guerra colombiana, sigue siendo uno de los combustibles principales de la violencia, potenciada por las nuevas tecnologías (como las redes sociales, cruciales en los ácidos debates que rodearon al plebiscito) y los cambios discursivos relacionados con el posicionamiento de la denominada “posverdad”. La impunidad sobre violaciones a los derechos humanos y el DIH también es una constante. De igual forma, pese a los cambios operativos en la estrategia y la táctica bélica, el Estado continúa optando por la militarización y la criminalización como

¹²⁴ La Comisión de la Verdad ha constatado esto en su proceso de escucha en regiones como el Pacífico, el sur del país y el Bajo Cauca antioqueño. En el informe *Vestigios de las rutas paramilitares en el Bajo Cauca Antioqueño* entregado por la Corporación Jurídica Libertad a la Comisión en el año 2020, se detallan algunos de estos procesos. Ver: 058-CI-00776. Corporación Jurídica Libertad (2020). *Vestigios de las rutas paramilitares en el Bajo Cauca Antioqueño*. Informe entregado a la Comisión de la Verdad. p. 83.

¹²⁵ Francotiradores del Ejército recientemente han abatido a importantes cabecillas del ELN, las disidencias de las FARC-EP y bandas criminales. Por ejemplo, Andrés Felipe Vanegas Londoño (alias Uriel), comandante del Frente de Guerra Occidental del ELN; Rinaldo Antonio Barrientos (Gurre), jefe del frente Héroes de Tarazá del ELN; Jacob David Acuña (Samuel), miembro de la dirección nacional del ELN y alias Euclides Mora, jefe de las disidencias del séptimo frente de las FARC-EP que operan en Guaviare.

fórmula para enfrentar no solamente el conflicto armado, sino también los complejos conflictos sociales que aquejan al país y que son cada vez más evidentes. Los abusos sistemáticos cometidos en el marco del paro nacional que estalló entre abril y mayo del 2021 -documentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y múltiples ONG-, especialmente en el suroccidente del país, evidenciaron que la doctrina del enemigo interno aún está vigente dentro de la fuerza pública.

Pese a lo anterior, esta nueva fase de la guerra expone algunas características particulares: desintensificación de la violencia e intermitencia de acciones armadas de alto impacto como las masacres, los secuestros masivos o las tomas de centros poblados; posicionamiento de nuevos actores, como las diversas disidencias de las FARC-EP, grupos paramilitares de nueva generación y mafias extranjeras (como los carteles mexicanos y bandas brasileñas involucradas con la minería ilegal), que se caracterizan por tener lineamientos políticos e ideológicos débiles, pero cuentan con una significativa capacidad económica y militar; y la concentración geográfica de las confrontaciones en zonas claves para las economías ilegales donde la presencia del Estado históricamente ha sido limitada, diferencial o ausente, donde destacan el Catatumbo nortesantandereano, Arauca, el Bajo Cauca antioqueño, el departamento del Cauca, la costa Pacífica y Putumayo. Otras zonas de riesgo son el sur de Córdoba, el sur de Bolívar, el sur del Cesar y el norte y nordeste de Antioquia.

En el Catatumbo, las disputas entre el ELN, Los Pelusos, las disidencias de las FARC-EP, los paramilitares y la fuerza pública, agravadas por la lentitud y las limitaciones en la implementación del acuerdo de paz, han disparado la violencia. En marzo de 2018 estalló la guerra entre el ELN y Los Pelusos por el control del narcotráfico y de los territorios dejados por el Frente 33 de las FARC-EP. Tras meses de intensas confrontaciones, el ELN (gracias a refuerzos traídos de La Guajira, Arauca y Bolívar) logró sacar al EPL de las zonas de retaguardia (Hacarí, Teorama y la parte norte del municipio de San Calixto) y lo obligó a replegarse a Convención, Sardinata y la frontera. Aunque Los Pelusos quedaron debilitados, persistieron con prácticas de extorsión y narcotráfico en Ábrego, La Playa de Belén y Ocaña.¹²⁶ La disputa afectó fuertemente a la población civil: de acuerdo con cifras de la Uariv los once municipios que componen el Catatumbo pasaron de registrar 7.368 víctimas en 2017 a 30.380 en el 2018. Además de los daños provocados por el fuego cruzado y las minas antipersonal (60 víctimas registradas), se presentaron amenazas, desplazamientos (cerca de 18.000 víctimas) y despojos, así como estigmatizaciones y persecuciones por supuestas ayudas a los respectivos enemigos y asesinato de liderazgos sociales, especialmente aquellos vinculados con la sustitución de cultivos de uso ilícito¹²⁷.

¹²⁶ Sánchez. *El nuevo panorama de la guerra en el Catatumbo*. El Espectador.

¹²⁷ *Ibíd.*

En 2018 la disidencia Frente 33-Mariscal Antonio Sucre se reorganizó en Tibú y comenzó a expandirse a los municipios cercanos (El Tarra, Convención, Hacarí, San Calixto y Sardinata). Este grupo también va detrás narcotráfico: investigaciones periodísticas estiman que controla por lo menos el 20% de los cultivos ilícitos y la producción de cocaína en el Catatumbo y algunas rutas que se hallan en esta parte de la frontera colombo-venezolana. Presuntamente, al igual que el resto de organizaciones ilegales que operan en la región, está prestando servicios de seguridad a los laboratorios de producción de coca asociados al Cartel de Sinaloa, al tiempo que está expandiendo el narcotráfico a otros municipios de Norte de Santander (Durania, Salazar, Chinácota y Bochalema) El Frente 33 también está involucrado en la extracción ilegal de minerales y el tráfico de armas a través de puestos fronterizos informales entre Tibú y Táchira en Venezuela¹²⁸.

Al igual que otras disidencias, el accionar del Frente 33 se ha caracterizado por el retorno a las tácticas de guerra de guerrillas y la utilización de explosivos. También ha montado retenes ilegales y ejecutado secuestros de excombatientes de las FARC-EP, militares y comerciantes que posteriormente han sido entregados a la Defensoría del Pueblo. Otro de sus repertorios son los asesinatos selectivos: entre 2018 y 2021 cometió por lo menos 18 en contra de excombatientes, líderes comunales, campesinos y políticos (en agosto de 2019 el Frente 33 se atribuyó el asesinato de Bernardo Betancourt, candidato a la alcaldía de Tibú), dejando en varios de ellos notas donde se consignaban las supuestas “faltas” que justificaban los asesinatos. La población migrante venezolana que transita o reside en sus municipios de operación también ha sido atacada bajo la acusación de cometer actos de delincuencia común o de cooperar con Los Pelusos o Los Rastrojos¹²⁹.

Presuntamente, sobre la base de valores estratégicos compartidos, el ELN y el Frente 33 han establecido pactos de no agresión con el fin de facilitar la respectiva acumulación de capital político y militar. Sobre esa base habrían distribuido el territorio de manera que el ELN se quedó con la zona de frontera, incluyendo el área metropolitana de Cúcuta y el Frente 33 con algunos municipios del Catatumbo. De igual manera, parecen tener acuerdos para el tráfico de drogas, la minería ilegal de oro y el contrabando con la complicidad de las autoridades y las fuerzas de seguridad venezolanas, aunque cada guerrilla maneja sus rutas y envíos por separado¹³⁰.

Con el objetivo de enfrentar a las guerrillas, en noviembre del 2018 arribó a la región la Fuerza de Despliegue Rápido Número 3, integrada por 5.000 uniformados. Empezó a operar en los municipios de San Calixto, Hacarí y Teorama. En la

¹²⁸ Fundación Paz & Reconciliación. *Grupos armados posfarc: una nueva espiral de violencia en Colombia*.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ *Ibíd.*

región también opera la Fuerza de Tarea Vulcano del Ejército. Las comunidades han denunciado atropellos por parte de las fuerzas militares, como empadronamientos (restricción de la entrada de víveres a las comunidades), daños a viviendas, ocupaciones de bienes civiles, toques de queda, disparos indiscriminados y activación de explosivos contra la población civil, incluyendo menores de edad. Las autoridades han desmentido esas denuncias, asegurando que los civiles han resultado afectados por las acciones del ELN y Los Pelusos¹³¹.

Otro de los epicentros del conflicto es el Bajo Cauca, sur de Córdoba y norte de Antioquia. En esta región los protagonistas son el ELN, las disidencias de los frentes 18 y 36 de las FARC-EP y grupos paramilitares como el Clan del Golfo, Los Caparros y Los Pachely. Las confrontaciones por las rentas, tanto legales (megaproyectos mineros, madera, ganadería y cultivos de banano y palma de aceite) como ilegales y por el dominio del corredor entre el Nudo del Paramillo, Córdoba y Urabá han sumido a la región en una grave crisis humanitaria encarnada en asesinatos selectivos, masacres, violencia sexual y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. El asesinato de líderes municipales y las masacres, con componentes de sevicia como la exposición y mutilación de cadáveres y la prohibición de recoger el cuerpo de las víctimas, han marcado el conflicto en los últimos años. Estos sucesos, además, han fomentado los desplazamientos forzados individuales y colectivos. Según datos recopilados por la Comisión, entre 2017 y 2020 al menos 50.000 personas han abandonado la región a causa del temor generado por el conflicto armado.

El Cauca, sobre todo en los municipios del norte, es otro de los principales escenarios de la continuidad del conflicto armado. Su ubicación como punto de conexión entre el Pacífico y el centro del país, sus características geográficas, una institucionalidad pobre, la deficiente implementación de los acuerdos de paz, la trayectoria hegemónica de las FARC-EP en el territorio y el mantenimiento de economías de guerra han sido algunos de los factores fundamentales para la reproducción de grupos armados, el desarrollo de disputas y, en consecuencia, el desatamiento de la violencia contra las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas¹³².

Poco después de la firma del acuerdo, los niveles de violencia en la región descendieron; no obstante, rápidamente se reconfiguró el tablero de actores armados y la violencia continuó. En el norte del Cauca y el sur del Valle aparecieron diversas disidencias de los frentes 6 y 30 de las FARC-EP: el Frente Unido Fuerza Pacífico y las columnas Dagoberto Ramos, Jaime Martínez, Jacobo Arenas y Miller Perdomo. Estos grupos armados se han expandido y fortalecido a través de estrategias de unificación,

¹³¹ Sánchez, «El nuevo panorama de la guerra en el Catatumbo», El Espectador.

Sánchez, «Los civiles padecen la guerra entre el Eln y el Epl en el Catatumbo», El Espectador; Sánchez, «Cuidado, mami, que yo tengo una bala ahí»: el dolor del Catatumbo», El Espectador.

¹³² Fundación Paz & Reconciliación (2021). *Grupos armados posfarc: una nueva espiral de violencia en Colombia*, página 11.

alianzas instrumentales y fuertes disputas. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, las ONG y las organizaciones y comunidades en el territorio han denunciado la presencia del ELN, Los Pelusos, paramilitares y nuevas mafias del narcotráfico como las Águilas Negras, el Clan del Golfo y los carteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación.

El punto clave del pacto entre las disidencias es el control de la minería ilegal y de los cultivos de coca y marihuana, los laboratorios de procesamiento y las rutas del narcotráfico. Sobre la cordillera occidental se ubican la mayoría de los cultivos de hoja de coca y las minas ilegales; además, es una de las principales rutas del narcotráfico que comunica Cauca y Nariño. Por su parte, en la cordillera central (Caloto, Corinto, Miranda y Toribío) se concentran los cultivos de marihuana, mientras que por los municipios de la parte plana (Villa Rica, Puerto Tejada, Guachené, Padilla y Miranda) salen todos los productos de las economías ilegales hacia el centro del país¹³³.

Líderes y lideresas sociales, autoridades étnicas y personas desmovilizadas de la guerrilla son las víctimas predilectas de esta nueva fase de la guerra. Entre 2016 y julio de 2020, las fuentes estiman que entre 129 y 329 líderes y lideresas de la región fueron asesinados. Los asesinatos de excombatientes de las FARC-EP también han mostrado un incremento preocupante desde la firma del acuerdo de paz. Entre 2017 y 2020 por lo menos 53 han sido asesinados, especialmente en Argelia, Corinto, Santander de Quilichao y Miranda. También han sido comunes las amenazas y los desplazamientos forzados. Por ejemplo, los exguerrilleros que estaban agrupados en la vereda Santa Clara (Argelia) se tuvieron que desplazar ante las amenazas de las disidencias y grupos paramilitares. En el contexto del posacuerdo, los grupos armados empezaron una cadena de venganzas y deslegitimación, acusándose mutuamente de ser narcos, delincuentes, “traidores” y de trabajar con la fuerza pública. En la mitad de esta violencia ha quedado la población civil, acusada de trabajar con el respectivo enemigo de cada grupo armado al margen de la ley, junto con los excombatientes que se niegan a retornar a la guerra.

Al igual que en otras zonas del país, tras un breve periodo de calma y optimismo posterior a la firma de los acuerdos de paz, en Chocó y la costa Pacífica el conflicto se reactivó, alimentado por las economías de guerra. En la región actualmente hacen presencia tropas del ELN, el Clan del Golfo, algunas disidencias de las FARC-EP (como el frente Óliver Sinisterra) y grupos de narcotráfico y crimen organizado como Los Chacales, Los Locos, Los Contadores, Los Mexicanos y La Empresa. La disputa por el control de recursos mineros, madereros y del narcotráfico y por los ríos (como el Baudó, el Atrato y el San Juan) y carreteras que comunican a la región con otras zonas del país, azuzada por las limitaciones en la implementación del acuerdo de paz, ha generado una serie de violencias y regulaciones contra la población civil, así

¹³³ Fundación Paz & Reconciliación (2021). *Grupos armados posfarc: una nueva espiral de violencia en Colombia*, 13.

como combates en territorios colectivos afro e indígenas que profundizan la crisis social y económica que desde hace décadas sufren los pobladores de la región. En los tres principales centros urbanos del Pacífico -Quibdó, Tumaco y Buenaventura- ha habido una reconfiguración de los conflictos por la disputa territorial y el control de rentas. En las zonas urbanas han incrementado las acciones de exterminio social, la imposición de «fronteras invisibles», así como las amenazas y extorsiones a comerciantes, tenderos, transportadores de alimentos y autoridades locales.

De acuerdo con las voces escuchadas por la Comisión de la Verdad, la presencia de estructuras del ELN y del Clan han generado fenómenos de confinamiento y desplazamiento forzado, en los que las comunidades rurales, principalmente indígenas y afrodescendientes, son las más afectadas. Así mismo, ha habido un incremento en los reclutamientos, los asesinatos selectivos, las amenazas y los casos de violencia sexual contra líderes y lideresas sociales. Simultáneamente, las comunidades continúan denunciando irregularidades en el proceder de las fuerzas militares estatales.

Al igual que en las otras zonas, la nueva fase de la guerra en Putumayo está ligada principalmente al narcotráfico. Aunque tras la firma del acuerdo hubo dos años de tranquilidad, las disidencias de las FARC-EP comenzaron a disputar el territorio, especialmente los ríos Caquetá y Putumayo, que atraviesan el departamento y son claves para el transporte ante la falta de vías para comunicarse con el Cauca, los Llanos orientales y la Amazonía.¹³⁴ Putumayo también es estratégico para los grupos armados ilegales por los corredores que permiten la circulación de personas, armas y drogas hacia el centro del país, el Pacífico y las zonas fronterizas con Brasil, Ecuador y Perú¹³⁵.

Uno de los actores en disputa es la estructura surgida a partir de los residuos del Frente 48 de las FARC. El grupo estableció una alianza con La Constru, un grupo paramilitar surgido en 2006 tras la desmovilización de las AUC. Esa alianza se rebautizó como Los Sinaloa, pero en 2019 pasó a llamarse La Mafia. En 2020 se rebautizaron como Comandos de la Frontera y en marzo de 2021, cuando anunciaron su ingreso a la Segunda Marquetalia, le agregaron un epígrafe: Comandos de la Frontera-Ejército Bolivariano. Este grupo controla la cuenca del río Putumayo en el sur y occidente del departamento y opera sobre todo en los cascos urbanos: Orito, San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguízamo. Su contrincante es el Frente Carolina Ramírez, conformado en 2018 a partir del Frente 32 de las FARC, que controla la cuenca del río Caquetá en el norte y el oriente del departamento (Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo)¹³⁶.

¹³⁴ Rivera, «El conflicto que se desbordó en Putumayo», *El Espectador*.

¹³⁵ Laia Mataix, «El Putumayo sigue desangrándose por la violencia cinco años después de la paz», *Swiss Info*.

¹³⁶ Pérez y Galvis, «La paz se derrumba en Putumayo». *La Silla Vacía*.

La población civil ha quedado en medio de la disputa entre ambas disidencias. Al igual que en otras zonas del país, el asesinato a líderes ha sido sistemático; los integrantes de las juntas de acción comunal, al igual que las personas que defienden los derechos humanos, el medio ambiente o la implementación de los acuerdos, han sido perseguidos, amenazados y asesinados.¹³⁷ Generalmente las víctimas son acusadas de ser informantes o colaboradores del enemigo, pese a que muchas veces son obligadas a actuar en favor de alguno de los grupos; además, como explican líderes de la región, muchas veces «pecan» por ingenuidad, pues los pobladores de la región desconocen la dinámica actual del conflicto y piensan que los combatientes, que antes llevaban los brazaletes de las FARC, son del mismo bando¹³⁸.

A la par de esas modalidades de violencia ha aumentado el reclutamiento de menores y su participación en la disputa armada: según cifras de la Red de Derechos Humanos en 2020 cerca de 600 niños fueron reclutados, tanto a la fuerza como a través del ofrecimiento de incentivos económicos como pagos mensuales. Muchos líderes que han denunciado esta situación han tenido que salir del territorio por amenazas.¹³⁹ Las comunidades y las organizaciones territoriales también han denunciado la imposición de normas de conducta, desapariciones forzadas y trata de personas con fines de explotación sexual.¹⁴⁰ Antiguos combatientes de la guerrilla comprometidos con la implementación del acuerdo de paz también han sido víctimas de amenazas, homicidios selectivos y desplazamientos forzados.

A la disputa territorial de las disidencias se añade el conflicto entre los campesinos y el Estado por el cultivo de coca. En Putumayo la gente confió masivamente en el PNIS, pero el programa terminó en desilusión. Allí se inscribieron 20.350 familias, que representan el 20,54% de las 99.097 que conforman el programa en todo el país. Aunque al principio el gobierno avanzó en el pago prometido a las familias para que pudieran sobrevivir después de la erradicación, se colgó en la implementación de los proyectos productivos necesarios para que los pobladores definitivamente dejaran de lado los cultivos de uso ilícito. Según informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a mayo de 2021 menos de mil familias contaban con un proyecto productivo¹⁴¹. De acuerdo con líderes sociales de la región, en lugar de cumplir con los programas de inversión contemplados en el PNIS y los PDET, el Estado se ha decantado por una política de erradicación forzada que ha provocado choques entre el Ejército y las comunidades y violaciones a los derechos humanos por parte de algunos militares¹⁴². Ante la pobreza y el abandono estatal, en

¹³⁷ Medina, «El miedo y la violencia regresaron al Bajo Putumayo». *Semana Rural*.

¹³⁸ Pérez y Galvis, «La paz se derrumba en Putumayo». *La Silla Vacía*.

¹³⁹ Medina, «El miedo y la violencia regresaron al Bajo Putumayo». *Semana Rural*.

¹⁴⁰ Rivera, «El conflicto que se desbordó en Putumayo», *El Espectador*.

¹⁴¹ Pérez y Galvis, «La paz se derrumba en Putumayo». *La Silla Vacía*.

¹⁴² Rivera, «El conflicto que se desbordó en Putumayo», *El Espectador*.

Putumayo la coca sigue siendo el único salvavidas de miles y el sustento principal de los grupos al margen de la ley.

En suma, lo que se observa actualmente en Colombia es una colección de diversos conflictos locales de baja intensidad. Pese a que es poco probable que en el corto plazo se conviertan en alzamientos armados por el poder o en retos estratégicos al Estado y al régimen dominante¹⁴³, la Comisión de la Verdad ve con preocupación el potencial que tienen estos conflictos de escalar hasta una dimensión nacional debido al progresivo desborde hacia regiones aledañas y a los ingentes recursos provenientes del narcotráfico y la minería ilegal que pueden ser utilizados por los actores ilegales para promover sus agendas.

Aunque con la firma del Acuerdo de Paz hubo una disminución general en el país de las estadísticas violentas, algunos de los patrones más característicos y preocupantes del nuevo ciclo de violencia son la persecución, estigmatización y asesinato sistemático de liderazgos sociales -sobre todo aquellos asociados al PNIS- y de excombatientes de las FARC-EP.

Aunque el gobierno adjudica la violencia contra excombatientes esencialmente a la reincidencia en actividades criminales, también se explica por otros motivos. En primer lugar, por represalias ante la negación de los reincorporados a entrar a nuevos grupos armados, quienes los buscan por su experiencia en los quehaceres bélicos, contactos y conocimiento de los territorios. En segundo lugar, por rencillas y disputas que quedaron sin concluir debido a la dejación de armas de las FARC-EP. Y en tercer lugar, por «ajustes de cuentas» o venganzas por los abusos y agresiones contra la población que habrían sido perpetradas por los ahora reincorporados de las FARC-EP, las cuales se extienden a sus círculos familiares o políticos. Las regiones más críticas son el Bajo Atrato, norte de Antioquia, el Bajo Cauca, norte del Cauca, Nariño, Catatumbo, sur del Meta, Caquetá y Guaviare. Gran parte de los asesinatos selectivos han sido ejecutados bajo la modalidad de sicariato en los lugares de residencia de las víctimas, en sitios concurridos, como establecimientos comerciales y en vías públicas veredales. Algunos también han sido desaparecidos. La mayoría de los autores materiales no han sido identificados¹⁴⁴.

Como demuestran analistas y organizaciones nacionales e internacionales, la victimización a los liderazgos sociales también es multicausal. En un primer nivel, se explica por la oposición que plantan frente al narcotráfico, la minería ilegal y otras economías ilícitas y la presencia permanente o pasajera de los actores armados en sus territorios. En la mayoría de los casos se denuncian alianzas entre los dueños de estas economías y la fuerza pública, lo que explica la ineficacia de la acción estatal para contener la violencia. En un segundo nivel, se relaciona con la resistencia ante la

¹⁴³ González, *Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias*, 7.

¹⁴⁴ El Tiempo, «¿Por qué están matando a los reincorporados de las FARC?».

ejecución de proyectos económicos y de infraestructura en sus territorios, que si bien son legales, son considerados por las comunidades nocivos para el medio ambiente, la soberanía alimentaria y la autonomía étnica. De ahí que el perfil de las víctimas se concentre en liderazgos sociales en comunidades indígenas y afrodescendientes, pero también en los liderazgos ambientales: en el 2020 Colombia fue catalogado por el informe Global Witness como el país donde más asesinan defensores ambientales¹⁴⁵.

En un tercer nivel, se asocia con su tarea de defensa e implementación del acuerdo final de paz (especialmente la sustitución de cultivos de uso ilícito) y otras medidas de satisfacción a los derechos de las víctimas, como la restitución de tierras, la promoción de derechos humanos, la reparación simbólica y administrativa, los procesos de recuperación de memoria histórica, la investigación judicial, el litigio estratégico, la protección de derechos para comunidades específicas (por ejemplo, población LGBTIQ+, indígenas, afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, etcétera), entre otros. En un cuarto nivel, se explica por la tarea de veeduría sobre la administración pública local que desarrollan los líderes y lideresas (por ejemplo, denuncias sobre corrupción) y el obstáculo que representan para los intereses políticos y económicos de sectores poderosos en los territorios.

Aunque el perfil de las víctimas es diverso, en general la violencia se focaliza contra reclamantes de derechos¹⁴⁶. Sin embargo, no hay un patrón claro sobre los responsables¹⁴⁷. Aunque no existen certezas ni consensos sobre las cifras de líderes y lideresas asesinados (las fuentes varían entre cerca de 300 y más de 700), según datos de la Fiscalía, entre 2016 y agosto del 2020¹⁴⁸, el 17,51 % de los homicidios fueron cometidos por organizaciones criminales tipo C¹⁴⁹; el 11,86 % por el Clan

¹⁴⁵ El Espectador, «A su memoria: los 65 líderes ambientales asesinados en 2020 en Colombia».

¹⁴⁶ Alonso, «Conflicto armado y democracia en Colombia. Una mirada a los patrones de la violencia política».

¹⁴⁷ «Ariel Ávila, subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación y autor del libro ‘¿Por qué los matan?’ se muestra de acuerdo con la Fiscalía y el Presidente en cuanto a que no existe un solo perpetrador común, pero él ve otra explicación a los motivos que impulsan los crímenes. ‘Lo que se puede concluir después de revisar los perfiles de las víctimas y las zonas en donde ocurren las muertes es que en Colombia la violencia se convirtió en un mecanismo para tramitar conflictos políticos. Entonces lo que queda como evidencia es que cuando una persona poderosa entra en conflicto con un líder y está en capacidad de contratar a un sicario, lo hace. En la investigación para mi libro encontré que el 70 % de los victimarios identificados son sicarios que ni siquiera saben quién los contrató y el 30% son disidencias de las FARC, ELN, Clan del Golfo, etcétera.’ La Vanguardia, «¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?».

¹⁴⁸ En ese periodo la Fiscalía abrió procesos investigativos a 302 casos de asesinato de liderazgos sociales. De ellos, reportan haber esclarecido 117, que corresponden al 58,61%. De esos 117 el órgano investigador tiene claridad sobre los autores en 103. La Vanguardia, «¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?».

¹⁴⁹ Según la definición de la Policía Nacional, son grupos pequeños (de unas tres personas) que se conforman de manera temporal para delinquir, especialmente en las regiones rurales. La Vanguardia, «¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?».

del Golfo; el 11,86 % por Grupos Armados Organizados Residuales; 7,91 % por el ELN y 1,13 % por disidencias de las FARC-EP. Según cálculos de la Comisión Colombiana de Juristas, citados en el informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU, entre la firma del acuerdo de paz y finales de julio de 2018, del total de las personas defensoras asesinadas -entre 400 y 486, según la fuente- 23 % son dignatarios/as de las JAC, 20% líderes y lideresas comunales, 20 % líderes y lideresas étnicos (12 % indígenas y 9 % afrodescendientes), 5 % defensores de los derechos de las víctimas, 11% líderes y lideresas campesinos, 2 % reclamantes de tierra y 2 % abogados/as defensores de derechos humanos.¹⁵⁰ Como en momentos anteriores del conflicto armado, la persecución y asesinato de liderazgos sociales se sigue caracterizando por ser “una violencia selectiva, letal y racional”¹⁵¹, con altos índices de impunidad que generan impactos en los procesos participativos y de democracia local y regional.

¹⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.*

¹⁵¹ Alonso, «Conflicto armado y democracia en Colombia».



**Pensando en el futuro:
ordenamiento
y desarrollo territorial
para la paz**

La guerra se arraigó en una sociedad históricamente desigual y excluyente. Las disputas por el territorio entre múltiples actores, la imposición de órdenes locales por parte de guerrillas, paramilitares y mafias, la penetración de economías legales e ilegales, la contrarreforma agraria (violenta y no violenta), entre otros fenómenos intrínsecos al conflicto armado interno, han reconfigurado total o parcialmente diversos territorios rurales y urbanos en el país, tanto a nivel físico como demográfico y simbólico. En efecto, en el país la desigualdad en el acceso a la tierra es casi absoluta¹⁵². Tras el Censo Nacional Agropecuario en 2014, el DANE concluyó que el índice de Gini de tierras en Colombia era de 0,92¹⁵³, lo que nos acercaba a la perfecta desigualdad y nos convertía en uno de los países más desiguales del planeta en materia de acceso a la tierra.

Adicionalmente, la guerra ha promovido un patrón inadecuado de ocupación, distribución y uso del territorio, cuyos rasgos principales son el acaparamiento de los mejores valles planos para ganadería extensiva, que ocupa el doble del área con vocación para ese uso, el aprovechamiento insuficiente del potencial agrícola, cuya área podría triplicar la usada actualmente en agricultura; la imposición violenta de proyectos agroindustriales y minero-energéticos y, el desplazamiento del campesinado a tierras pendientes de laderas de montañas y bosques tropicales cálidos de colonización de frontera, cuyos costos ambientales superan con mucho los escasos beneficios de subsistencia que se obtienen en la producción en estos suelos frágiles y pobres. El acaparamiento improductivo de las mejores tierras ha sido la fuente de rentas de las familias dominantes de las regiones fértiles, sin devolver en impuestos el costo de oportunidad que paga el resto de la sociedad. Esto les ha permitido subsistir en posiciones de privilegio sin invertir sus capitales en la producción empresarial, que exige esfuerzos de gestión y asunción de riesgos. Esta acumulación de tierra y el carácter rentista inherente al cuasi monopolio de la tierra frena el desarrollo productivo¹⁵⁴, no genera empleo formal suficiente y desplaza al campesinado de los suelos productivos, excluyéndolos de los circuitos de producción de riqueza y bienestar.

¹⁵² La estructura de la tierra en Colombia se ha caracterizado históricamente por su concentración, su estructura bimodal (es decir, que coexisten la agricultura capitalista liderada por empresas con la de subsistencia y comercio a baja escala desarrollada por campesinos y poblaciones étnicas) y una vocación agrícola ineficiente.

¹⁵³ A manera de contrastación del 0,92 de concentración de la tierra en Colombia, para 2021 el Gini de tierras en Europa era de 0,57; en África de 0,56; en Asia de 0,55; y en América Latina de 0,79. Además, en América Latina las personas que viven de la agricultura familiar, campesina e indígena son propietarias del 13 % del total de la tierra explotable. En Colombia este porcentaje baja dramáticamente al 4 %. We Effect, «América Latina tiene la mayor desigualdad del mundo en distribución de la tierra».

¹⁵⁴ Las políticas sobre desarrollo rural y regulación de los derechos de propiedad sobre la tierra y los intentos de poner tributos progresivos a la propiedad rural, han fracasado en movilizar la tierra como factor productivo y en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda. También fracasaron en corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra.

La conformación de territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas no solo reconoció los derechos territoriales, sino que promovió el reconocimiento de estos pueblos y comunidades como sujetos políticos y de especial protección. En la misma dirección, el limitado avance de la confirmación de zonas de reserva campesina y las luchas del movimiento campesino promueven el reconocimiento de las territorialidades campesinas y su reconocimiento como sujeto político. Sin embargo, la guerra ha hecho inalcanzable el goce y disfrute efectivo de los derechos reconocidos para las comunidades étnicas y ha impedido la protección y desarrollo de la economía y proyecto político del campesinado que sigue sufriendo las consecuencias de la subrepresentación de sus intereses en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo territorial y la invisibilización permanente de sus derechos. La fuerza transformadora de los sujetos étnicos y campesinos se enfrentó a los intereses políticos y de los capitales privados legales e ilegales que, haciendo uso de la violencia, desconocieron los derechos adquiridos por las comunidades y poblaciones, y los empujaron a la exclusión y la pobreza.

En razón de todo lo expuesto, es imperativo para avanzar hacia la paz territorial, estable y duradera en Colombia, hacia la construcción de consensos en todas las escalas alrededor de principios que orienten el ordenamiento y desarrollo territorial. Para esto, además del reconocimiento de las «interrelaciones entre el desarrollo económico y social, con las formas de uso y ocupación del territorio»¹⁵⁵, deben ser reconocidas también las trayectorias culturales y político-institucionales que han estado en la base de los conflictos territoriales, sobre todo de aquellos tramitados de forma violenta en el marco del conflicto armado interno.

Uno de los principales rasgos de los procesos de ordenamiento territorial colombiano ha sido la «transformación e intervención desordenada de las actividades socioeconómicas»¹⁵⁶. La informalidad en los procesos de ocupación ha estado presente tanto en los territorios rurales como urbanos. En la ruralidad, este desorden o informalidad se expresaron en formas de despojo «a través de transacciones legales y despojo administrativo», así como a través de barreras para que se pudiesen consolidar los derechos de propiedad, tales como: «a. problemas relacionados con la información; b. problemas de acceso a los trámites y c. alta discrecionalidad de los funcionarios competentes»¹⁵⁷. Desde la perspectiva de los procesos de urbanización, la informalidad –ya fuese a través de la ocupación, la invasión o la «piratería»– ha sido la forma que han encontrado gran parte de las víctimas del desplazamiento forzado para hacerse a un nuevo refugio. Entre la informalidad conducente al despojo de la propiedad rural y las formas de ocupación

¹⁵⁵ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General», 8.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 9.

¹⁵⁷ Comisión Colombiana de Juristas, «Radiografía de la restitución de tierras en Colombia», 19-20.

informal de las ciudades, se configuró un continuum de violencias y de pobreza a través del cual se expresa con total transparencia cómo el conflicto armado interno impactó el conjunto del territorio nacional y no solamente a regiones y zonas «aisladas». De allí que la mirada «focalizada» deba ser revisada en función de una mirada integradora y relacional del territorio.

La migración forzada en Colombia no atenúa las condiciones de pobreza, y más bien se comporta de manera inversa. Es importante tener en cuenta esta inversión de valores, debido a las particularidades que rodean la salida de población (expropiación de tierra, pérdida de territorio, del tejido social y de fuentes de ingresos) y las características de las regiones de recepción (las zonas más deprimidas de las grandes ciudades), con lo cual esta forma de movilidad incrementa las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población afectada e igualmente de la población residente en la zona de recepción¹⁵⁸.

El empobrecimiento del campesinado arrojado una y otra vez a la ciudad a costa del despojo de sus tierras se comprueba también a través de los datos suministrados por la III Encuesta de Verificación de la situación de la población desplazada, en 2010:

[E]l 55% de la población desplazada tenía tierras y el 94 % debió abandonarlas como consecuencia del desplazamiento. Las relaciones de dominio con la tierra de la población desplazada son: el 67,2 % aseguró ser propietario, 6.2 % poseedor, el 5,2 % usufructuario, el 3,5 % ocupante de hecho, el 2,9 % ocupante de baldíos, y un considerable 13 % se circunscribe a otros tipos de tenencia¹⁵⁹.

Mientras los recorridos del despojo y el desplazamiento forzado se fueron haciendo cicatrices profundas de nuestra geografía, a partir del año 2000 se duplicaron los conflictos socioambientales relacionados con fenómenos como «la explotación indiscriminada de recursos no renovables, la expansión de [...] actividades agroindustriales o economías ilícitas [...], la expansión de obras de infraestructura (vías, puertos, embalses, entre otros), así como la ampliación de las fronteras de colonización y urbanización»¹⁶⁰. El mapeo de conflictos socioambientales hechos por la Universidad del Valle, reseñado por la Comisión de Ordenamiento Territorial, resaltó que para 2014 los principales conflictos socioambientales se encontraban relacionados con: la minería de materiales de construcción, la explotación de energías fósiles (hidrocarburos y carbón), hidroeléctricas, rellenos sanitarios, biocombustibles y monocultivos. Actividades ubicadas en su mayoría sobre la región centro andina, caribe y al

¹⁵⁸ Ruiz, «Las particularidades del proceso urbanizador en Colombia».

¹⁵⁹ Comisión Colombiana de Juristas, «Radiografía de la restitución de tierras en Colombia», 21.

¹⁶⁰ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General», 9.

noroccidente del país. Coincidiendo con las zonas de mayor urbanización y concentración de población. «Se estima que las cuencas andinas han sido transformadas en un 90% y que en la región central ya no quedan suelos de clase I por la absorción de estos debido a la urbanización»¹⁶¹.

El uso del suelo en contravía con su vocación es otro de los conflictos territoriales presente en el país. Para 2014 se presentaba una subutilización del 13% del territorio, mientras que el 15 % se encontraba sobreutilizado. Dentro de las actividades intensivas que marcan la sobreutilización se encontraron: actividades agropecuarias en zonas de conservación (13 millones de hectáreas), «actividades extractivas en zonas de páramos (935 mil ha.), usos agropecuarios en áreas pantanosas (3,3 millones de ha.), usos mineros en ríos, páramos, ciénagas o en tierras con un alto potencial para la agricultura (65 mil ha.) y [...] obras civiles y urbanas» que afectan cuerpos de agua en 49 mil hectáreas en todo el país; 3.7 millones de hectáreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encontraba amenazado por algún conflicto de uso no compatible¹⁶². En las zonas costeras del país del Pacífico y el Caribe, actividades como el turismo, la expansión urbana, y la actividad portuaria, constituían las principales fuentes de conflicto.

Un tercer conflicto que define las dinámicas históricas del ordenamiento es el que sitúa a los territorios de la ruralidad y a sus poblaciones en enormes desventajas frente a las ciudades. Más del 78% de la población vive en ciudades y la visión del desarrollo que ha predominado ha tenido un marcado sesgo urbano, lo que contrasta con la extensión de la ruralidad, su heterogeneidad, pero, sobre todo, con el papel que juega en la sostenibilidad de todo el sistema territorial. Las áreas rurales «se caracterizan por una débil relación con los centros urbanos, menores niveles de calidad de vida, dificultades de accesibilidad, débil presencia institucional, usos inadecuados del suelo y pérdida paulatina de población»¹⁶³. Su heterogeneidad se expresa en la amplia gama de zonas que abarca, las cuales van desde áreas «relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país»¹⁶⁴. El uso ineficiente del suelo y la informalidad de la propiedad rural también están asociados a los desequilibrios territoriales, siendo la guerra una de las causas principales.

En 2014 la Misión para la Transformación del Campo identificó grandes brechas entre las cabeceras municipales (asimiladas como área urbana) y la población dispersa en áreas rurales. Así, en la ruralidad se presentaban las «mayores carencias [...] en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar),

¹⁶¹ Machado, *La ruralidad que viene y lo urbano*, 204.

¹⁶² Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General».

¹⁶³ *Ibid.*, 15.

¹⁶⁴ Ocampo, «Misión para la transformación del campo», 6.

acceso a agua y saneamiento y menores oportunidades laborales (altísima informalidad, que en el índice de pobreza multidimensional realmente mide el bajo acceso al sistema de pensiones)»¹⁶⁵. En términos de la educación no sólo persistían problemas de cobertura y logro sino también de pertinencia y calidad. En cuanto al acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, para el 2012 este no superaba el 53 % y el 16 % respectivamente, mientras que en las ciudades para ese momento el acceso a estos servicios se estimaba por encima del 95 %¹⁶⁶, en todos los casos. Y, aunque en el momento se reportaron mejorías en los indicadores de pobreza, las brechas relativas se habían ampliado, siendo estas muy elevadas: «la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas en 2013 y la pobreza multidimensional 2,5 veces más alta. Otro elemento relacionado es el escaso alcance de la clase media»¹⁶⁷.

Además de los desequilibrios en la calidad de vida entre el campo y la ciudad, reportados en los diferentes diagnósticos realizados en 2014, la COT registró de manera particular la persistencia de desequilibrios interregionales en la calidad de vida. Aunque estos datos también presentaron mejorías al iniciar la segunda década del siglo XXI, «la desigualdad en los ingresos entre 2012 y 2013 se incrementó en las cabeceras, especialmente en trece áreas urbanas, mientras que para el país el coeficiente de Gini permaneció estable en los últimos dos años»¹⁶⁸. Regiones como el Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá presentaron disminuciones en los indicadores de pobreza, mientras en el Atlántico o el Pacífico seguían reportando altos índices en el mismo indicador. El acceso a servicios públicos (alcantarillado, agua y recolección de basuras), la formación de capital humano y el empleo formal dan cuenta de la profundidad de las brechas. En 2013 la Encuesta de Calidad de Vida del DANE arrojó que:

[M]ientras en el Valle del Cauca el 92 % de los hogares encuestados tiene acceso al servicio de alcantarillado, en el resto del Pacífico el porcentaje de hogares con acceso a este servicio es tan solo del 47 %. Por otra parte, en temas de formación de capital humano la brecha de las tasas de analfabetismo entre Atlántico y Pacífico, frente al resto del país, supera los cuatro puntos porcentuales. Mientras en estas dos

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ Aunque los datos de las Encuestas de Calidad de Vida han arrojado una importante mejoría en el acceso a servicios públicos en las ciudades, investigaciones como la realizada por Carlos Torres-Tovar sobre calidad de vida urbana dio cuenta de las grandes brechas que existían entre zonas pobres de Bogotá y el resto de la ciudad, en las primeras décadas del siglo XXI. En barrios de origen informal como Caracolí, en el borde suroccidental de la ciudad, el acceso a alcantarillado y agua potable en 2009 se registró por debajo del 30 % percepción.

¹⁶⁷ Ocampo, «Misión para la transformación del campo», 9.

¹⁶⁸ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General», 16.

regiones el 10,2 % y el 8,8 % de las personas de más de 15 años son analfabetas, en el resto del país la tasa se sitúa por debajo del 5 %¹⁶⁹.

Por otra parte, la variación de los datos de pobreza, pobreza extrema y GINI entre el 2012 y el 2021 para once ciudades¹⁷⁰ reflejó el impacto negativo que tuvo la pandemia del Covid-19 en la profundización de las brechas ya existentes. Los datos presentados permitieron observar tendencias al aumento de los índices de pobreza por encima del 20 % y de pobreza extrema superiores al 10 % o 15 %, esto para el conjunto de las ciudades observadas. Resultados que contrastan con los altísimos niveles de concentración del ingreso (GINI), en todos los casos rozando o por encima de los 0,5 puntos. Complementan la revisión los datos de informalidad, certificación en educación y tasas de ocupación, los cuales reflejaron una grave correlación entre los altísimos niveles de informalidad y los muy bajos niveles de certificación en educación. Así, la persistencia de las brechas entre regiones es verificable al observar cómo mientras Bogotá, entre el 2012 y el 2020, mantuvo los índices de pobreza por debajo del 30 % y los de pobreza extrema por debajo del 5 % –al igual que Cali y Medellín–, otras ciudades capitales como Cartagena, Santa Marta, Cúcuta y Quibdó registraron cifras siempre por encima del 40 % para pobreza y superiores al 5 % para pobreza monetaria, durante el mismo periodo. En Cúcuta la pobreza pasó del 23.4 % en 2012 al 46.1 % en 2021. Quibdó registró los peores datos con índices de pobreza que oscilaron entre el 60 % y 70 % y de pobreza extrema entre el 20 % y el 30 %. Finalmente, todas las ciudades reportaron un aumento de casi diez puntos porcentuales en los datos de pobreza y cinco puntos en los de pobreza extrema entre el 2019 y el 2021¹⁷¹.

A las brechas entre regiones se suman las disputas por el control de territorios entre actores que encarnan distintas visiones de desarrollo. Históricamente estos conflictos territoriales han causado un mayor impacto sobre territorios étnicos con reglamentación especial, así como sobre sus poblaciones, y han terminado afectando a sujetos de especial protección constitucional. En las regiones del Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía se presentan la mayor cantidad de casos de explotación de recursos no renovables sobre resguardos indígenas, así como la mayor presión por la expansión de la frontera agrícola. Por su parte, ciudades como Buenaventura son la muestra del avance de actividades económicas de enclave que no garantizan el mejoramiento de

¹⁶⁹ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General», 16.

¹⁷⁰ Las ciudades priorizadas para el análisis fueron: las primacías urbanas, Bogotá, Cali y Medellín; y algunas representaciones regionales, para la región Sur Andina: Cali y Pasto a la que se sumó Quibdó (Pacífico), por falta de información estable para otra ciudades de la región. Caribe: Barranquilla, Santa Marta y Cartagena y Santanderes: Barrancabermeja y Cúcuta.

¹⁷¹ Análisis realizados a partir de las bases de datos del DANE sobre pobreza, pobreza extrema y GINI y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

la calidad de vida de sus poblaciones como tampoco el fortalecimiento de capacidades endógenas para el desarrollo territorial. La COT reconoció que «La perspectiva exclusivamente económica y sectorial de algunos de los grandes equipamientos e infraestructuras nacionales y regionales ha dificultado su funcionamiento y generado contrastes con sus contextos locales y regionales, que han dado lugar a conflictos en el ordenamiento territorial»¹⁷².

Además de lo que ya ha sido expuesto, también hace parte del balance de los principales conflictos territoriales del país el estado de implementación del Acuerdo Final de Paz. En este sentido, los informes publicados a propósito de los cinco años de la firma del Acuerdo dan cuenta de la lenta implementación de los compromisos relacionados con la democratización territorial. El Instituto Kroc asegura que «aún se encuentran pendientes algunos compromisos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), particularmente sobre los Planes de Atención Inmediata (PAI) comunitarios y la implementación de los proyectos productivos de largo plazo para familias cultivadoras»¹⁷³. Las acciones relacionadas con el punto 1: Reforma Rural Integral (RII) y el punto 2: Participación Política, se encuentran sin iniciar o en niveles muy bajos de desarrollo.

Asuntos relacionados con el fondo de tierras, el desarrollo de programas de vivienda, asistencia técnica, adecuación de tierras y proyectos productivos no presentan avances desde el año 2018¹⁷⁴. Por su parte, algunos Planes de Acción para la Transformación Regional (PART) que suponían procesos de participación para su construcción, y a través de los cuales se debía orientar la inversión pública para las subregiones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), recibieron críticas relacionadas con: visiones territoriales «generales, sin contenido alguno», imprecisión en las metas y objetivos, «“proyectos” que son apenas ideas» y falta de compromiso de los gobiernos territoriales y el gobierno nacional¹⁷⁵. A la lenta implementación se suma la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹⁷⁶, con las cuales se subordinó a un «enfoque de seguridad centrado en las Fuerzas Militares»¹⁷⁷ lo que había sido pactado en el marco del Acuerdo Final. En municipios incorporados a las ZEII, durante el 2019 se registraron «16 casos de enfrentamientos entre la fuerza pública y ciudadanos en operaciones de erradicación manual»¹⁷⁸. También se reportaron trece casos de asesinatos a líderes sociales y tres de los 200 casos de asesinatos a personas firmantes.

¹⁷² Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General», 16.

¹⁷³ Instituto Kroc, *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final*, 7.

¹⁷⁴ Ahumada, «La implementación del Acuerdo de paz en Colombia».

¹⁷⁵ Maldonado, «Plan de Acción para la Transformación Regional».

¹⁷⁶ Triana y Uribe, «Zonas Estratégicas de Intervención Integral: ¿zonas no-futuro?», *El Espectador*.

¹⁷⁷ Ahumada, «La implementación del Acuerdo de paz en Colombia», 42.

¹⁷⁸ Triana y Uribe, «Zonas Estratégicas de Intervención Integral: ¿zonas no-futuro?», *El Espectador*.

En síntesis, el país tiene un sistema territorial desequilibrado, que de una parte mantiene la concentración de población en un pequeño grupo de ciudades, mientras que de otra presenta una persistente disfuncionalidad en un conjunto de municipios¹⁷⁹. Para el 2014,

nueve zonas metropolitanas con sus núcleos y 56 municipios metropolitanizados aportan sistemáticamente el 57,4 % del crecimiento poblacional, mientras que las 23 capitales departamentales restantes en las que no se distingue alguna interacción metropolitana de trascendencia aportan un 15,5 % de tal crecimiento, 21 de las cuales presentan rasgos primaciales en sus jurisdicciones mientras que dos (Mocoa y Puerto Carreño) no son las ciudades más pobladas de sus departamentos¹⁸⁰.

Los desequilibrios y brechas territoriales del país se han visto acentuados como consecuencia de la guerra. Las fuertes afectaciones a los ecosistemas, la concentración de población, de pobreza y de la propiedad rural y urbana¹⁸¹, la informalidad y un modelo de desarrollo que tiende a la reprimarización de la economía en conjunción con el aumento de los índices de pobreza, han sido, entre otros, rasgos característicos de un ordenamiento territorial en el que la violencia –como forma de tramitar los conflictos– tiene mayores posibilidades para persistir.

Otro conjunto de problemáticas relacionadas con el ordenamiento territorial colombiano está asociado a la trayectoria de la configuración institucional y de democratización política en todas las escalas de la vida nacional. Ampliamente reseñados en las historias regionales y en esta misma introducción, los conflictos de orden político en los territorios han estado frecuentemente atravesados por la violencia. La consolidación de poderes locales elitistas regionales y las intermediaciones clientelistas, basados en relaciones patriarcales de parentesco y compadrazgo, han sido –con sus matices– el común denominador de los órdenes político-institucionales que terminaron por imponerse en el marco de un proceso de descentralización que nació en medio de la degradación del conflicto armado interno durante la década del noventa.

La descentralización fiscal no logró la reducción de brechas entre las regiones; por el contrario, «las disparidades entre las regiones aumentaron», con lo cual, en 2013, para 16 departamentos el 80 % de sus ingresos provenía de transferencias del nivel central: «Bolívar, Córdoba, Magdalena, Guajira, Cesar y Sucre en la Costa Caribe; en el occidente, Chocó, Cauca y Nariño; en el suroccidente, Caquetá, Huila y Putumayo; y en el oriente, Norte de Santander, Guainía, Vichada y Guaviare».

¹⁷⁹ Roa, *Los desequilibrios territoriales en Colombia*.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, 140.141.

¹⁸¹ En Colombia casi un 40% de la población que reside en las ciudades vive en arriendo, con una de las tasas más altas de América Latina. Instituto de Estudios Urbanos, «Vivienda en alquiler, una opción en crecimiento para la política pública», *Noticias Instituto de Estudio Urbanos*.

El limitado desarrollo territorial de estos departamentos también se expresó en la debilidad institucional para el manejo de la justicia, la presentación de servicios básicos y la gestión de recursos¹⁸².

Sin embargo, la debilidad institucional no se focalizó en unos cuantos departamentos y regiones. El rezago fue generalizado. Y los esfuerzos por actualizar y armonizar el diseño institucional para el desarrollo territorial de la segunda década del dos mil no lograron concretarse¹⁸³. Así, en el 2021, a las limitaciones existentes se sumaron aquellas derivadas de la lenta implementación del Acuerdo Final.

En este marco, además de las reconfiguraciones violentas de los territorios y la institucionalización de órdenes ligados al conflicto armado interno, otros problemas que han limitado el desarrollo territorial en Colombia son: Primero, las bajas capacidades para la gestión territorial; Segundo, la superposición y desencuentro de visiones sectoriales de país, de las cuales se desprenden instrumentos y orientaciones distintas sobre los posibles usos del suelo. Estas visiones son las del sector ambiental, el sector minero-energético, el sector agropecuario, el sector de infraestructura y transporte, el sector vivienda y el de la ruralidad. Otras visiones son las que provienen de las organizaciones sociales, campesinas y de los pueblos étnicos; Tercero, el sesgo urbano del ordenamiento territorial; Cuarto, las limitaciones del proceso de descentralización, el vacío y sobreposición de competencias entre niveles de gobierno; Quinto, la ausencia de mecanismos e incentivos tendientes a promover y fortalecer procesos de asociatividad supramunicipal; sexto, la desarticulación de las instancias de participación, la ausencia de canales para la resolución de conflictos y la participación sin incidencia; Séptimo, la desarticulación entre instrumentos, entre sectores e instrumentos y entre normas para el ordenamiento; Octavo, estrategias y política generales para territorios que son heterogéneos y diversos; noveno, la ausencia de una Política General de Ordenamiento; Y décimo, la ausencia de recursos para el fortalecimiento institucional en los territorios, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de instancias de participación y de procesos asociativos¹⁸⁴.

El desarrollo territorial para la paz implica un cambio en las políticas públicas relacionadas con los problemas de la tierra. Deben crearse y fortalecerse los instrumentos e instituciones para hacer una gestión eficaz de los recursos del territorio, de tal manera que la tierra cumpla con su función social y ambiental. Estas políticas deben garantizar la formalización del régimen de propiedad de la tierra, reconocimiento los derechos

¹⁸² González, «¿Llevar el Estado a las regiones o las regiones al Estado?».

¹⁸³ Entre el 2012 y 2018 se desarrollaron diversos esfuerzos por consolidar el andamiaje institucional del Desarrollo Territorial. Entre ellos se cuentan: Los estudios y diagnósticos para la construcción de las Bases de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), la Misión POT Modernos, la misión para la construcción del Sistema de Ciudades, la Misión para el Campo Colombiano. La Comisión de Ordenamiento Territorial y el DNP fueron los principales responsables de esta producción.

¹⁸⁴ Umaña Maldonado y Quilindo Bolaños, «La organización territorial de Colombia»; Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General».

de campesinos, indígenas y afrocolombianos al territorio productivo y clarificando la legalidad de los derechos de posesión extensiva de la tierra, para excluir del reconocimiento del derecho de propiedad la adquirida con recursos ilícitos, la apropiada ilegalmente sobre áreas y bienes públicos de la nación, como playones y ciénagas y la tierras baldías, y finalmente, la tierra apropiada por el despojo violento durante el conflicto armado. Igualmente, se debe romper el sesgo urbano para construirse desde las miradas, las necesidades y las agendas de aquellas poblaciones, sectores y territorios históricamente estigmatizados y empobrecidos.

La Comisión, inspirada en lo planteado por Absalón Machado¹⁸⁵, sugiere la necesidad de avanzar en procesos de desarrollo territorial en los cuales las historias regionales y los demás aportes a la verdad sobre el conflicto armado interno se conviertan en semillas de una nueva conciencia común, colectiva y de país. Del «rol estratégico de la ruralidad para el desarrollo en beneficio, tanto de lo urbano como de los habitantes rurales. [...] Esto aplica para garantizar el respeto hacia la vida humana y en especial la de los líderes y lideresas sociales»¹⁸⁶. Una conciencia plena sobre nuestros territorios, sobre las formas de apropiarlos y de convivir pacíficamente en ellos. Así, el desarrollo territorial estaría definido desde lo rural hacia lo urbano y no a la inversa. Para desde allí,

rescatar la dignidad de los pequeños productores (campesinos y agricultores familiares y comunitarios) y valorizar sus contribuciones al desarrollo rural y urbano para construir una sociedad rural más próspera y menos desigual, que se integre adecuadamente con toda la sociedad y, en especial, con las áreas urbanas, [...] una propuesta para el rediseño de la ruralidad que tenemos y de su relación con lo urbano a partir de una redistribución de la población en el territorio y de los factores productivos entre quienes habitan esos espacios, bajo una nueva concepción de equilibrios territoriales¹⁸⁷.

En este mismo sentido se habían presentado los aportes de la Misión para la Transformación del Campo en 2014 y el documento Bases para la Política General de Ordenamiento Territorial. En los dos informes¹⁸⁸ el modelo de ordenamiento territorial consideró la inclusión de una nueva clasificación de la ruralidad y reconoció el peso de la vida rural:

¹⁸⁵ Machado, *La Ruralidad que viene y lo urbano*.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, 210.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, 18.

¹⁸⁸ Estos informes fueron retomados por los Documentos Técnicos de Soporte y posteriores textos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, del gobierno del Presidente Iván Duque. Departamento Nacional de Planeación, «Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”».

[C]erca del 60 % de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30 % de la población del país. Además, muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. La «ruralidad» debe entenderse, así, como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes¹⁸⁹.

Poner en primer lugar a los territorios rurales como soporte del desarrollo territorial y de la construcción de paz, implica un cambio estructural en la visión de desarrollo que guía los procesos de ordenamiento territorial. Pero, además, implica reposicionar en la agenda pública los asuntos relacionados con la paz. Ya que muchos de ellos pasan por la transformación y superación de los conflictos territoriales, de las condiciones de desigualdad y de exclusión de las víctimas.

En el anterior contexto, el ordenamiento territorial tiene el reto de contribuir a la reconstrucción del tejido económico y social, actuando sobre factores estructurantes dirigidos a movilizar las capacidades endógenas, contando con el apoyo nacional, de manera que se logre recuperar plenamente la gobernabilidad y se generen capacidades de autodesarrollo. Para el efecto, el reordenamiento territorial requerido deberá considerar en conjunto las dimensiones del desarrollo, teniendo presente que el logro y consolidación de la paz exige una perspectiva sistémica del desarrollo territorial que oriente la política pública hacia los asuntos clave que generaron el conflicto, reconociendo las particularidades regionales¹⁹⁰.

En ese camino es necesario ajustar la organización político-administrativa de la nación, organización de territorios, poblaciones y recursos en regiones que garanticen su mejor gobierno y administración. En este proyecto es necesario considerar las razones geográficas, los criterios poblacionales, y razones de la distribución del poder político entre los territorios. Al reunir ciertos elementos físicos que le dan unidad (una selva, un mar, una llanura, una montaña, etc.), Las configuraciones geográficas crean regiones naturales que deben ser tenidas en cuenta en este proceso para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas y la vida. Siguiendo este criterio, en Colombia existen seis espacios continentales delimitados por ecosistemas propios y grupos humanos específicos (Amazonia, Orinoquia, el espacio Marabino, el espacio Andino, el Caribe y el Pacífico). Adicionalmente, Colombia es un país multiétnico y pluricultural, compuesto por diversidad de asentamientos humanos sobre el territorio, que determinan espacios geoculturales en los que existen identidades territoriales compartidas, y que

¹⁸⁹ Ocampo, «Misión para la transformación del campo», 4.

¹⁹⁰ Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, y Comisión de Ordenamiento Territorial, «Bases para la formulación de la Política General».

son centrales a la hora de definir el ordenamiento territorial. Estos espacios se identifican por los valores, costumbres, tradiciones, incluso modos de hablar, que facilitan la construcción de propósitos compartidos de desarrollo. Finalmente, para pensar el ordenamiento territorial es necesario considerar la distribución del poder político entre los territorios: debe responder al país de regiones que somos. La regionalización no puede limitarse a construir pactos internos a los territorios sobre el desarrollo que garanticen la integración de las diferentes perspectivas, sino que también debe impactar el acceso de los territorios, con mayores índices de exclusión y pobreza, a la representación política directa de sus intereses en los espacios de decisión del nivel nacional. Se trata de un proceso de democratización territorial al interior de las regiones, en el que se garantice mayor representación de los sectores tradicionalmente excluidos; y al mismo tiempo una democratización nacional que revierta la subrepresentación de los territorios que han estado históricamente en la periferia y que tienen los indicadores más altos de pobreza multidimensional.

Este modelo de ordenamiento territorial debe reconocer además las grandes desigualdades que han caracterizado históricamente la configuración territorial colombiana y su relación con la persistencia del conflicto armado; y especialmente, reconocer que a una porción significativa de pobladores rurales se le ha negado o vulnerado sistemáticamente los derechos a la propiedad y el uso de la tierra en paz y en condiciones de igualdad; a participar decisivamente en los asuntos públicos, incluyendo los que más los afectan y a sus territorios; y a gozar de los bienes y servicios públicos más fundamentales para el bienestar humano y para participar en la producción y goce de la riqueza como lo son la seguridad, la justicia, la salud, la educación, y la infraestructura necesaria para una explotación económica productiva y sostenible.

Este proceso debe empezar por dar cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo Final de Paz entre Estado colombiano y FARC-EP sobre Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos, y complementarlas con otras dirigidas a lograr una mayor equidad como fundamento para una paz territorial estable y duradera. Por ejemplo, debe finalizar la formación del catastro multipropósito. Además, el Estado debe revertir la alta concentración de las tierras y corregir los usos antieconómicos y antiecológicos de las mismas, a partir de un plan para la democratización del acceso a la tierra¹⁹¹ que parta del cumplimiento de las metas del Acuerdo de Paz¹⁹², y que incluya, además,

¹⁹¹ Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz y Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios, «Informe sobre implementación de estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural».

¹⁹² El Acuerdo Final de paz estableció dos grandes metas en materia de acceso a tierras: por una parte una meta de siete millones de hectáreas formalizadas (formalización de propiedad privada o regulación de ocupaciones previas de baldíos del Estado) y por otra una meta de tres millones de hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente (tierras entregadas a campesinos que no la tienen o no la ocupan). Lamentablemente, y teniendo en cuenta que la meta de tres millones de hectáreas es sin duda ambiciosa, en el Sistema Integrado de Información para el posconflicto se menciona que la

la distribución de tierras a campesinos y campesinas sin ocupación previa, o con ocupación insuficiente de tierras. Estas medidas deben distribuir tierras que estén ubicadas dentro de la frontera agraria y que estén dotadas de bienes y servicios básicos, y cuya tenencia actual no esté en manos de sujetos de reforma agraria: provengan de los procesos agrarios¹⁹³ que se tramiten ante la jurisdicción agraria, y también de la extinción judicial de bienes rurales asociados a actividades ilícitas con vocación para la reforma agraria a partir de un plan formulado conjuntamente con la Fiscalía General de la Nación que garantice que la persecución de estos bienes sea una de sus prioridades de política criminal.

Como parte de este proceso de ordenamiento territorial, y de un diálogo amplio, participativo y transparente debe definirse el trazado de la frontera agraria según necesidades ambientales, sociales y económicas y darle fuerza vinculante¹⁹⁴; y desarrollar regímenes especiales que contemplen figuras jurídicas como la adjudicación, los contratos de uso, las concesiones de tierras, y los pagos por servicios ambientales, entre otras, para comunidades rurales ubicadas históricamente en áreas protegidas de modo que se haga compatible su inclusión social y productiva, con los fines de conservación.

También debe avanzarse con los procesos de revisión y aprobación de las solicitudes de las Zonas de Reserva Campesina, garantizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones al respecto y concluir la actualización e implementación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, garantizando su financiación y articulación con los planes territoriales y el Plan Nacional de Desarrollo¹⁹⁵. Igualmente, debe definir concertadamente con los pueblos étnicos un plan para dar respuesta oportuna a solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, titulación, demarcación, regulación de uso y resolución de conflictos relacionadas con sus territorios, y que se priorice a los pueblos en riesgo de extinción física y cultural o en un alto grado de vulnerabilidad.

Para reducir las brechas de desigualdad entre las zonas urbanas y rurales en cuanto al acceso a bienes y servicios públicos y superación de la pobreza, el Estado a nivel nacional, regional y local debe:

adjudicación de baldíos general a personas naturales, comunidades étnicas y Entidades de Derecho Público sumará a la meta de los tres millones como también sumará en la de siete millones, razón por la cual resulta claro que el efecto redistributivo sobre tierras productivas que se pensaban tener con el Acuerdo no se piensa cumplir.

¹⁹³ Los procesos agrarios son la extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la adquisición de tierras por enajenación voluntaria o expropiación, clarificación y deslinde de la propiedad rural, la recuperación de baldíos indebidamente apropiados, entre otros.

¹⁹⁴ Desarrollar un sistema efectivo de control, vigilancia, pedagogía, resolución de conflictos y sanción para el cierre de la frontera agrícola.

¹⁹⁵ El cierre de la frontera agrícola y la protección de Zonas de Reserva Campesina se consignó en el punto 1.1.10. del Acuerdo Final de Paz.

Garantizar la implementación de las hojas de ruta construidas para las dieciséis subregiones PDET con la participación activa y efectiva de las comunidades, incluyendo los pueblos étnicos a través del mecanismo especial de consulta, en articulación con otros instrumentos de planeación, con garantías de seguridad para la población y sus procesos organizativos; y asignando los recursos necesarios para su cumplimiento.

Implementar un plan participativo para el buen vivir en los diecisiete territorios étnicos mayoritariamente afectados por el conflicto armado, con el objetivo de revitalizar planes de vida y garantizar la reparación colectiva y territorial.

Para el resto del territorio nacional, poner en marcha una estrategia de intervención estatal integral, que de manera ordenada y gradual y con garantías de participación, dote a los territorios rurales de los bienes y servicios que son necesarios para su inclusión social y económica, teniendo en cuenta los planes nacionales para la RRI; y asegurándose de que definan la oferta sectorial para cada territorio según sus particularidades.

Hacer los ajustes necesarios a la institucionalidad del orden local y nacional encargada de los distintos aspectos del desarrollo territorial —que son el uso adecuado del territorio según la oferta ambiental, el ordenamiento y mejor distribución de la propiedad rural, y la provisión de bienes y servicios públicos—, de manera tal que se garantice la coordinación y la articulación entre estas tres dimensiones, y la capacidad presupuestal y operativa para atender las necesidades de inclusión social y productiva de la población directamente en el territorio y en diálogo permanente con las comunidades y autoridades locales.

El proceso de ordenamiento territorial debe también retomar la discusión sobre la descentralización y la autonomía territorial, con miras a que se dé efectivamente un debate en torno a la equidad territorial y al bienestar a nivel local y regional. En ese sentido, entre otras cosas, se debe definir una estrategia para la promoción de regiones administrativas para la planeación conjunta, que permitan reconocer las diferencias y convergencias territoriales y que, a su vez, posibiliten un ordenamiento más eficiente.

Con el objetivo de proveer espacios permanentes para abordar los conflictos por el uso de la tierra y el ordenamiento del territorio, deben establecerse mecanismos para superar y prevenir los conflictos en torno al uso de suelos, subsuelos y cuerpos hídricos para asegurar los servicios ecosistémicos esenciales, la disponibilidad de tierras de cultivo para garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias de la población y la garantía de la pervivencia de las comunidades en sus territorios. Entre ellos podrían estar:

Espacios locales permanentes de diálogo multiactor entre las comunidades locales, las autoridades étnicas y territoriales y la sociedad civil y, cuando sea pertinente, el gobierno nacional, que conduzcan a pactos locales que permitan construir acuerdos y solucionar conflictos¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Estos espacios pueden fortalecer y desarrollar los mecanismos y herramientas consagradas en la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección de derecho a la participación democrática. Congreso de Colombia, Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Mecanismos y estrategias participativas que sirven para concertar y coordinar con las diferentes autoridades territoriales y étnicas, las políticas sectoriales, los proyectos y las decisiones que les afectan directamente. Con el fin de lograr este resultado es necesario adecuar la consulta previa para que, según la particularidad del caso, y en lo que tiene ver que, con el consentimiento previo, libre e informado, se otorgue el derecho a la oposición absoluta en condiciones especiales cuando las comunidades étnicas consideren que por ley de origen el uso del territorio ya ha sido determinado¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Para mantener sintonía con una visión general del ordenamiento territorial en línea con lo propuesto por la Corte Constitucional, Sentencia SU095/18.

Referencias

- Ahumada Escobar, Catalina. «El estudio de las haciendas. Un balance historiográfico». *Historia y Espacio* 6 (n.º 35, 2010): 97-116.
- Ahumada, Consuelo. «La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio». *Problemas del Desarrollo* 51 (n.º 200, 2020): 25-479.
- Alonso, Manuel. «Conflicto armado y democracia en Colombia. Una mirada a los patrones de la violencia política». Consultoría realizada para la Comisión de la Verdad. 2020.
- Álvarez, Josefina et al. «Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación». Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022.
- Arjona, Ana. *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Bauluz, Luis, Govind, Yajna, Novokmet, Filip. «Global Land Inequality». https://www.researchgate.net/publication/344892177_Global_Land_Inequality
- Cárdenas, Mauricio y Reina, Mauricio. *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Cuadernos de Fedesarrollo, n.º 25. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.
- Colmenares, Germán. *Esquema para una historia de las ideas políticas en Colombia durante el siglo XIX y otros textos*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-esquema-para-una-historia-de-las-ideas-politicas-en-colombia-durante-el-siglo-xix-y-otros-textos.html>
- Comisión Colombiana de Juristas. «Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia». 2019. https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf.
- Comisión de la Verdad. «Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia». Módulo de Captura, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2022.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, ed. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2015.

- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2009.
- Congreso de la República. Ley 100 de 1944, «Sobre régimen de tierras». <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1635845>.
- Congreso de la República. Ley 135 de 1961, «Sobre reforma social agraria». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>.
- Congreso de la República. Ley Estatutaria 1757 de 2015, «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles>.
- Corporación Jurídica Libertad. Informe «Vestigios de las rutas paramilitares en el Bajo Cauca Antioqueño». *Entregado a la Comisión en el año 2020*.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-095/18. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>.
- Currie, Lauchlin. 1993. «La política urbana en un marco macroeconómico». *Cuadernos de Economía* 13 (18-19): 233-248. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/26470>.
- Defensoría del Pueblo. «Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo». 2018. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). «Planes de Desarrollo anteriores (1969-1972) - Carlos Lleras Restrepo». <https://www.dnp.gov.co:443/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- . Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». Bogotá, 2018. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20es%20un%20pacto%20por%20la,construir%20el%20futuro%20de%20Colombia> .
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Comité Especial Interinstitucional y Comisión de Ordenamiento Territorial. «Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial». Módulo de Captura, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2014.
- El Espectador. *A su memoria: los 65 líderes ambientales asesinados en 2020 en Colombia*. 2021. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/ambiente/en-memoria-de-quienes-defienden-el-ambiente-en-colombia-y-fueron-asesinados/>
- El Tiempo. «¿Por qué están matando a los reincorporados de las FARC?». *19 de mayo de 2019. El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/por-que-estan-matando-a-los-reincorporados-de-las-farc-363678>

- . «Con matas de coca gigantes, narcos han incrementado la producción de coca». 3 de octubre de 2021. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/matas-de-coca-gigantes-asi-los-narcos-han-incrementado-la-produccion-622544>
- Elías, Norbert. *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Entrevista 139-VI-00039. Exfuncionario Incora, abogado, víctima. Tomada por Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2019.
- Entrevista 200-PR-00847. Hombre, exfuncionario. Tomada por Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2020.
- Entrevista 238-VI-00056. Líder de la comunidad de Tabaco, comunidad afrodescendiente. Tomada por Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Estupiñán Achury, Liliana. «Historia de la “Constante Estructural Centralista” de la Constitución Territorial Colombiana, vista desde el nivel intermedio de gobierno». *Diálogos de Saberes* 34 (junio 1, 2011): 129-162. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1993>.
- Fajardo, Darío. «Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana». En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, 361-419. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2015.
- Fazio, Hugo. *La globalización en su historia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2002.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Fundación Paz y Reconciliación (2021). «Grupos armados posfarc: una nueva espiral de violencia en Colombia». <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2021/08/Informe-DISIDENCIAS-DE-LAS-FARC-1.pdf>
- . «Informe n.º 2: Cómo va la Paz». 2017. <https://pares.com.co/2017/07/18/ii-informe-como-va-la-paz/>
- García Villegas, Mauricio y Espinosa, José. *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional colombiano*. Bogotá: Dejusticia, 2013.
- Gilmore, Robert Louis. *El federalismo en Colombia, 1810-1858*. Bogotá: Sociedad Santanderista de Colombia, 1995.
- Gómez Buendía, Hernando. *Entre la independencia y la pandemia. Colombia, 1810 a 2020. Fundación Razón Pública, 2021.*
- González, Camilo. *Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias*. Bogotá: Indepaz, 2021.

- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep, 2013.
- González, Fernán. «¿Llevar el Estado a las regiones o las regiones al Estado? Reflexiones para repensar la relación entre nación, regiones y localidades». En ¿Qué hacer con el tierrero? Editorial Universidad del Rosario, 2018. <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-que-hacer-con-el-tierrero.html>
- . «A propósito de “Las palabras de la guerra”: los comienzos conflictivos de la construcción del Estado nación y las guerras civiles de la primera mitad del siglo XIX». *Estudios Políticos* (n.º 25, 2004): 37-70. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1398>.
- Guerra, François Xavier. «Forms of Communication, Political Spaces, and Cultural Identities in the Creation of Spanish American Nations François-Xavier». En *Beyond Imagined Communities: Reading and Writing the Nation in Nineteenth-Century Latin America*. Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press, 2003.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2016. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- . «¿Una historia simple?». En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015.
- . *El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: IEPRI, 2014.
- Herrera Ángel, Martha. «El corregidor de indios y las Justicias Indias en la Provincia de Santafé del siglo XVIII». En *Politeia. Homenaje a José María Ots Capdequí, exiliado español, antiguo maestro de la Facultad Nacional de Derecho. Cultura y Derecho 500 años*, n.º 12, 68-96. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993.
- Instituto de Estudios Urbanos. «Vivienda en alquiler, una opción en crecimiento para la política pública». 1 de junio de 2020. *Noticias del Instituto de Estudio Urbanos*. <http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/vivienda-en-alquiler-una-opcion-en-crecimiento-para-la-politica-publica>.
- Jaramillo Uribe, Jaime y Zea, Gloria. «La administración colonial». En *Nueva historia de Colombia: Colombia indígena, conquista y colonia*, vol. 1. Bogotá: Planeta. 1989.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis. *La configuración del espacio regional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. 1987.
- La República. «¿Quién está detrás de los asesinatos de líderes sociales?». 10 de febrero de 2021. <https://www.larepublica.co/especiales/lideres-sociales-en-colombia/quien-esta-detras-de-los-asesinatos-de-lideres-sociales-3123598>
- Lleras Restrepo, Carlos. «Discurso como presidente de la república al tomar posesión de su cargo». En *Por qué y cómo se forjó el Frente Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1959.

- Machado, Absalón. *La ruralidad que viene y lo urbano. Un despertar de la conciencia*. Siglo del Hombre Editores, 2021.
- . *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá: Siglo XXI, 1991.
- Maldonado Copello, Alberto. «Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) para Montes de María: con este plan nunca saldrán del atraso». Septiembre de 2018. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/plan-de-accion-para-la-transformacion-regional-patr-para-montes-de-maria-con-este-plan-nunca-saldran-del-atraso/>
- Mataix, Laia. «El Putumayo sigue desangrándose por la violencia cinco años después de la paz». 2 de marzo de 2022. *Swiss Info*. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-conflicto_el-putumayo-sigue-desangr%C3%A1ndose-por-la-violencia-cinco-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-de-la-paz/47394934
- Medina, Mateo. «El miedo y la violencia regresaron al Bajo Putumayo». 9 de febrero de 2021. *Semana Rural*. En: <https://semanarural.com/web/articulo/el-miedo-y-la-violencia-regresaron-al-bajo-putumayo-11766>
- Molano, Alfredo. «Fragmentos de la historia del conflicto armado 1920-2010». En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015.
- Múnera, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta, 2005.
- Ocampo, José Antonio. «Misión para la transformación del campo». Bogotá: DNP, 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/documento%20marco-mision.pdf>
- Oquist, Paul. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Organización de las Naciones Unidas. «Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos». 26 de diciembre de 2019. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/43/51/Add.1>
- Ots Capdequí, José María. *El Estado español en las Indias*. 1941.
- Pardo, Daniel. «Por qué en Colombia se está produciendo más cocaína si hay menos cultivos de coca». 31 de agosto de 2021. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58312598>
- Pérez, Pablo y Galvis, Manuela. «La paz se derrumba en Putumayo». 11 de noviembre de 2021. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-paz-se-derrumba-en-putumayo/>
- Perfetti, Juan José. «Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia». Lima: Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2009. <https://www.rimisp.org/documentos/crisis-y-pobreza-rural-en-america-latina-el-caso-de-colombia-2/>

- Pizarro Leongómez, Eduardo. «Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?». En *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2006.
- . *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2011.
- Presidencia de la República. Decreto 2535 de 1993, «Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos». http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2535_1993.html.
- . Decreto 356 de 1994, «Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1341>.
- Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz y Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios. «Informe sobre el estado de avance de la implementación de estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz». 2021. https://colombiapace.org/files/210107_proc.pdf.
- Ramírez Tobón, William. «¿Un campesino ilícito?» *Análisis Político* (n.º 29, 1996): 54-62.
- Reyes, Alejandro. «La cuestión agraria en la guerra y la paz». En *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: CEREC, DNO, FESCOL, IEPRI, Misión Social, Presidencia de la República, 2000.
- Rivera, Mónica. «El conflicto que se desbordó en Putumayo». 1 de abril de 2022. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-conflicto-que-se-desbordo-en-putumayo/>
- Roa, Óscar Alfonso. *Los desequilibrios territoriales en Colombia. Estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.
- Rodríguez Triana, Tania Esperanza. «La paz comienza por lo territorial». En *Pax crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Bogotá: Editorial Tecnos. 2019.
- Romero, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2003.
- Ruiz, Nubia Yaneth. «Las particularidades del proceso urbanizador en Colombia». *Bitácora Urbano Territorial* 12 (n.º 1, 2008): 91-104.
- Sánchez, Fabio y Chacón, Mario. «Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974 -2002». En *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Sánchez, Nicolás. «“Cuidado, mami, que yo tengo una bala ahí”: el dolor del Catatumbo». 11 de agosto de 2018. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com>

- com/colombia-20/conflicto/cuidado-mami-que-yo-tengo-una-bala-ahi-el-dolor-del-catatumbo-article/
- Sánchez, Nicolás. «El nuevo panorama de la guerra en el Catatumbo». 26 de marzo de 2019. *El Espectador*. En: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-nuevo-panorama-de-la-guerra-en-el-catatumbo-article/>
- . «Los civiles padecen la guerra entre el ELN y el EPL en el Catatumbo». 30 de julio de 2018. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/los-civiles-padecen-la-guerra-entre-el-eln-y-el-epl-en-el-catatumbo-article/>
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio A. *Desarrollo territorial rural*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004.
- Semana. «El “triángulo de oro” del cannabis». 18 de octubre de 2018. *Semana*.
- Tai, Hung-chao. *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*. University of California Press, 1974.
- Tamayo, Héctor. *La reforma agraria en Colombia. Una base para su evaluación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1970.
- Tobasura, Isaías. «La crisis cafetera, una oportunidad para el cambio en las regiones cafeteras de Colombia». *Agronomía (Manizales)* 13 (n.º 2, 2005): 35-46.
- Triana, Bryan y Uribe, Luisa Fernanda. «Zonas Estratégicas de Intervención Integral: ¿zonas no-futuro?». *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/zonas-estrategicas-de-intervencion-integral-zonas-no-futuro-article/>.
- Umaña Maldonado, Milena y Quilindo Bolaños, Duván Camilo. «La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial». 2012
- Uribe de Hincapié, María Teresa. «Las palabras de la guerra». *Estudios Políticos* (n.º 25, 2004): 11-34.
- Uribe, Mauricio. «El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia». *Revista de Economía Institucional* 11 (n.º 21, 2009).
- Velásquez, Fabio. «Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos». Módulo de Captura, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2009.
- Vilar, Pierre. «¿Qué es estructura y qué es coyuntura?». En *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Argentina: Centro de Estudios de Gobierno.
- We Effect. «América Latina tiene la mayor desigualdad del mundo en distribución de la tierra». 4 de enero de 2021. *We Effect*.

Anexos



Anexo 1. Anexos del tomo



Anexo 2. Anexos generales del Informe Final

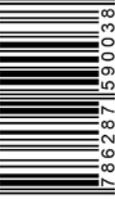


Anexo 3. Plataforma digital



Anexo 4. Constancias y aclaraciones de los comisionados

ISBN: 978-628-7590-03-8



9 786287 590038



COMISIÓN DE LA VERDAD 

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición.