

Cesar: Análisis de la conflictividad



Bruno Moro
Representante Residente - PNUD

María del Carmen Sacasa
Directora de País A.I.

Elaborado por
Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Alessandro Preti
Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Olga González Reyes
Astrid Elena Villegas
Unidad de Análisis

Gabriel Turriago
Coordinador territorial de Cesar

Reconocimiento especial
Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD,
Nueva York (BCPR, por su sigla en inglés)

Agradecimientos
Gobernación de Cesar
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Programa de Desarrollo y Paz de Cesar
Modelo de atención a víctimas
Rodolfo Quintero

Fotografía de portada
Danilo Villafañe

Diseño, impresión y acabados
Impresol PBX: 2508244
www.impresoediciones.com

Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan
necesariamente las opiniones del PNUD, su junta directiva,
ni los Estados miembros.

Documento de trabajo de PNUD
para su uso interno

Julio de 2010

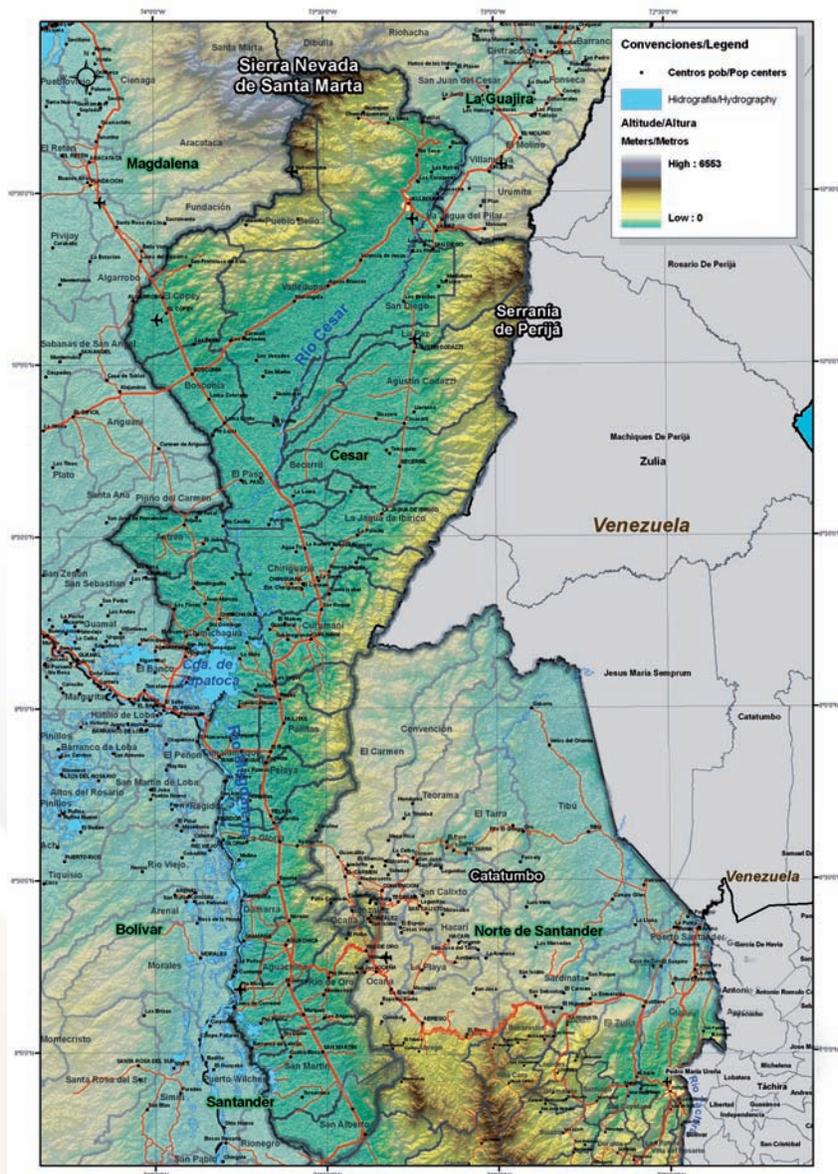
▶▶▶▶ El análisis que se presenta a continuación se basa en la metodología "Análisis del desarrollo relacionado con el conflicto" (Conflict-related Development Análisis - CDA, por su sigla en inglés), herramienta preparada por la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), utilizada en diferentes países del mundo.



Contenido

4	Introducción
7	Antecedentes
10	Desarrollo
10	Situación social
16	Situación económica
24	Situación ambiental
26	La paz y la reconciliación
27	La movilización social por la paz y la fragmentación social
32	Fuerte presencia de grupos armados ilegales
36	Efectos del conflicto armado
48	Debilidad de la gobernabilidad democrática local
53	Cultura de paz y convivencia
56	Conclusiones

Introducción



Los antecedentes para explicar la presencia del PNUD en Cesar se remontan a los primeros años de 2000 cuando la Oficina del PNUD en Cartagena brindó apoyos muy puntuales al departamento.

Entre 2001 y 2008 desde esa oficina regional se ejecutaron tres proyectos en Cesar:

- ▶ Generación de condiciones de convivencia pacífica y desarrollo democrático para facilitar la reactivación económica departamental.

Este proyecto, que se inició en 2001 y se cerró en 2008, buscó “aclimatar condiciones de convivencia pacífica y desarrollo democrático como premisas esenciales para facilitar los procesos de desarrollo empresarial y la creación de empleo productivo,



la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática del departamento como de los municipios que lo integran”.

- ▶ Generación de capacidades territoriales que dinamicen el desarrollo endógeno sostenible en Cesar.

Este proyecto, que se inició en 2005 y se cerró operativamente en 2009, pretendió “dejar instaladas en el departamento de Cesar capacidades territoriales, mediante las cuales sus recursos y potencialidades endógenas puedan ser valorizadas y activadas para dinamizar, sostener y sustentar procesos de desarrollo local que mejoren la calidad de vida de sus gentes y preparen el territorio para insertarse adecuadamente en los procesos de globalización”.

- ▶ Diseño e implementación de una política integral de alimentación escolar para la ampliación y sostenimiento de la cobertura y calidad educativa en Cesar. Este proyecto se inició en 2006 y se ejecutó hasta 2007.

El Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD empieza a entrar de manera sustantiva en este territorio a partir de 2008 cuando el PNUD y la Gobernación del Cesar acuerdan desarrollar (enero de ese año) el proyecto denominado “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el departamento del Cesar”, partiendo de la base del plan de desarrollo sostenible 2008-2011 “Cesar al alcance de todos”.

Con esa iniciativa se buscaba:

“brindar apoyo técnico a la Gobernación del Cesar para el desarrollo de las capacidades de gestión pública y el ejercicio de la ciudadanía política a nivel departamental. Las tareas están enfocadas a fortalecer la formulación y seguimiento del plan de desarrollo departamental y los planes de desarrollo local. Así mismo, se trata de fortalecer las capacidades departamentales para la formulación y el seguimiento de políticas sectoriales claves para el desarrollo humano de la región, de ampliar y consolidar los espacios de encuentro y concertación entre la administración pública y los grupos sociales del departamento y fortalecer los procesos de seguimiento y rendición de cuentas de la Gobernación del Cesar”¹.

La participación de las diferentes áreas del PNUD –incluida el Área de Paz– en la ejecución de este proyecto y uno de los cuatro lineamientos estratégicos del plan de desarrollo se convirtieron en el punto de partida de lo que sería el desarrollo de la estrategia del Área de Paz en el territorio. Ese lineamiento se denomina “Gobernabilidad y consensos democráticos” y se define así:

¹ Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el departamento del Cesar, documento de proyecto Gobernación del Cesar y el PNUD N° 0800115, duración 11 meses.

“Se trata de avanzar sustancialmente en la garantía y reparación de los derechos políticos de la población, y en particular en lo que tiene que ver con participación y el control social, así como con la reparación de las víctimas de las infracciones al DIH. Para el gobierno departamental significa la exigencia a todos sus estamentos de una intervención signada por el más profundo respeto a la transparencia en la conducción de los asuntos públicos. En últimas encarna el tránsito de la sociedad cesareña por la vía de la reconciliación departamental, es decir, por el aumento de la confianza entre los ciudadanos (as) y entre ellos(as) y la administración pública”².

Las nuevas realidades en el departamento y los desafíos en su desarrollo, en la búsqueda de la paz y en la reconciliación, serían otros factores determinantes en la decisión del PNUD de abrir una oficina en Valledupar, la cual está en funcionamiento desde 2009.

Un ambiente propicio permitió, además, avanzar en este proceso y fue precisamente la elección del abogado Cristian Moreno como nuevo gobernador de Cesar 2008-2011. Este joven de origen afrocolombiano y ex diputado se convirtió en una sorpresa al ganar los comicios de octubre de 2007 y superar a políticos tradicionales en un departamento eje de la Costa Caribe en el escándalo de la llamada parapólica o los vínculos de políticos y empresarios con los paramilitares.

Su triunfo en representación de un movimiento político independiente fue considerado como un voto protesta contra los paramilitares y contra los clanes tradicionales que han dominado Cesar y se aliaron, muchos de ellos, con esas fuerzas ilegales.

La elección de esta nueva figura política fue una esperanza de renovación en un departamento símbolo de los alcances y la capacidad del paramilitarismo para infiltrarse en su vida política, cultura, social, económica e institucional. Fue Cesar, precisamente, uno de los departamentos del país que presentó un candidato único a la Gobernación (Hernando Molina) en los comicios de 2004, ante la renuncia de los candidatos Cristian Moreno y Abraham Romero por amenazas del líder paramilitar ‘Jorge 40’.

Ante esta situación, cientos de ciudadanos en Cesar promovieron el voto en blanco como protesta a las amenazas e intimidaciones. La respuesta fue masiva, según los resultados de la Registraduría Nacional: hubo 70.138 votos en blanco y 52.707 no marcados (122.845 en total) aunque Molina salió elegido para el periodo 2005-2008 (con 139.761), el cual no pudo concluir ante las investigaciones que inició la justicia por sus relaciones con ‘Jorge 40’. El pasado 6 de mayo de 2010 la Corte Suprema de Justicia lo condenó a siete años y seis meses de prisión tras comprobarse sus nexos con el paramilitarismo.

La elección de Cristian Moreno y el movimiento ciudadano que lo apoyó fueron una esperanza sobre los nuevos destinos que buscaba el departamento para restaurar la legi-



² *Plan de desarrollo sostenible 2008-2011 Cesar al alcance de todos, Ordenanza 000008 de la Asamblea Departamental del 23 de mayo de 2008, p. 109.*

timidad y la transparencia en el ejercicio político, para fortalecer la democracia local, para responderles a las víctimas de los grupos armados ilegales y para impulsar la construcción de espacios democráticos con la participación ciudadana. El departamento iniciaba, así, una nueva etapa con muchas expectativas.

El presente texto desarrolla los principales factores que, además del ambiente propicio, llevaron a que Cesar se convirtiera en la sexta región de presencia directa del programa Redes. Muchos de esos factores (unos más que otros) son los mismos que se registraban antes de septiembre de 2009, cuando la oficina del PNUD se abrió en Valledupar. Por eso, el documento está actualizado a la fecha de junio de 2010.

La implementación de la estrategia de Redes se enriquecerá en este nuevo territorio de intervención aprovechando, además, la experiencia de la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery - BCPR) con su herramienta de análisis denominada CDA (por su sigla en inglés Conflict-related Development Analysis) o “Análisis del desarrollo relacionado con el conflicto”. Esta es una herramienta analítica y participativa de BCPR –que se ha adaptado y aplicado en diferentes países del mundo– y que busca ayudar a orientar, definir o complementar la intervención en un territorio.

Los resultados de este proceso de análisis, que actualmente se desarrolla con la participación de la institucionalidad, las organizaciones sociales y los sectores económicos, entre otros, se conocerán a finales de este año.

1. Antecedentes

El Cesar es uno de los departamentos más jóvenes del país. Fue creado por la Ley 25 del 21 de junio de 1967 luego de la separación del antiguo Magdalena Grande. El 21 de diciembre de ese año se inauguró como nuevo departamento de Colombia.

Tiene una extensión de 22.905 kilómetros cuadrados, que equivalen al 2% de la extensión total de Colombia y al 15,1% de la extensión de la región Caribe colombiana³. Al norte limita con los departamentos del Magdalena y Guajira; al sur, con Santander y Norte de Santander; al oriente, con Venezuela y al occidente con Magdalena y Bolívar. Según la Gobernación del Cesar, este departamento tiene cuatro subregiones:

- ▶ **Norte.** Municipios de Becerril, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure, Pueblo Bello, San Diego, Valledupar.

3 Gobernación del Cesar. En <http://www.gobcesar.gov.co/>

- ▶ **Noroccidental.** Municipios de Astrea, Bosconia, El Copey y El Paso.
- ▶ **Central.** Municipios de Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, La Jagua de Ibirico, Pailitas y Tamalameque.
- ▶ **Sur.** Municipios de Aguachica, Gamarra, Gonzáález, La Gloria, Pelaya, Río de Oro, San Alberto, y San Martín.

El departamento se divide administrativamente en 25 municipios, todos con población menor a 90.000 habitantes a excepción de la capital, Valledupar (349.000 habitantes), y de Aguachica, Agustín Codazzi, Chimichagua, Curumaní, Chiriguaná, El Paso, La Jagua de Ibérico, Bosconia, El Copey, La Paz, Astrea, González, La Gloria, San Martín, Pelaya, San Alberto, Río de Oro, Tamalameque, San Diego, Pailitas, Becerril, Pueblo Bello, Manaure y Gamarra. Su población es diversa ya que el departamento cuenta con 10 resguardos indígenas y varios consejos comunitarios de poblaciones negras.

El departamento está dividido, además, por cuatro regiones geográficas y ecológicas llamadas ecorregiones, cada una de las cuales es estratégica para Cesar y el país ya sea por su biodiversidad, su rol en la economía departamental, su ubicación fronteriza o por ser corredores clave para los grupos armados ilegales. Según la información oficial de la Gobernación del Cesar, estas son las principales características y las razones del por qué la importancia de cada ecorregión⁴:

- ▶ **Sierra Nevada de Santa Marta.** Es estratégica por su biodiversidad ante la existencia de todos los pisos climáticos, su riqueza étnica y la presencia de campesinos provenientes de otras regiones del país. Alberga dos parques naturales: el Tayrona, en el departamento del Magdalena, y el de la Sierra Nevada de Santa Marta, reserva forestal protegida y compartidos por los departamentos de Cesar, La Guajira y el Magdalena. De esta ecorregión hacen parte territorios de los municipios de Pueblo Bello, Bosconia, El Copey y Valledupar. En la Sierra Nevada están grupos étnicos ancestrales, como los resguardos arhuaco, kogui- malayo-arhuaco, wiwa y kankuamo.

“La importancia de esta ecorregión para el departamento de Cesar radica en el hecho de que allí nacen ocho ríos principales, lo mismo que varias quebradas y arroyos que irrigan el Valle del Cesar y tributan hacia el cauce principal que lleva el mismo nombre y este a su vez fluye hacia el Complejo Cenagoso de Zapatosa y posteriormente al río Magdalena”⁵.

- ▶ **Serranía del Perijá.** Es de gran importancia por la condición de reserva forestal de cerca del 70% de su territorio, porque alberga una importante diversidad en flora y



⁴ Gobernación del Cesar. Información general sobre el departamento. <http://www.gobcesar.gov.co/>

⁵ *Ibidem.*

fauna y por la existencia de etnias con sus culturas autóctonas y sus saberes propios. En esta subregión nacen 20 ríos principales, quebradas y arroyos que bañan los valles de los ríos Cesar, Magdalena y Lebrija y alimentan el complejo de ciénagas y el río Magdalena, donde se desarrollan diferentes actividades económicas de Cesar. Es un área de especial interés binacional teniendo en cuenta su ubicación fronteriza con la Venezuela y las relaciones ecológicas, económicas y sociales. De esta ecorregión hacen parte territorios de los municipios La Paz, Manaure, San Diego, Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua, Pailitas, Pelaya, Aguachica, San Martín, San Alberto, Río de Oro y González.

- ▶ **Valle del río Cesar.** Esta ecorregión es uno de los pilares sobre los que se sustenta el potencial económico de Cesar: la ganadería, la agricultura, la agroindustria y la minería. En esta ecorregión el recurso natural más importante es el suelo ya que de él mismo dependen en su mayoría los procesos productivos y recíprocamente, de la sostenibilidad de los procesos productivos depende la sostenibilidad de uso del suelo. El Valle del Río Cesar se extiende desde el sur de La Guajira hasta la Ciénaga de Zapatosa con una extensión aproximada de 5.700 kilómetros cuadrados, y hacen parte territorios de los municipios Agustín Codazzi, Astrea, Becerril; Bosconia, Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, El Copey, El Paso, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pailitas, San Diego y Valledupar.
- ▶ **Ciénaga de Zapatosa y humedales menores.** Es la ecorregión que menos déficit hídrico presenta en el departamento al ser una reserva o almacén de agua. Con respecto a las dinámicas y potencialidades de desarrollo del departamento esta subregión es fundamentalmente ecológica por la provisión de servicios y bienes ambientales que suministra. De esta ecorregión hacen parte los municipios de Chimichagua, El Paso, Chiriguaná, Curumaní, Gamarra, Aguachica, La Gloria y Tamalameque.
- ▶ **Valle del Río Magdalena.** Es la zona en donde se desarrolla gran parte de la actividad agropecuaria del departamento, junto con el Valle del río Cesar. La función estratégica de esta ecorregión es la producción económica que se sustenta en la productividad del suelo, ya que de este recurso dependen una serie de actividades de desarrollo económico de la región. Además, ocupa un lugar importante dentro del desarrollo del departamento por interconectar la Serranía del Perijá con el Complejo Cenagoso, clave para la sostenibilidad del complejo. Aunque sus suelos son de alta productividad, en este valle se ha dado la eliminación casi total de la cobertura boscosa natural y la alteración del suelo. Comprende la parte plana de los municipios de Aguachica, Chimichagua, Gamarra, La Gloria, Pailitas, Pelaya, Río de Oro, San Alberto, San Martín y Tamalameque.

Estas regiones y ecorregiones de Cesar fueron sede del nacimiento y presencia de movimientos sociales y de grupos armados ilegales, quienes a partir de los años 80 convertirían a la región en uno de los departamentos con índices de conflicto preocupantes por los homicidios, masacres y desplazamientos forzados que se presentaron. Esta situación ha impactado a toda la población cesareña: a los 903.279 habitantes del departamento (50,1% hombres y 49,9%, mujeres, según el censo 2005 del DANE). Y la afectación ha sido en Valledupar (donde está el 39% de la población) y en las cabeceras municipales, donde habitan el 70,6% del total de la población.

2. Desarrollo

Situación social

Una de las razones por las cuales Cesar fue escogido como un territorio para la estrategia del Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación es la inequidad al interior de su sociedad y el rezago de servicios básicos, de infraestructura, salud y educación en que vive su población frente a las posibilidades de desarrollo del país.

La sociedad cesareña, tradicionalmente una sociedad rural, pobre y aislada de las corrientes del comercio, se ha ido transformando lentamente y en las últimas décadas la comunidad ha ido migrando hacia los centros poblados. “Para mediados del siglo XX, la población dentro de las cabeceras municipales era minoritaria (26,8%). Para 2000, dicha situación se había revertido, la mayoría de la población estaba en las cabeceras municipales (62,9%)”, según José Gamarra, en su estudio para el Banco de la República⁶.

El proceso de urbanización de Cesar, sin embargo, ha sido más lento que el nacional. Según el mismo estudio, para 2005 la proporción de población de Cesar en las cabeceras municipales era menor que a nivel nacional (67,2% en comparación 72,6% de Colombia). “Lo anterior muestra que, a pesar del proceso de concentración de la población, Cesar sigue siendo un departamento con un alto grado de ruralidad”, afirma Gamarra.

Es también una población con altos índices de pobreza, según la información de la Gobernación: en 2005, más de 525.000 personas viven en la pobreza, lo que representa el 58,2% de su población, y 133.685 personas, el 14,8%, viven en condiciones de indigencia⁷. Esto muestra que Cesar tiene una situación crítica frente al promedio nacional, que para

⁶ Gamarra, José (2005). *La economía del Cesar después del algodón*. Banco de la República.

⁷ Gobernación del Cesar (2009). *Política pública para la lucha contra la pobreza*.



ese año es de 49,2% en la en pobreza. “La pobreza se refleja entre otros elementos, en que durante el año 2005 el 44,5% de la población del Cesar registró alguna necesidad básica insatisfecha, mientras que en el ámbito nacional esa cifra fue de 27,3%”, según el documento de política de lucha contra la pobreza de la Gobernación.

Aunque los índices aún muestran una situación crítica, estos reflejan un mejoramiento de las condiciones en los últimos 20 años, como consecuencia del aumento del producto interno bruto departamental que ha traído la explotación de carbón.

De acuerdo con las cifras, el nivel de calidad de vida se elevó significativamente en Cesar entre 1985 y 2004 el índice de calidad de vida pasó de 51,3 a 71,8 en ese periodo⁸. De esta manera, “sobrepasó la meta constitucional, que exige por lo menos 67 puntos para que se cumplan las condiciones mínimas de calidad de vida de la población”, se afirma en el documento de política departamental contra la pobreza.

Asimismo, el índice de desarrollo humano (IDH) avanzó de 0,664 en 1990 a 0,758 en 2005, gracias al aumento de la esperanza de vida y al crecimiento de producto interno bruto departamental. Sin embargo, el IDH departamental aún está por debajo del nacional, que es de 0,783.

El aumento de los ingresos no ha beneficiado a toda la población del departamento, como lo refleja el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso: “en el año 2000 el departamento fue más inequitativo que el promedio del país. El Gini departamental fue de 0,59 mientras que el nacional se ubicó en 0,56. Este nivel de Gini es el resultado de una distribución del ingreso bastante inequitativa en la que el 63% de la renta se concentra en el 20% de la población, mientras que hay otro 20% más que solo accede al 3,8% de esta”, indica el documento de Objetivos de Desarrollo del Milenio para Cesar.

La situación social de la población de Cesar se ha visto agravada por las dinámicas de violencia, que crean una tendencia hacia la profundización de los ciclos de pobreza. Y son precisamente las poblaciones vulnerables las que sufren los mayores efectos de esta situación.

Necesidades básicas insatisfechas

El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población cesarense, en 2005, fue de 44,5, casi el doble del nacional (27,3). Esta situación se concentra, en especial, en la zona rural. De la población del campo, el 66,78% tiene alguna necesidad básica insatisfecha, mientras en las zonas urbanas es el 35,57%, de acuerdo con el informe de la Gobernación⁹. Estos son algunos de los aspectos que reflejan la realidad social de Cesar:

⁸ *Ibidem.*

⁹ Gobernación del Cesar (2009). *Política pública para la lucha contra la pobreza.*

- ▶ Los cinco municipios con más bajo Índice de Condiciones de Vida (ICV) en Cesar son Río de Oro, González, Chimichagua, Astrea y, en condiciones bastante inferiores a estos, Pueblo Bello, municipio vecino de Valledupar, según datos de 2006.
- ▶ La pobreza y la desigualdad del departamento se reflejan en los estados de salud y educación, como lo señala el documento de la Gobernación: la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en el departamento es de 22 por cada 1.000 niños nacidos vivos, mientras 9.600 menores padecen desnutrición. A su vez, el 11,5% de los niños tienen talla y peso bajos para su edad, lo que refleja un retardo en su crecimiento. El promedio nacional de niños con bajo peso es de 10%. La deficiencia en el manejo de la salud se observa también en la cantidad de adolescentes embarazadas (25% de las adolescentes entre 10 y 19 años han sido madres). El 84,5% de los cesarenses se encuentran en el régimen subsidiado lo que ratifica los altos niveles de pobreza y el 73,2% de las personas se encuentran en el nivel 1 del Sisben.
- ▶ La educación también presenta importantes carencias en Cesar. 11.240 jóvenes entre 15 y 24 años (el 6,8% de los jóvenes cesarenses) no sabe leer ni escribir¹⁰. Mientras la Constitución Nacional obliga a un mínimo de nueve años de educación básica, los jóvenes de Cesar han cursado, en promedio, 8,1.
- ▶ Según la Secretaría de Educación Departamental, en 2007 la tasa de cobertura bruta de educación básica es del 105%. A nivel nacional –según la línea de base nacional– es de 114%. La meta departamental a 2011 es elevar la tasa a 107. En educación media la tasa de cobertura bruta de Cesar es de 51,4%, es decir, está por debajo del 59,1% de la tasa nacional, según la Secretaría de Educación Departamental. Se resalta el problema de calidad educativa con solo el 23% de los planteles educativos calificados en nivel superior y muy superior.
- ▶ A pesar de ser un departamento con tradición de vocación agraria, la falta de alimentación es uno de los principales problemas de su gente. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en 2005 el 51,8% de los hogares en Cesar no tiene asegurada su alimentación, mientras que a nivel nacional el promedio es de 40%. Esto se refleja en la desnutrición crónica del 15% de los niños de Cesar, cuando el promedio en el país es del 12%.
- ▶ Los cesarenses también se ven afectados por la mala calidad del agua. En 2006, “el 88% del agua suministrada en el departamento no es apta para el consumo humano”, dice el documento de política contra la pobreza. Además –señala el documento– en el agua estancada proliferan mosquitos, que produjeron enfermedades como el dengue clásico a 1.361 personas, en 2006.



En Informe Defensorial sobre la calidad del agua¹¹ la Defensoría del Pueblo identificó el estado del agua que consumen 643.084 personas de Cesar. De ellas, solamente 8.021 consumen agua potable. El único municipio del departamento que cumple con las normas de agua es San Diego y cerca de cumplir están únicamente Valledupar y La Gloria. Los municipios con más mala calidad de agua son Astrea, Bosconia, Chimichagua, Manaure, Pailitas, San Martín y Tamalameque.

Situación de los pueblos indígenas

Cesar es el departamento con la segunda mayor diversidad étnica y cultural del país. Los pueblos indígenas, que representan el 4,9% del total de la población departamental, atraviesan difíciles situaciones de violencia, discriminación y falta de reconocimiento de su territorio, lo que los pone en condición de vulnerabilidad.

En Cesar hay siete pueblos indígenas. Los kankuamos, los koguis, los arhuacos y los wiwas, ubicados en la Sierra Nevada de Santa Marta; los barí o motilonos, en la Serranía del Perijá, y los yukpas y los chimilas ubicados en la cordillera oriental. Algunos grupos wiwas y yukpas también se encuentran en la Serranía del Perijá¹².

Estos siete pueblos se encuentran agrupados en diez resguardos legalmente conformados y reconocidos por el Estado y en tres en proceso de legalización.

En 2005 Cesar contaba una población indígena de 44.833 personas. El 64,8% de ellos se encuentra en el municipio de Valledupar; el 21,9% en Pueblo Bello; el 7,43% en Agustín Codazzi, el 3,69% en Becerril, 1,14% en el municipio de La Paz y el 0,09% en El Copey, según el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en 2005.

La calidad de vida de los pueblos indígenas es inferior a la del promedio de la población cesareense. Mientras el 18,9% de los jóvenes de 15 a 24 años de la zona rural del departamento no saben leer ni escribir, en los indígenas este índice asciende a 32%, según el documento de Objetivos de Desarrollo del Milenio para Cesar.

Al igual que las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas han sufrido las consecuencias de la falta de reconocimiento de su cultura y de su territorio. Así ha sucedido con el pueblo kankuamo que, por la calidad de su organización, es uno de los más importantes del departamento y del país. Debido a la influencia de la Iglesia y los partidos políticos entre la población indígena, por varias décadas no fueron reconocidos como indígenas, sino como campesinos. Apenas en septiembre de 1993 se realiza el I Congreso

¹¹ Defensoría del Pueblo. Informe defensorial 39 B, Diagnóstico sobre la calidad del agua para el consumo humano en Colombia, en el marco del derecho al agua.

¹² Gobernación del Cesar. Plan de desarrollo 2008-2011; y Gobernación del Cesar (2009). Política pública para la lucha contra la pobreza

del Pueblo Indígena Kankuamo y en 1997 la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia lo reconoce como pueblo¹³.

El pueblo kankuamo ha sido duramente afectado por la violencia tanto en su territorio de Cesar como en los otros departamentos que conforman la Sierra Nevada. Entre 1998 y 2008 fueron asesinados 203 líderes indígenas de esta etnia, según la Autoridad de Gobierno Indígena, ONIC. Precisamente en esta época los paramilitares llegaron a su territorio, afirma el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH¹⁴:

“Las autodefensas comenzaron a incursionar en la zona a finales de la década de los noventa, desde las zonas planas de la Sierra Nevada, donde se encontraban los territorios de los Kankuamo, motivo por el cual, dicha comunidad fue objeto de acciones de violencia bajo el pretexto de ser supuestos colaboradores de la insurgencia”.

Otra de las situaciones que afecta actualmente al pueblo kankuamo es el proyecto de construcción de megaproyectos, como la represa Los Besotes, en la cuenca del río Guatapurí. Los indígenas se han movilizado en varias acciones de resistencia a la construcción de este megaproyecto, que podría afectar seriamente las condiciones de vida de su gente.

Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, se espera que este embalse

“pueda abastecer de agua potable a 500 mil personas aproximadamente, suministrar energía para el departamento de Cesar y además, permita la construcción de un distrito de riego que garantice la irrigación para más de 10 mil hectáreas de suelos en las zonas de Los Corazones y Cayao”.

Mientras tanto, las diferentes etnias que habitan este departamento han desarrollado importantes liderazgos y esfuerzos de estructuración colectiva que los han llevado a conformar las organizaciones que hoy lideran las reivindicaciones de su población. El pueblo Wiwa, por ejemplo, cuenta con su organización Wiwa Yugunaiun Bunkuanarrua Tayrona, que tiene su Casa Indígena en Valledupar, mientras la autoridad tradicional yukpa tiene su propia Entidad Promotora de Salud, que afilia a su pueblo y le asegura la prestación de servicios de salud. Éstas, además de trabajar por el bienestar de la población indígena, han demostrado ser significativas capacidades locales para la paz.



¹³ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009). *Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Kankuamo*,

¹⁴ *Ibidem*.

Situación de los pueblos afrocolombianos

Los 105.412 afrocolombianos que habitan Cesar, que representan el 11,9% de la población del departamento¹⁵, se encuentran rezagados en su desarrollo. El 64,5% del total de la población afrocesarense se concentra en siete municipios, especialmente en Valledupar (42.379 personas), El Copey (17.309) y Tamalameque (8.883). En el municipio de El Copey los afrocolombianos representan el 71% del total de la población municipal.

A pesar de esto y de las 13 organizaciones que los representan, para sus líderes el reiterado desconocimiento de las autoridades a la particularidad de esta población ha creado un ambiente que facilita la vulneración de sus derechos. “Los congresistas de la Costa no han entendido que somos un territorio pluriétnico y multicultural y que hay una población afro que está representada por negros, raizales y palenqueros”, afirma un líder de la organización Ku-suto Cesar, que agrupa a los diferentes grupos afrocolombianos en el departamento¹⁶. Fue necesaria una directiva de la Procuraduría para que ahora el Consejo Territorial de Planeación cuente con un representante de los afrocolombianos.

Esa falta de reconocimiento tiene graves consecuencias, principalmente el retraso en la conformación de los consejos comunitarios que ordena la Ley 70 de 1993, o Ley de negritudes. “En el Cesar solo han sido conformados seis consejos comunitarios y las organizaciones afrocaribeñas gestionan para que este año sean formalizados 20 más”¹⁷.

Las organizaciones afrocolombianas de Cesar han buscado el apoyo de la cooperación internacional, en especial del PNUD, para respaldar su solicitud de conformación de los consejos comunitarios, sobretodo en zonas en las cuales se presenta conflicto de intereses. Y es que algunas de las explotaciones mineras que se adelantan actualmente abarcan territorios afrocolombianos. Eso significa que ellos tendrían derecho a la consulta previa, que no se ha hecho, así como a recibir regalías.

Una tercera problemática de los afrocesarences es la falta de tierras. Por eso, sus líderes reclaman la necesidad de “impulsar la identificación de los problemas de tierras de la población afrocolombiana en el Caribe para definir acciones hacia el futuro y lograr unos principios de autonomía sobre el territorio”¹⁸.

Situación de las mujeres

La población de Cesar cuenta con más mujeres que hombres. El 50,3% de sus habitantes son mujeres y el 49,7% son hombres. Sin embargo, ellas se encuentran en condiciones

¹⁵ Censo DANE, 2005.

¹⁶ *Lo que Javier, un afrocaribeño, le pide a los congresistas*, revista *Hechos del Callejón*, 53, Área de paz del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

inferiores. Según el plan de desarrollo de Cesar, mientras en el país el 2,7% de las mujeres no tiene ningún nivel educativo, en Cesar es el 5,6%¹⁹. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2005 “solo el 13,5% de las mujeres de Cesar han cursado la básica primaria completa y el 17,5% tiene educación superior, comparado con las cifras nacionales que son 14% y 19,5%, respectivamente”.

La inequidad de género se refleja también en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral. Mientras que la tasa de desempleo para la población femenina en el departamento en 2004 era del 12,9%, la de los hombres era de solo 4,8%. A su vez, la tasa de ocupación de las mujeres era de 30,4% mientras que la de los hombres era de 68,4%, y la tasa global de participación de la mujer en el empleo cesarense era de 30,12%, según el censo 2005.

Además de las limitaciones en el acceso al estudio, la salud y el trabajo, la población femenina es víctima de agresiones por parte de los hombres. El Cesar es el departamento del país donde más se maltrata psicológicamente a la mujer por parte de su pareja y es el cuarto departamento a nivel nacional con el más alto porcentaje de mujeres que declararon haber sido víctimas de violencia sexual por parte de su pareja, según la Encuesta Nacional de Salud 2005.

Entre los departamentos del Caribe, Cesar es el que presenta el porcentaje más alto de mujeres que han sido maltratadas físicamente por parte de su pareja. Según la política departamental contra la pobreza:

“En el Cesar el 42,2% de mujeres tuvieron en el año 2005 alguna experiencia de violencia física por parte de su esposo o compañero, mientras que el 70,2% manifestaron haber experimentado situaciones de control absoluto del hombre frente a situaciones que deberían ser de control de las mujeres”.

Situación económica

Aunque la economía de Cesar –actualmente basada en la minería, especialmente en las grandes explotaciones de carbón– atraviesa un tiempo de crecimiento por la creación de empleos y los recursos de regalías, esto no se ha traducido en unas mejores condiciones de vida de la población. Las regalías recibidas no han ayudado a lograr las metas de desarrollo, mientras sí se presenta un deterioro ambiental significativo. Además, la estructuración de la economía en torno de recursos no renovables ha creado gran incertidumbre hacia el futuro.

La situación económica del departamento se refleja en su tasa de desempleo, que en 2007 llegó al 13,9% mientras que en el país fue del 11,1%. Ese mismo año, la tasa de subempleo fue del 35,8% frente al 34,9% del país²⁰. De acuerdo con la política pública contra la pobreza:

¹⁹ Gobernación del Cesar. Plan de desarrollo 2008-2011.

²⁰ Gobernación del Cesar (2009). Política pública para la lucha contra la pobreza.



“El empleo inadecuado por competencias y el inadecuado por ingresos son los que más influyeron en la composición de dicha tasa, lo que muestra que el departamento enfrenta un problema crítico de desempleo estructural. El capital humano con el que cuenta no tiene las posibilidades ni las condiciones para desarrollar las potencialidades que se traduzcan en calidad de vida y bienestar”.

Los sectores productivos

A juzgar por los datos económicos de Cesar en el periodo 2000-2005, cuando la economía creció en promedio el 6,2% anual²¹, se podría hablar de un departamento con un alto progreso en su dinámica económica. Sin embargo, este crecimiento responde al auge actual de la extracción de minerales, principalmente carbón. Por ser estos productos no renovables, se trata de un crecimiento económico que no es sostenible en el tiempo. Por esta razón, “la lectura de indicadores como el PIB per cápita debe hacerse con cuidado, pues reflejan una alta dependencia en este sector, el cual, por sus mismas características, es insostenible en el tiempo”, afirma José Gamarra en su estudio “La economía del Cesar después del algodón”²².

Aparte de la minería, hoy son pocos los renglones económicos que podrían sustentar el desarrollo económico en Cesar, tras el derrumbe de los cultivos y la exportación de algodón que en los años 60 y comienzos de los 70 representaron una gran riqueza.

La bonanza del algodón, que se comenzó a sembrar en el departamento en los años 40 fue considerada un gran hallazgo en esa zona del “Caribe seco”, cuyas tierras –hasta el momento– solo se mostraban aptas para la ganadería. Era, además, el momento en el que la industria textil tenía una amplia demanda de algodón e importaba gran parte de su materia prima. La producción nacional de algodón en ese momento se había estancado en 6.300 toneladas y se importaban alrededor de 15.000²³.

“El florecimiento de la industria algodonera fue un esfuerzo de modernización de la estructura productiva que en un lapso de tiempo relativamente corto presentó un crecimiento extraordinario, capaz de jalonar un desarrollo económico regional intenso y que permitió, además, que se vincularan grupos muy diversos de esta sociedad a su producción”²⁴.

21 PNUD. *El departamento del Cesar frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (edición 2009).

22 Gamarra, José. *Op. cit.*

23 Bernal, Fernando (2004). *Crisis algodonera y violencia en el departamento del Cesar*. Cuadernos PNUD y Ministerio de la Protección Social.

24 *Ibidem.*

Dos aspectos fueron decisivos en el auge de la producción de algodón: por una parte, una dotación de recursos particular a partir de la disponibilidad de elementos tecnológicos, financieros y de maquinaria que permitieron la modernización agrícola. Y, por otra, la implementación de la política de reforma agraria de los años 60, que presionó a los terratenientes ganaderos a demostrar la productividad de sus tierras para evitar que fueran tomadas por el Estado en el proceso de reforma agraria, lo que los impulsó a sembrar algodón²⁵.

Paralelo al contexto de reforma agraria de los años 60, el cultivo de algodón en Cesar permitió que grupos muy diversos de esta sociedad se vincularan a su producción, lo que lo hizo un 'cultivo democrático', que "no estuvo orientado a la construcción de un entorno institucional que protegiera y consolidara la gran explotación para beneficio primordial del gran propietario, como ha sido característico de cultivos del trópico como el azúcar, el arroz o la ganadería".

El cultivo de algodón trajo consigo una gran deforestación promovida por los inversionistas interesados en ampliar la frontera agrícola para sembrar la planta que traía la gran bonanza económica a la región. Estas 'nuevas' tierras las entregaban a campesinos, quienes pagaban con el 30% del algodón que allí producían²⁶. Esto, a su vez, atrajo una gran cantidad de campesinos de otros departamentos que concurrieron a sembrar la fibra. La siembra del algodón se desplegó por 25 municipios del norte, centro y sur del departamento. Entre ellos se destacaron Codazzi, Valledupar, Aguachica y Robles.

El auge del algodón, para el cual se abrieron mercados tanto en el país como en el exterior, estuvo ligado a la tendencia constante al alza de su precio. "Más aún, para el periodo 1955-1960 prácticamente el precio internacional en pesos se dobló. Otro tanto ocurrió en la década de los setenta"²⁷.

Sin embargo, a finales de esa misma década cayeron los precios del algodón y con ellos el auge económico en el departamento. Así, de una cifra record de 125.200 hectáreas cultivadas en 1978, en 2002 se registraron tan solo 1.836 hectáreas cosechadas, área que representa el 1,7% de todos los cultivos de ese año y menos del 2% del área cosechada en 1978. Otros cultivos como el sorgo y el arroz también disminuyeron, pero ninguno lo hizo como el algodón.

El periodo de bonanza económica terminó demasiado pronto para la región y dio inicio a un proceso antagónico de crisis generalizada²⁸. En la década de 1980 la economía se encontraba estancada y en los noventa la crisis se intensificó. Sin embargo, el estancamiento del algodón "ha sido compensado desde mediados de los años 90 con el surgimiento de la economía del carbón, la inserción de nuevos cultivos como el de la palma de aceite y el afianzamiento de la actividad ganadera", según el Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio, del PNUD.



25 *Ibidem.*
26 *Ibidem.*
27 *Ibidem.*
28 *Ibidem.*

La ganadería ha sido una actividad constante y en crecimiento en el departamento. Incluso durante la bonanza del algodón, la producción ganadera también aumentó, pues esta “representó una buena alternativa de reinversión de los excedentes obtenidos con el algodón”, afirma Bernal. De la misma forma, cuando el algodón y los otros cultivos rentables empezaron a contraerse, así también lo hizo la ganadería. “Cuando se cayeron los precios y los algodones tuvieron que pagar sus deudas, el ganado apareció como un bien de capital de fácil realización y fue utilizado para cubrir los déficits”, escribe Gamarra.

La ganadería vacuna sigue siendo una actividad de gran importancia para la economía de la región y así lo resalta el plan de desarrollo departamental 2008-2011. La mayor proporción del hato ganadero está dedicado a la producción lechera.

Asimismo, “la pesca es una actividad relevante de la población; se caracteriza por ser de subsistencia y artesanal, y se concentra en el río Magdalena y en sus Ciénagas”, resalta el plan de desarrollo.

Hoy en día, el renglón de mayor relevancia en el crecimiento económico del departamento es el de las exportaciones de carbón. Éstas, que empezaron a partir de 1995, hicieron que la caída de los indicadores económicos de Cesar no fuera tan grave, tras el fin de la bonanza de algodón²⁹. Sin embargo, el descenso en la agricultura ha sido tan impactante, que mientras el sector agropecuario ocupaba el 45% del producto interno bruto departamental en 1990, hoy aporta solamente el 23,9% de la producción³⁰ (cuadro 1).

Cuadro 1. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL PIB DE CESAR, 2005	
Agropecuaria, silvicultura y pesca	23,92
Minería	33,12
Electricidad, gas y agua	0,5
Industria	4,12
Construcción	3,68
Comercio	4,72
Hotelería y restaurante	1,72
Transporte	4,89
Correo y comunicaciones	2,15
Interm. financiera	1,62
Administración pública y otros	5,43
Otros	14,13

Fuente: Coordinación de sistemas de Información. O.A de Planeación, con datos suministrados por el DANE.

²⁹ Gamarra, José. *Op. cit.*

³⁰ Gobernación del Cesar (2009). *Política pública para la lucha contra la pobreza.*

La minería

El departamento se proyecta hoy como el primer productor de carbón de Colombia. La minería pasó de representar el 8% del producto interno bruto departamental en 1990 al 33,1% en 2005. La producción en el departamento, una de las más grandes del país, es tan alta que en 2005 alcanzó las 20 millones de toneladas. Este renglón de la economía es también la razón de un gran crecimiento económico del departamento desde 1995³¹. En los últimos 10 años Cesar logró un aumento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), que llevó al departamento a tener un crecimiento mayor del promedio nacional: “en el periodo de 1990 al 2005 el PIB en el departamento de Cesar tuvo un crecimiento promedio de 4,63%, (DNP, Agenda Interna de Competitividad, 2007)”, mientras en el ámbito nacional “el crecimiento del PIB promedio fue de 2,97%, gracias a la explotación de carbón para exportación”, indica el plan de desarrollo departamental.

Sin embargo, ese crecimiento no alcanza para que el PIB del departamento alcance los niveles del promedio nacional. Según el plan de desarrollo del Cesar, el departamento debe superar el nivel en que se encuentra el PIB, que es de 5.183.683 millones de pesos año 2005 (DNP, Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad del Cesar, 2007), pues su registro aún se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 5.395.714 millones de pesos, con cifras del año 2005 (DNP, Agenda Interna de Competitividad, 2007). Asimismo, indica el plan de desarrollo, “es necesario controlar indicadores como el 49,22% de tasa de desocupación (Banco de la República, 2006) y los 9 meses en promedio que dura encontrar un nuevo trabajo”.

De los más de 900.000 habitantes de Cesar, alrededor de 24.727 son mineros. De estos, el 92,5% se dedican a la explotación de carbón en cinco municipios: La Jagua de Ibirico, Chiriquaná, El Paso, La Loma y Becerril³².

Como fuente de empleo, las explotaciones de carbón han sido importantes para la población no solo de Cesar, sino de los departamentos vecinos. En total, alrededor de 22.883 cesarenses trabajan directamente en las empresas de carbón³³. Pero, por ejemplo, en el caso de la empresa carbonífera Drummond Ltda., que genera 2.752 empleos directos, “solo 1.316 (47,81%) son ocupados por personas nacidas en el departamento”, según el plan de desarrollo.

Además del carbón, que representa el 82% de la explotación minera, en Cesar también se extraen materiales de construcción, de río y agregados pétreos, calizas, hierro, oro, plata y cobre, entre otros³⁴.

31 Gobernación del Cesar. Plan de desarrollo 2008-2011.

32 Bonet, Jaime (2007). Regalías y finanzas públicas en el Departamento del Cesar. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.

33 Gobernación del Cesar. Plan de desarrollo 2008-2011.

34 Gobernación del Cesar. Secretaría de Minas Departamental. Informe de ejecución 2008-2009.

El gran peso que tiene la producción minera en la economía del departamento ha originado una pregunta que genera gran preocupación entre los académicos: ¿qué va a pasar con la economía de Cesar cuando se acabe el carbón? Para algunos, como Simón Martínez Ubarnez³⁵, el fin de la bonanza actual podría dejar un gran vacío ambiental y económico, en una sociedad que no está sembrando cimientos para una producción sostenible.

Este modelo de desarrollo predominante ha estado sustentado, a su vez, en una estructura de poder regional que hoy debe enfrentar los retos de la globalización y la presencia de la inversión extranjera y cuyo principal desafío será orientar los efectos benévolos de la economía hacia políticas sociales que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la población y a disminuir los riesgos asociados con el deterioro de los recursos naturales.

Esta situación ha creado una gran controversia en torno al modelo de desarrollo que se implementa actualmente en el departamento. Mientras algunos ciudadanos consideran necesario apostarle a la construcción de vías, a la apertura de mercados para productos campesinos, al apoyo estatal a las economías rurales y a proyectos productivos, otros consideran que se deben crear ofertas de servicios en torno a la explotación minera.

Ahora, mientras la economía y el empleo crecen a raíz de la explotación del carbón, la seguridad ambiental decrece, pues las grandes explotaciones de carbón a cielo abierto son causa de conflictos y de un significativo deterioro del medio ambiente.

El informe “La explotación del carbón en el Cesar”, elaborado por la Procuraduría General de la Nación, encontró 40 impactos ambientales negativos, entre los que se destaca la contaminación de las fuentes hídricas: “Los recursos acuáticos son muy afectados en las labores de montaje y en la explotación del material (carbón), debido al aumento de descargas de residuos industriales sobre los acuíferos y al aporte de aguas con residuos de la actividad minera”³⁶.

Asimismo, el informe observa que el suelo, la fauna y la flora también se ven afectados por las actividades de montaje y explotación de las minas, pues las partículas de carbón enrarecen el aire. Además, en los procesos desarrollados se consumen sustancias agotadoras de la capa de ozono, según el plan de desarrollo.

La Procuraduría se ha manifestado también acerca de la propuesta para mitigar los impactos ambientales que fue presentada por la multinacional Drummond, a la cual la Nación ha otorgado las más grandes concesiones. “La propuesta de la multinacional extranjera para amortiguar los efectos nocivos de la extracción del carbón tiene muchas falencias y no se compadece con las consecuencias ambientales que podrían derivarse de la ejecución de los contratos mineros”, dice la Procuraduría.

Una de las mayores preocupaciones de la comunidad cesarense y de sus grupos ambientalistas acerca de los efectos de la explotación minera sobre el medio ambiente ha sido la iniciativa incluida en el proyecto de explotación de la empresa Prodeco, de

³⁵ Simón Martínez, académico y consultor.

³⁶ Procuraduría General de la Nación (2007). Informe “La explotación del carbón en el Cesar”.

relocalizar el río Calenturitas, que baña la zona carbonífera de Becerril y de La Jagua de Ibirico. Esto ha provocado un conflicto entre la empresa, los gremios, las autoridades y la comunidad.

Las regalías

Como resultado de las explotaciones de carbón en Cesar en los últimos años se han generado importantes recursos de regalías y compensaciones que tienen un impacto en las finanzas públicas del gobierno departamental.

Un informe de la Contraloría General de la República en 2004 encontró que “del total de las regalías recibidas por la gobernación departamental durante el periodo 1998-2002, solo una cuarta parte se destinó a los servicios básicos señalados por la legislación vigente, aun cuando los indicadores de coberturas mínimas no se habían alcanzado”³⁷. Por este motivo, los avances de La Jagua de Ibirico, El Paso y Chiriguaná en los sectores de educación, salud, acueducto y alcantarillado no son los esperados.

La Jagua de Ibirico, un municipio con un poco más de 30.000 habitantes, es uno de los casos más representativos del mal manejo de los recursos recibidos por regalías. “Aún cuando recibió 100 mil millones de pesos en regalías durante el período 1997-2003, fue el municipio con peor desempeño fiscal para las vigencias 2002 y 2003. Su nivel de cobertura de acueducto alcanzó solamente el 74% y de alcantarillado el 69%, por debajo de las metas impuestas por la ley a los municipios receptores de regalías”³⁸.

Expertos de la región resaltan que el mal manejo dado a los ingresos por regalías no puede ser considerado únicamente como consecuencia de actos de corrupción. Estos también pueden ser resultado de la debilidad institucional y la falta de preparación de los funcionarios públicos.

La palma de aceite

Tras la caída del cultivo de algodón, en la década del 90 aumentó considerablemente el cultivo de la palma de aceite en el departamento. Si en 1990 había 16.552 hectáreas cultivadas, para 2003 ya eran 29.536, en su mayor parte ubicadas en el sur del departamento, según Secretaría de Desarrollo y Agricultura de Cesar



37 Citado en Bonet, Jaime (2007). *Regalías y finanzas públicas en el departamento del Cesar. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.*

38 *Ibidem.*

En la segunda mitad de la década del 90, el 80% de las tierras cultivadas de palma se concentró en los municipios de San Alberto y San Martín, al sur del departamento, y en El Copey y Agustín Codazzi, en el norte. Los municipios del norte, que abarcan el 25% de las hectáreas cultivadas de palma en el departamento, están ubicados cerca de un importante corredor vial que comunica al Cesar con los departamentos del Magdalena y el Atlántico, lo que brinda importante salidas a sus productos³⁹ (cuadro 2).

Cuadro 2. HECTÁREAS CULTIVADAS DE PALMA DE ACEITE EN CESAR, 2002	
Municipio	2002
San Alberto	8.500
El Copey	7.430
Agustín Codazzi	4.590
San Martín	3.319

Fuente: Secretaría de Desarrollo y Agricultura del Cesar.

El aumento del cultivo de palma en el sur y el norte del departamento se sustenta en las ventajas agroecológicas que ofrecen: la mayoría de estos suelos son aluviales, sueltos, bien drenados, con textura franca y topografía plana, altas temperaturas, buena radiación solar, alta precipitación y humedad relativa, según el estudio de Gamarra y la Agenda interna para el desarrollo de la Gobernación del Cesar.

“Toda esta conjugación de factores naturales hacen que en el Cesar se concentren el 19,7% de los suelos del país más aptos para este cultivo, y más de la mitad de los de la Costa Caribe”, concluye el estudio de Gamarra.

El aumento del cultivo de la palma en el departamento es tanto que la suma de todos los cultivos permanentes restantes no alcanza el 60% del área sembrada de palma, según la Unidad Regional de Planificación Agropecuaria departamental (URPA) de la Secretaría departamental de Desarrollo y Agricultura.

El fomento de este cultivo ha presentado controversia entre los campesinos de Cesar, quienes manifiestan que se trata de una planta que afecta la tierra debido a la gran cantidad de nutrientes que absorbe y a la manera como transforma el suelo, dejándolo no apto para otros cultivos en el futuro. Por otra parte, consideran que el monocultivo de la palma de aceite deja de lado la producción de alimentos, por lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población. Y por último, señalan que el negocio está diseñado para quienes tienen grandes recursos y pueden esperar entre cuatro y cinco años para tener la primera producción.

³⁹ Gamarra, José. *Op. cit.*

Situación ambiental

Cesar tiene una zona de bosques de 174.690 hectáreas, la cual representa el 7,61% de la superficie total del departamento. Además de los mencionados problemas ambientales originados por la explotación minera, otras situaciones también han sembrado la alerta sobre el deterioro del medio y el efecto en el desarrollo y la calidad de vida de su población.

En primer lugar, Cesar cuenta con dos regiones que tienen protección ambiental: la Sierra Nevada de Santa Marta y la ecorregión del Perijá. Por una parte, 338.000 hectáreas del departamento que están ubicadas en áreas protegidas de la Sierra Nevada de Santa Marta tienen conflicto por uso del suelo. Aunque solo 24.000 de estas hectáreas son de vocación agrícola, las otras 314.000 que deberían cumplir una función ecológica también están siendo utilizadas en actividades agrícolas⁴⁰.

Algo semejante ocurre en la Serranía del Perijá, donde solo 41.000 hectáreas son aptas para la actividad agrícola. Sin embargo, hay otras 576.000 hectáreas que están siendo explotadas en agricultura sin ser aptas para ello. Esto debilita el ecosistema⁴¹.

En segundo lugar se presenta la contaminación del agua. En algunas zonas rurales, donde la densidad de población no es elevada, el uso y disposición indiscriminada de agroquímicos se ha convertido en una amenaza de contaminación en zonas de acuíferos. "Además, el almacenamiento de agroquímicos preocupa a las localidades de Codazzi y El Copey (Cesar), donde se ha detectado el enterramiento de productos descontinuados, que constituyen una amenaza para la calidad de las aguas"⁴².

Además de la contaminación del aire, los proyectos de gran a mediana minería a cielo abierto del carbón también producen un impacto inevitable en el sistema de flujos de aguas subsuperficiales y subterráneas, principalmente hacia sus zonas de tránsito y descarga donde son captados por aljibes y pozos de mediana a gran profundidad, según el estudio de Evaluación del potencial del agua subterránea de Cesar realizado por Ideam y Corpocesar en 2004.

Otros grandes problemas ambientales que se presentan en Cesar son la desertificación y sequía en Colombia. El 69% de los suelos del departamento padece de desertización, según estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 2007. Además, el suelo se encuentra degradado por los efectos secundarios de la actividad minera, la pérdida de los bosques nativos, la destrucción de las ciénagas, la reducción de las fuentes de agua, el deterioro de ecosistemas estratégicos como la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatosa y la Serranía de Perijá, entre otros.



40 Gobernación del Cesar, Plan de desarrollo 2008-2011.

41 *Ibidem*

42 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial 39B. Diagnóstico sobre la calidad del agua para el consumo humano en Colombia, en el marco del derecho al agua.

La desertificación se concentra en el valle del río Cesar, y en los municipios de la Jagua de Ibirico, Agustín Codazzi, Becerril, Bosconia, Chiriguaná, El Copey y El Paso.

El problema de sequía que afronta el departamento es en gran medida consecuencia de prácticas equivocadas de manejo del medio que han sido llevadas a cabo durante muchos años. En el valle del río Cesar, por ejemplo,

“el uso de tractores con implementos pesados en momentos en que el suelo no posee condiciones adecuadas de humedad, la destrucción completa de la materia orgánica en los horizontes superficiales, la práctica continua de voltear el suelo, el continuo paso de tractores y combinadas y el uso de sustancias biocidas que afectan la biota edáfica, son los principales componentes de tales prácticas que condujeron a la aparición de fenómenos degradativos severos en las tierras del valle del río Cesar”⁴³.

Todas estas situaciones han prendido la alarma de académicos y organizaciones sociales en Cesar. Sin embargo, hasta el momento, son escasas las medidas que se han tomado al respecto y estas no garantizan la suspensión de actividades que continúan agravando el deterioro ambiental.

Concentración de la tierra

Aunque durante la época de la bonanza del algodón, en las décadas de 1960 y 1970, la sociedad agrícola de Cesar implementó medidas que democratizaron la producción y que permitieron la participación en las ganancias de productores de todos los estratos sociales, acabada la bonanza se retrocedió en este proceso y comenzó un fenómeno de “relatifundización”⁴⁴.

Durante la década de 1960 el aumento de la frontera agrícola en Cesar fue de la mano del aumento de predios algodoneros de tamaño mediano. Por eso, “a pesar de la dotación de recursos de la región y de la inequitativa distribución inicial de la tierra –alimentada por el hato ganadero–, la producción del algodón no terminó concentrada en las grandes explotaciones sino en explotaciones medianas”⁴⁵.

Sin embargo, la crisis económica del algodón y las violencias han irrumpido en esta sociedad, dejando como efecto la reversión del proceso de democratización de la distribución de la tierra que impulsó el desarrollo de la industria algodonera⁴⁶.

⁴³ *Desertificación y Sequía, Primera Jornada Nacional de Sensibilización. Memorias. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, PNUD y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (CCD) para América Latina y el Caribe (2003).*

⁴⁴ *Gamarra, José. Op. cit.*

⁴⁵ *Bernal, Fernando. Op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem.*

Así, en la actualidad, la tenencia de la tierra presenta índices elevados de concentración en comparación con otros países, pero inferiores a lo observado en el resto de Colombia. El coeficiente de Gini para la tenencia de la tierra en Cesar en 2002 es de 65,25, según cifras del Banco Mundial. Mientras tanto, en Colombia el coeficiente de Gini para la propiedad de la tierra varía entre 0,42 y 0,94⁴⁷.

Para el año 2007, solo 53 propietarios poseen el 12% de la tierra de Cesar, mientras 31.527 propietarios poseen el 33% del territorio (cuadro 3).

Cuadro 3. TENENCIA DE LA TIERRA EN CESAR				
Hectáreas	Propietarios	Hectáreas	% de participación	Hectáreas promedio por productor
1-100	31.527	736.370	33%	23,36
101-500	6.616	866.014	39%	130,9
501-2.000	700	345.416	16%	493,45
Más de 2.000	53	262.688	12%	4.956,3

Fuente: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Empresarial Departamental, 2007. Tomado de "La economía del Cesar después del algodón", José Gamarra. Banco de la República, 2005.

Si bien en la época del algodón la tenencia de la tierra fue más democrática, en otros departamentos del país la desigualdad es mucho más alta. Entre 2006 y 2009 los predios de mediano tamaño aumentaron, mientras se observó un leve descenso de la gran propiedad⁴⁸. A lo largo de la historia del departamento es la población afrocolombiana la que se ha visto más afectada por la escasa tenencia de la tierra.

3. La paz y la reconciliación

El debilitamiento y, en algunos casos, aniquilamiento de movimientos sociales que fueron importantes en el departamento y hoy buscan espacios de participación y de construcción de paz; el surgimiento de centenares de víctimas que reclaman verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; la presencia de diversos grupos armados con un fuerte impacto en la sociedad; las fisuras en la democracia local, la cultura de la ilegalidad instalada después del escándalo de la parapolítica y las esperanzas de cambio en la región se han convertido en algunas de las principales razones para que Cesar esté



⁴⁷ Ibáñez, Ana María (2009). *La concentración de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

⁴⁸ *Ibidem*.

bajo la mirada de importantes sectores del país y de la cooperación internacional. Esas razones se explicarán a continuación.

La movilización social por la paz y la fragmentación social

“Uno de los activos del Cesar en la década de los 60 era su honradez”, dice el académico Rodolfo Quintero. Esa fue una de las razones, relata, para que en 1967 Cesar decidiera separarse de Magdalena, que para entonces ya enfrentaba problemas de corrupción. “Valledupar era considerada una provincia rica, ganadera, arrocera y algodонера y su clase dirigente tenía un gran patrimonio: su honradez. Prácticamente nadie vivía de ser funcionario público porque la gente tenía sus fincas, sus recursos propios y una cultura del respeto a lo público”, señala.

Esto, la asimetría en la distribución del presupuesto por parte de Magdalena y el centralismo samario llevaron a que para 1962 se empezara a hablar de un movimiento cívico como la vía para la separación del Magdalena.

Alfonso Araujo Cotes, José Antonio Murgas y Pedro Castro Monsalvo -integrantes de familias tradicionales y políticas de entonces y de la actualidad y algunos de cuyos miembros están siendo investigados por el escándalo de la parapolítica- promovieron la creación del nuevo departamento, lo que se hizo realidad en 1967, época que coincidió con la bonanza algodонера.

Para esa época ya era reconocida la movilización social y los liderazgos de jóvenes y además la protesta de sectores vinculados a la academia para combatir la exclusión ciudadana y política, en medio de una sociedad latifundista y de terratenientes.

En la década de los 70 se dieron los primeros pasos hacia el sindicalismo cesarense. Con la llegada de la empresa de lácteos Cicolac se dio un impulso a la economía regional y, al mismo tiempo, al nacimiento de la clase obrera ante la creación de un sindicato obrero que terminó, años después, conformando el sindicato nacional y convirtiéndose en uno de los más representativos de la región.

Los líderes de este sindicato empezaron a hacer un trabajo político en Valledupar en los barrios de invasión y con las comunidades arhuacas hasta generar una de las acciones políticas más recordadas en la región. A mediados de los 70 esta comunidad indígena hizo la primera gran manifestación que se recuerde. Bajó de la Sierra Nevada de Santa Marta y fue ante la casa del político Pepe Castro Castro para reclamar sus derechos. Desde entonces, se le reconoce como una de las comunidades indígenas más organizadas y con líderes reconocidos, muchos de los cuales también fueron asesinados por terratenientes tradicionales de la región y los paramilitares en asocio con algunos agentes del Ejército en

la lucha que se desató por el control político y económico del territorio. Aún se recuerda el asesinato de dos importantes líderes cuando se dirigían a participar en las discusiones de la constituyente de 1991.

Otro antecedente para entender la historia de movilización cesarense fue el papel que tendría en la década de los 60 el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), una fracción del partido liberal nacida en rechazo a los acuerdos del Frente Nacional, liderada por Alfonso López Michelsen y muchos de cuyos miembros fueron posteriormente líderes importantes en la sociedad y del propio ELN y que luego serían asesinados por las fuerzas políticas tradicionales y los paramilitares.

Uno de los integrantes del MRL, de las juventudes del movimiento, fue asesinado ante señalamientos de tener vínculos con el ELN. Su muerte, atribuida a uno de los miembros de las familias tradicionales de Cesar, es catalogada por estudiosos de la región como el primer asesinato político del departamento.

Así como a través de los años las reivindicaciones del sindicalismo y de las comunidades indígenas fueron respondidas por violencia desde la ilegalidad y la legalidad, la misma suerte la tuvieron los movimientos estudiantiles y campesinos.

El movimiento académico y estudiantil se formó en los años 80 alrededor del Movimiento Causa Común, que buscaba que Cesar tuviera una universidad pública y que luego se alió a la Unión Patriótica (UP), partido político creado en el marco de acuerdos de paz del Gobierno con las FARC en 1984 y que tuvo fuerza en Cesar.

“La Universidad Popular de Cesar dio algunos dirigentes importantes que después hicieron parte de Movimiento Causa Común, como Miguel Arroyo, líder histórico asesinado por los paras, y el profesor Luis Mendoza Mangarrés, asesinado luego del asesinato de Consuelo Araujo en manos de las FARC”⁴⁹.

Mendoza, quien también era miembro de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (Aspu), fue asesinado en octubre de 2001 y por este crimen la Nación fue condenada a pagar 633 millones de pesos.

Varios estudiantes y profesores de la Universidad Popular del Cesar fueron amenazados y asesinados, mientras que funcionarios denunciaron amenazas contra su vida en el proceso de selección del nuevo rector. En las últimas semanas, los ex combatientes han contando cómo *los Paras se tomaron la Universidad Popular del Cesar*, en la década de los 90 y los 2000⁵⁰.

Por su parte, el movimiento campesino en Cesar también tuvo un auge importante en este departamento de tradición feudal, agrícola y ganadera y con una marca inequidad en el modelo de desarrollo agrícola. Los campesinos se organizaron en el centro y sur del



⁴⁹ Entrevista a Rodolfo Quintero, académico y líder político y social.

⁵⁰ “Paras’ contaron cómo se tomaron la Universidad Popular del Cesar. Verdad Abierta, 15 de junio de 2010.

departamento cuando la ANUC línea Sincelejo empezó a tener una marcada influencia en el departamento y un sector de izquierda, que después se denominó Democracia Popular, impulsó la organización de estos pobladores.

Las masivas marchas campesinas que se realizaron entre 1985 y 1987 mostraron a esta población como un actor de Cesar dispuesto a reclamar sus derechos. Las marchas tuvieron el respaldo de A Luchar, una corriente política legal nacida inspirada en el ELN, el Movimiento cívico Causa Común y otros movimientos de Cesar. En la marcha de junio de 1987, por ejemplo, más de 10.000 hombres y mujeres campesinos se reunieron en Valledupar y se quedaron días negociando con los Gobiernos nacional y departamental en defensa de derechos.

Para muchos sectores, estas han sido una de las pocas acciones que se han hecho en Cesar de manera independiente de los partidos tradicionales porque el pueblo se movilizó de manera autónoma en torno a reivindicaciones básicas, como la satisfacción las necesidades que todo Estado tiene el derecho de garantizarles a sus ciudadanos.

Después de las marchas y del incumplimiento de los acuerdos se inició una ola de terror. Solo unas semanas después de la firma del acuerdo, asesinaron a uno de los negociadores campesinos y se dieron otros homicidios selectivos contra miembros de Causa Común, la UP y A luchar, campesinos y líderes progresistas que apoyaban este movimiento. Muchos líderes de Cesar terminaron exiliados; otros, silenciados, y unos más decidieron ingresar a las FARC, como Ricardo Palmera, alias Simón Trinidad, e integrantes de una reconocida familia de Cesar.

El incumplimiento de los acuerdos, la crisis del campo y la represión, que según las organizaciones sociales era liderada por algunos agentes del Ejército, llevó a que campesinos también ingresaran a la guerrilla de las FARC y al fortalecimiento de este grupo, que justificó su violencia armada por la situación de abandono, pobreza y represión oficial. El movimiento campesino fue duramente golpeado con la violencia paramilitar de la década de los 90 y 2000 y progresivamente fue perdiendo su liderazgo, entre otras razones también por los efectos que tuvo en el campesinado la apertura económica de los 90.

En las últimas décadas, los movimientos sociales y sus liderazgos han sido víctimas de diferentes actores. Primero fueron las guerrillas, en los años 70 y 80, porque aunque compartían las luchas de las organizaciones sociales, en la medida en que las FARC y el ELN fueron ganando poder empezaron a abusar de él. Luego fueron víctimas de los paramilitares (especialmente en los 90 y los primeros años de 2000), quienes de manera directa se empeñaron en reducir liderazgos para que no interfirieran con sus proyectos políticos y económicos.

En estos procesos, líderes campesinos, políticos, estudiantiles, sindicales, indígenas y de barrios populares han sido silenciados, asesinados y obligados a desplazarse, a exiliarse o a marginarse de toda actividad, lo que ha terminado por debilitar la organización social y fragmentar el tejido social del territorio.

Pero quizá una de las consecuencias más graves de esta violencia indiscriminada es el terror generalizado entre la población de Cesar, que para sus ciudadanos, académicos y líderes se trata de un temor como nunca antes en la historia de esta sociedad. Temor a la violencia directa, a las retaliaciones, a la exigencia de lealtad que esperan los paramilitares de la población, a terminar siendo cómplices de acciones, a los señalamientos y a expresar sus opiniones.

“Ese temor se ha extendido a una forma abierta de censura de los periódicos y la radio locales los cuales han perdido sus espacios de opinión y a los periodistas que demuestran independencia crítica. La población reconoce que hace falta valor para enfrentar esta situación ... porque es que el que habla paga con su vida. Es decir, es una forma cruel de reconocimiento de la imposibilidad de la acción colectiva porque, a pesar del sentimiento generalizado en contra del “tirano” el costo de la rebelión es demasiado alto individualmente”⁵¹.

La consulta de Aguachica, un modelo nacional

Una de las respuestas ciudadanas más significativas de la región para responder a esa agresión de la guerrilla y- de manera más aguda- y de los paramilitares fue la conocida Consulta Popular de Aguachica, que este municipio realizó el 27 de agosto de 1995 para decirle no a la violencia y sí a la paz y estrenar, además, uno de los mecanismos de participación de la recién firmada Constitución de 1991.

La pregunta de la consulta parecía obvia, pero tenía un profundo significado. “¿Está usted de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?” Por el sí lo hicieron 10.397; por el no, 42; en blanco, 17 y nulos, 51. Fue una votación importante aunque eran 33.075 ciudadanos los aptos para votar, según la Registraduría Nacional.

La consulta buscaba deslegitimar el uso de la violencia y evitar que los violentos mataran a nombre del pueblo, como lo dijo el alcalde de Aguachica, Luis Fernando Rincón, uno de los promotores de la consulta, ante los medios nacionales e internacionales que cubrieron este movimiento social⁵².

La consulta fue una respuesta a la crisis que vivía la región y, en especial, este municipio ante las presiones sobre la población cuando la guerrilla estaba perdiendo el control del territorio con la llegada de los paramilitares. Los guerrilleros acusaban a la población de estar aliados con los paramilitares y este, a su vez, los señalaban de estar al servicio de los guerrilleros. Aumentaron los desplazamientos, las amenazas, los asesinatos. Pero fue el



⁵¹ Bernal, Fernando. *Op. cit.*

⁵² *El ejemplo de Aguachica, sección política de El Tiempo, 24 de marzo de 1997.*

asesinato de un médico muy querido de Aguachica, en marzo del 95, el que le dio el último impulso a que la sociedad actuara de manera masiva.

Con participación de líderes de distintas organizaciones del municipio, Aguachica construyó su propuesta en un proceso que contó con el acompañamiento y asesoría del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y también con el respaldo de organismos internacionales.

Este fue un acto político masivo que se convirtió en un camino en busca de una solución pacífica al conflicto armado regional ya que los resultados logrados hicieron que los ciudadanos se sintieran verdaderamente comprometidos con la construcción de un modelo de paz.

Para Aguachica, la consulta impulsó lo que se llamaría después “La Propuesta Ciudadana de Aguachica” y promovía la interlocución entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales para resolver las problemáticas de violencia y desplazamiento del municipio.

“Este trabajo descomunal realizado por la consulta pone a los actores armados ante la necesidad de reconocer la decisión de la sociedad civil de negarse a ser involucrada en el conflicto armado. La consulta rechaza solamente las acciones violentas por parte de los actores armados. La consulta rompe la mayor parte del problema social y político en la región. Hoy, voces entendidas en el tema, concluyen que la consulta estuvo ligada con la paz en el desarrollo municipal. Pues por ella se dan obras como el plan maestro de alcantarillado, el plan de vivienda y el de vías y de reconstrucción. También permite la construcción de la Universidad Popular del Cesar y de escuelas. Con esta consulta Aguachica se siente identificada de ser constructores de paz y de ser parte no combatiente en el conflicto armado. Todo se consiguió a través de una participación ciudadana apoyándose en los estudiantes de escuelas y colegios, juntas comunales, gremios, iglesias, y políticos”⁵³.

Tras la convocatoria de la consulta, los participantes en el proceso fueron duramente atacados en lo que la región llamó “una conspiración contra la consulta”. Dos meses después de la misma, ya se habían presentado nueve muertes violentas que llevaron a que el Ministro del Interior del Gobierno de entonces se reuniera con autoridades locales y regionales. En agosto de 2000 fue asesinado por los paramilitares el promotor de la consulta, el alcalde Rincón, en hechos que están siendo confesados por los excombatientes en sus versiones ante justicia y paz.

Esta fue una de más importantes iniciativas en Cesar, pero en las últimas décadas mujeres, jóvenes, políticos, líderes cívicos, campesinos e indígenas, entre otros, han promovido

⁵³ La consulta popular en Aguachica. Minga por la reconciliación y la paz recordó la consulta popular en Aguachica, 31 de mayo de 2010, tomado de la página web de la Alcaldía de Aguachica: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:THCN5S9SfjkJ:www.alcaldiadeaguachica.gov.co/noticias.php%3Fid_evento%3D23+m%C3%A9dico+Pardilla+Villafan%2Baguachica%2Bcesar&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cl

diferentes proyectos y experiencias para mitigar la violencia, buscar su solución, reclamar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y contribuir en la construcción de un “territorio de paz”, como el que intentó Aguachica y como aún así se le recuerda.

Estas acciones, iniciativas y movilizaciones sociales y políticas han girado alrededor de algunas de las causas estructurales del conflicto en Cesar que, entre 1986 y 2009, podrían identificarse como las siguientes⁵⁴:

- ▶ Por la tierra. Entre campesinos y grandes propietarios; entre colonos, grandes propietarios e indígenas.
- ▶ Por intereses laborales y empresariales relacionados con la palma africana; las explotaciones carboníferas y otros cultivos agrocomerciales (algodón, arroz).
- ▶ Por el suministro de servicios públicos básicos, especialmente durante los años 80 y 90.
- ▶ Por el desarrollo regional: construcción de vías, mercados para productos campesinos, apoyo estatal a economías rurales, grandes proyectos energéticos y productivos.
- ▶ Por el petróleo y para que la destinación de sus rentas estén al servicio del desarrollo local y regional.
- ▶ Por los derechos humanos y para todos los grupos armados respeten a la población civil y haya verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.
- ▶ Por el aprovechamiento y uso de los recursos acuíferos y pesqueros, principalmente en las zonas bajas del valle del río Magdalena y en las estribaciones del la Sierra Nevada.
- ▶ Por el poder político y electoral, conflicto que ha tendido a ser violento.

Fuerte presencia de grupos armados ilegales

Cesar tuvo una presencia histórica de la guerrilla, que fue diezmada y prácticamente eliminada con la llegada de los paramilitares al territorio en los primeros años de los 90, en una lucha por el control territorial, político y económico.

En sus estrategias de expansión fue determinante la ubicación de Cesar, que cuenta con varios corredores estratégicos que les permite a los grupos armados comunicarse entre los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y La Guajira, por un lado, y por otro, entre Cesar, Norte de Santander y la frontera venezolana.



⁵⁴ Tomado de los avances del desarrollo del modelo de análisis CDA que se lleva a cabo de manera participativa en Cesar en acuerdo entre el PNUD y la Corporación Nuevo Arco Iris. Ya hay borradores de documentos para el CDA, los cual han sido elaborados por el investigador Omar Gutiérrez.

Este departamento era una zona de descanso y recuperación de la guerrilla, que empieza a aparecer levemente en los 60 y 70, pero a partir de los 80, con la conformación de frentes y un fuerte trabajo político, tiene una mayor presencia y poder hasta convertirse, en especial el ELN, en una fuerza armada importante en el Cesar antes de que llegaran las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En este departamento fueron fundamental varios frentes de la guerrilla de las FARC: el frente 19, el 26 de abril, el 41 y el 51, que operaban en la Sierra Nevada y la Serranía de Perijá. El ELN, entre tanto, contaba con los frentes Camilo Torres, el llamado Juan Manuel Martínez Quiroz y 6 de diciembre, con presencia en el centro y sur del departamento, en la Serranía y la Sierra Nevada de Santa Marta, que fueron estratégicas porque luego de la bonanza marimbera de los 70, allí empezaron los cultivos de hoja de coca y amapola.

La guerrilla aprovechó la crítica situación económica del Cesar para insistir en sus reivindicaciones y exigencias y hacer un trabajo político y social contra la pobreza y las desigualdades, contra la exclusión y por el derecho a la tierra, entre otros.

“En estos primeros años a esta guerrilla la caracterizó una actividad reformista social y se dedicó a fomentar invasiones de tierra con el objetivo de forzar actividades públicas de reforma agraria (para ello utilizó grupos de personas que, en ocasiones, no eran campesinas e invadieron muchas fincas de la región, las que fueron abandonadas por sus propietarios y algunas posteriormente adquiridas por el Incora para su parcelación). La intensificación de su presencia y de su actividad violenta solo se da a finales de los ochenta y principios de los noventa. La lógica de su accionar y el proyecto de consolidación de control de este territorio habría de cambiar con el anuncio del potencial y la inminente explotación del carbón en Cesar y La Guajira. No solo organizó una mayor irrupción de frentes en la Sierra, sino que escaló el uso de la violencia a niveles sin precedentes. Dado que en los primeros años la industria minera era incipiente, esta alta presencia de la guerrilla la llevaría a orientar toda su actividad de coerción y extracción de recursos entre el grupo de ganaderos ya la población urbana”⁵⁵.

Las Farc y en especial el ELN combinaron su trabajo social y político con el secuestro y la extorsión, que se convirtió en un instrumento de su acción armada y en el mecanismo para lograr sus exigencias. Atemorizaron a la población secuestrando a miembros de las familias más tradicionales del departamento. Ya para entonces también el M-19 (nacido en 1970) estaba en el departamento con acciones precisas y una de ellas fue su participación en uno de los secuestros que más conmocionó al Cesar.

⁵⁵ Bernal, Fernando. *Op. cit.*

Muchos de los cesarenses afirman que no hay una familia que no haya sido víctima del secuestro y no solo de familias tradicionales y poderosas, sino también humildes. La situación fue tan aguda que entre 1992 y 1997 Cesar ocupó el primer lugar en secuestros en el país, según información de la Policía Nacional (cuadro 4).

Cuadro 4. SECUESTROS EN CESAR, 1992-2000						
Año	Delincuencia común	ELN	CNGS	FARC	EPL	Autodefensas
1992	59	32	4	0	3	0
1993	32	32	0	4	1	0
1994	31	46	0	1	1	0
1995	40	44	0	4	1	0
1996	103	61	0	18	2	0
1997	72	93	0	18	0	10
1998	58	115	0	22	5	4
1999	75	46	0	52	10	0
2000	104	151	0	20	5	16

Fuente: Díjín, Policía Nacional.

Incluso, hubo sectores de Cesar que llegaron a aliarse a la guerrilla para enfrentar la situación y como estrategia, además, para vencer a sus enemigos en partidos políticos. En un principio, la guerrilla respondía a lo que necesitaba la clase dirigente y política y ésta estaba satisfecha porque, ante la ausencia del Estado, la guerrilla ponía control con acciones contra los ladrones de ganado y chivos, por ejemplo. Pero a medida que fue ganando poder se convirtió en el terror de Cesar. Y es ahí cuando sectores de la clase dirigente y empresarial acuden a las autodefensas del Urabá. Para los investigadores, persiste un interrogante:

“¿por qué la élite agraria del Cesar, dueña de la tierra, estrechamente vinculada a la estructura de poder político de la región, dominadora de orden social, no logró estructurar una acción colectiva para enfrentar las diferentes violencias que los habría de oprimir desde los años ochenta hasta hoy?”⁵⁶.

Ante la impunidad por las acciones de la guerrilla y la debilidad del Estado para combatirlos, en la década de los 90 los paramilitares llegaron a Cesar, empezaron a



⁵⁶ Bernal, Fernando. *Op. cit.*

recibir el apoyo de un sector del departamento y iniciaron la conformación de grupos de autodefensas.

“A comienzos de la década de los noventa, en el sur del departamento, se conformaron las Autodefensas del Sur del Cesar (AUSC) y las Autodefensas de Santander y Sur del Cesar (Ausac) que hicieron presencia en Chiriguaná, Curumaní, Tamalameque, Pailitas, Pelaya, La Gloria, Gamarra, Aguachica, Río de Oro, San Martín y San Alberto, zonas ganaderas y las tierras palmicultoras. Durante su implantación las AUSC y las Ausac combatieron los supuestos apoyos de la guerrilla en el sur de Cesar, golpearon el movimiento sindical y sentaron las primeras bases de apoyo de los grupos de autodefensa en las partes planas”⁵⁷.

La presencia se extendió primero hacia el centro y norte del departamento como una ramificación de los grupos del Magdalena Medio que actuaban allí desde la década de los ochenta.

“La implantación de este grupo buscaba por una parte contrarrestar la presión que ejercía la guerrilla sobre los sectores productivos agrícolas a través de la extorsión, el secuestro, el abigeato y el robo y por otra, desarticular los sindicatos de trabajadores que laboraban en las plantaciones de palma africana en el sur de Cesar y que estaban participando en la conformación de un movimiento social que incidiría en el poder local a través de organizaciones como la UP”⁵⁸.

Posteriormente, arribó el bloque Norte de las AUC que amplió el control del territorio hasta llegar a las estribaciones de la Serranía del Perijá y a la Sierra Nevada con el fin de interrumpir la movilidad de la guerrilla entre la Serranía, la Sierra y la Ciénaga Grande del Magdalena. Luego, ya en 2000, se consolidó el bloque Central Bolívar que, como los demás grupos paramilitares de la región, intentaban el dominio en toda la costa caribeña, partiendo del golfo de Urabá hasta La Guajira.

Se inició así una ola de violencia indiscriminada contra diferentes pobladores: indígenas, sindicalistas, mujeres, jóvenes, campesinos, líderes cívicos, personas señaladas de ser cercanas a la guerrilla, políticos de izquierda y representantes de movimientos sociales. Al principio su presencia fue respuesta a la acción guerrillera, pero posteriormente sus aspiraciones fueron otras.

⁵⁷ Vicepresidencia de la República. *Diagnóstico departamental del Cesar 2003-2007*.

⁵⁸ *Ibidem*.

“La autonomía aparente de su irrupción, así como el uso de la violencia en contra de la sociedad, demostraron que el proyecto de estas fuerzas paramilitares era más amplio. Muy pronto se evidenció que también buscaban usar su aparato coercitivo para el enriquecimiento vía la implementación de una especie de capitalismo aventurero”, así como regular la vida política de la región intensificando aquellos aspectos del capitalismo político que mejor operan en su beneficio”⁵⁹.

La contraviolencia hizo que un sector de Cesar colaborara obligada por los paramilitares y que otra se aliara a ellos para iniciar un control político y de acumulación de capital por vías ilegales, por medio del control de la contratación pública y de los negocios ilícitos (coca, contrabando), entre otros. Esta contraviolencia también llevó a la pérdida de control y acción guerrillera en el Cesar, que aunque se mantiene no es como lo fue en el pasado.

De manera paralela al aumento de la presencia de las autodefensas y de un mayor dominio, se empezó a consolidar el proyecto paramilitar, que -como se verá más adelante- se convirtió en el principal factor que afectaría la gobernabilidad democrática, debilitaría de manera profunda la institucionalidad y generaría un alto grado de desconfianza de la ciudadanía hacia su Estado.

De los acuerdos entre el Gobierno nacional y las autodefensas, en julio de 2003, se inició el proceso de desmovilización de estos grupos en todo el país. En octubre de 2005, el gobierno informó la desmovilización de 16 estructuras del bloque Norte de las AUC; en enero de 2006 dejaron las armas el frente de resistencia Tayrona, al mando de Hernán Giraldo, que actuaba en la vertiente oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, y 2.523 hombres y mujeres del bloque Central Bolívar-Sur de Bolívar de las AUC; y en marzo del mismo año se desmovilizó la totalidad del bloque Norte de las AUC.

Efectos del conflicto armado

La importancia de la posición geopolítica de Cesar, como se mencionó, ha sido aprovechada por grupos armados al margen de la ley en las dinámicas basadas en economías ilegales (contrabando) y en su lucha por el control político y territorial. Esto ha tenido un impacto especial en las poblaciones en estado de mayor vulnerabilidad ante el número de homicidios, secuestros, desplazados y otros delitos de los que han sido víctimas, lo que ha demandado una atención urgente por parte del Estado (cuadro 5).



Cuadro 5 INDICADORES DE IMPACTO DE CONFLICTO ARMADO EN POBLACIÓN DE CESAR

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Enero-junio 2009
Homicidios	642	541	374	249	434	292	155
Casos masacres	2	0	1	0	0	0	0
Homicidios de alcaldes y ex alcaldes	0	0	0	1	0	0	0
Homicidio de concejales	5	1	0	0	0	0	0
Homicidio de indígenas	65	13	2	0	1	5	1
Secuestros	178	62	13	14	6	13	3
Desplazamiento (expulsión)	20.096	17.174	15.043	12.488	12.154	8.358	1.696
Desplazamiento (recepción)	16.766	12.989	11.338	9.532	10.548	6.298	1.099
Minas/Muse (eventos-víctimas)	18/10	19/10	16/29	42/10	23/2	14/3	5/1
Acciones armadas (ataques, hostigamientos, emboscadas, etc.)	7	12	11	14	4	4	0
Contactos armados	21	83	68	67	82	19	1

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República, diciembre de 2009.

Los homicidios

En la última década, líderes sociales y cívicos, representantes de organizaciones sociales, defensores de derechos humanos e indígenas han sido asesinados por guerrilla y autodefensas y, en los últimos años, particularmente por parte de estructuras emergentes.

La evolución en los homicidios responde a las dinámicas de los grupos al margen de la ley. Así, entre 1998 y 2002 se registró un incremento en la tasa de homicidios en Cesar ya que en 2002 el promedio departamental era de 90 homicidios por cada 100.000 habitantes (hpch) mientras que el promedio nacional era 66 hpch, según las estadísticas de la Policía nacional.

Esta tendencia se debe, según un estudio del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, a la intensificación del conflicto armado porque en esa época, precisamente, la guerrilla buscaba no perder sus zonas de influencia ante las acciones cada vez más violentas de las autodefensas para arrebatárles dicho control. Otra razón más del aumento de los homicidios fue los enfrentamientos de los diferentes bloques de las AUC por tener una mayor presencia en las áreas estratégicas del departamento.

Desde 2003 se empieza a dar una importante reducción en el número de homicidios que para el Gobierno tiene dos explicaciones:

“El primero es el desmonte de las estructuras de autodefensas que azotaban al departamento y que dejaron las armas en el proceso iniciado por el Gobierno del presidente Uribe y el segundo es el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía, al respecto, se debe recordar que en el año 2004 se creó la Décima Brigada Blindada del Ejército y se fortaleció a la Policía”⁶⁰.

Aunque en 2006 y 2007 la tendencia a la baja se invirtió, en los últimos años sigue presentándose un importante descenso. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchos de los municipios en donde este delito se ha presentado con mayor intensidad son aquellos en donde se realizan grandes proyectos y los grupos ilegales tienen algunos intereses en ellos.

Así, los municipios con más homicidios entre 2006 y 2007 fueron la Jagua de Ibérico, Chiriguaná y El Paso, que registraron aumentos de más del 200%. En estos tres municipios se encuentra la mina de carbón a cielo abierto más grande de país (cuadro 6).

Cuadro 6. HOMICIDIOS – CESAR							
Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008	A junio 2009
La Jagua de Ibérico	10	14	6	12	24	2	0
Chiriguaná	23	18	3	4	13	4	4
El Paso	17	6	8	9	17	9	7

Fuente Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

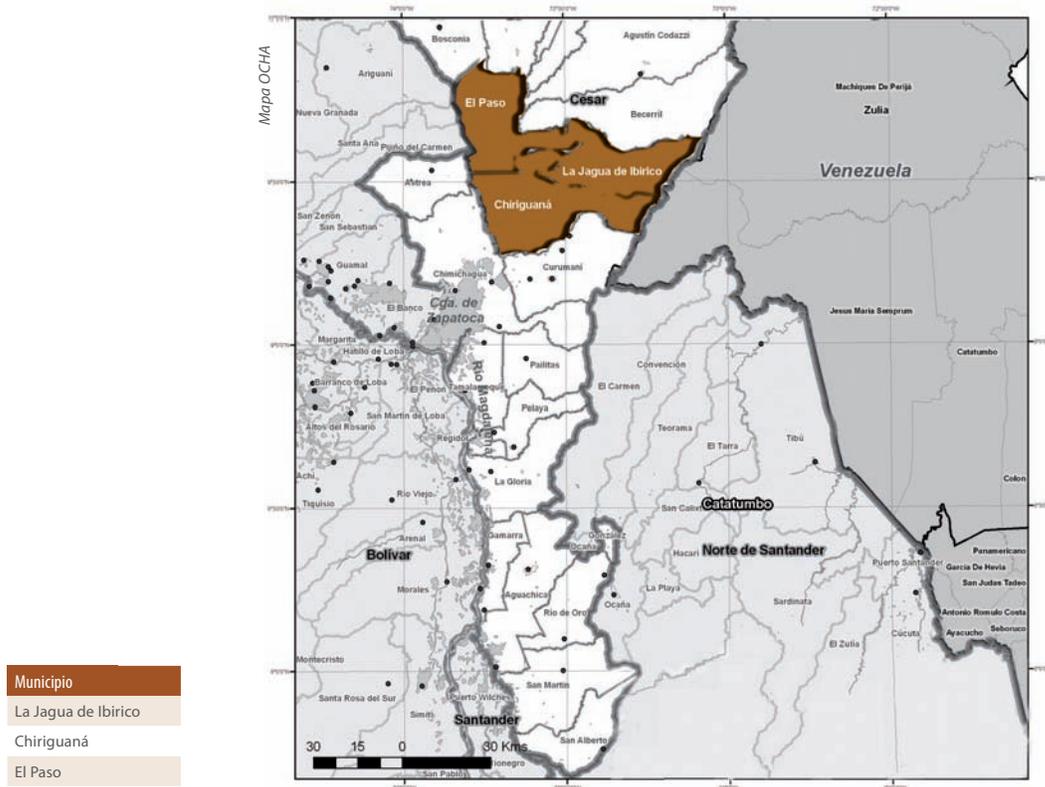
Según la información del Observatorio, entre 2003 y 2006, los municipios de San Diego, Bosconia, Pueblo Bello en el norte de Cesar, Becerril en el centro y Pailitas al sur, son los cinco municipios con las tasas de homicidio más altas del departamento. En el caso de Bosconia, el paso de la carretera que une el interior del país con la Costa, así como su proximidad con la Sierra Nevada de Santa Marta explican en parte lo ocurrido, mientras que los municipios de San Diego, Becerril y Pailitas se encuentran ubicados en cercanías de la Serranía del Perijá y de la frontera con Venezuela.

A pesar del descenso, para 2008 aún hay municipios con una alta tasa de homicidios, sobresalen San Alberto, con una tasa de 74,87; Aguachica, 59,55, El Paso, 41,89; Curumaní, 41,29 y Palaya, con 41,26.



⁶⁰ *Ibidem.*

Municipios del Cesar con más homicidios entre 2006 y 2007



En los últimos años, según las autoridades locales, la presencia de las estructuras emergentes explica numerosos homicidios.

Los indígenas han sido una de las poblaciones más afectadas. Entre 2003 y 2007 fueron asesinados 82, lo que ubicó al departamento en el primer lugar de homicidios de esta población. El año más violenta para ellas fue 2003 cuando fueron asesinados 62 nativos, especialmente kankuamos ubicados en Valledupar y en la Sierra Nevada. En años recientes se ha registrado una importante reducción de este delito, aunque en el 2008 nuevamente la violencia los atacó y fueron asesinados cinco de ellos. Esta población señala que las amenazas e intimidaciones continúan.

Las masacres

Las masacres en el Cesar coincidieron con el desarrollo del proyecto paramilitar en el departamento y en otras regiones del Caribe, como se verá más adelante. Los años con el mayor número de casos de este delito fueron los mismos en los que este grupo intentó lograr el control territorial en su enfrentamiento con la guerrilla.

Asimismo, las masacres fueron el instrumento usado por los paramilitares para sabotear el proceso de paz que en ese entonces adelantaba el Gobierno nacional y las FARC. Por estos

hechos que se presentaron en el Cesar y en otros departamentos, en una ocasión la guerrilla suspendió las negociaciones y en otros momentos, amenazó con una nueva suspensión si el Gobierno nacional no tomaba medidas efectivas para impedir nuevos actos de violencia.

El año crítico de la última década fue 2000 con 19 casos de masacres y 103 víctimas, siendo los municipios más afectados Valledupar, con 23 víctimas; San Diego y Agustín Codazzi, con 13 víctimas cada uno, según el Observatorio Presidencial.

En el 2001 disminuyeron los casos, pero este delito múltiple siguió siendo el principal factor de temor en la población: ocurrieron 11 masacres que dejaron 53 víctimas, de las cuales 17 fueron de San Diego.

“Es de anotar que los municipios más afectados por las masacres, Valledupar, San Diego y Agustín Codazzi, están ubicados al norte del departamento, en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá⁶¹, dos áreas estratégicas para los grupos al margen de la ley”.

En los últimos años este es uno de los delitos que prácticamente más ha disminuido en el Cesar hasta tal punto que entre 2006 y junio de 2009 no se volvieron a presentar masacres. Para el Gobierno nacional, este importante descenso se debió a los diálogos con los paramilitares y la posterior desmovilización de los grupos que operaban en el departamento, en total, 2.700 combatientes.

Los secuestros

En la década de los 90, como se dijo anteriormente, el secuestro fue el principal instrumento usado por la guerrilla en el Cesar (ver cuadro 4) como estrategia para su control político y territorial y defender sus intereses económicos.

Los casos de secuestro son significativos en esta región si se comparan los registrados en la década de los 90 (cuadro 4) con los presentados a partir del año 2000 (cuadro 5), según las estadísticas de Fondelibertad. En la última década el año más crítico fue 2003 cuando 178 personas fueron plagiadas, mientras que en el 2004 se redujo este delito en un 34% (62 casos). Desde entonces, se ha dado un importante descenso.

Los pobladores más afectados en la última década han sido de Valledupar, Aguachica y San Diego, entre otras razones por ser claves en la economía departamental y por su ubicación (en zona de frontera y entrada a la Sierra Nevada –Valledupar- y a la Serranía de Perijá



-San Diego). Los tres son, además, los que también registran unas altas tasas de homicidios, desplazamiento y minas antipersonal, entre otros delitos.

El desplazamiento forzado

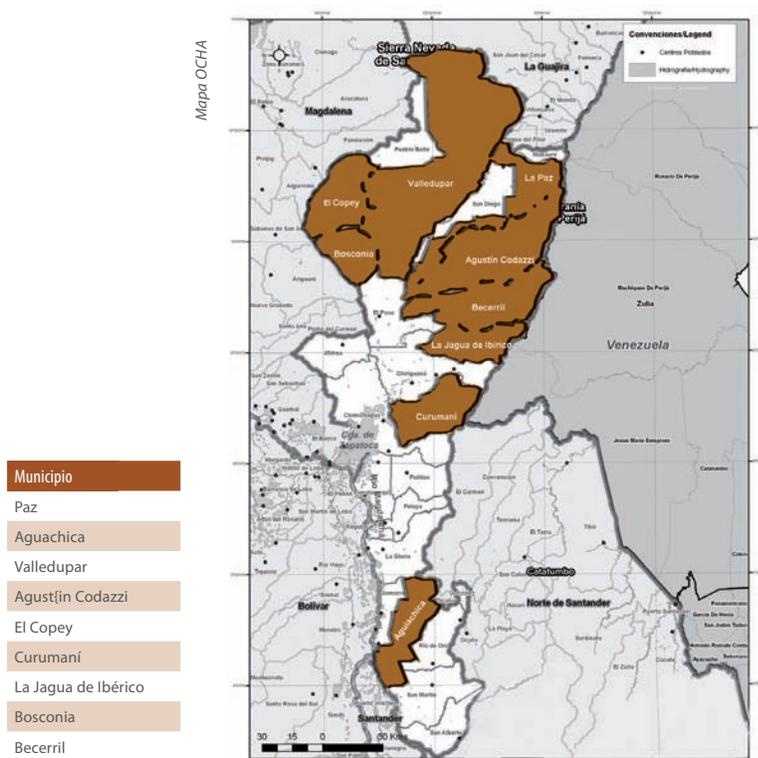
La intensidad de la confrontación en el Cesar ha obligado a centenares de familias a abandonar sus tierras y a buscar nuevos destinos haciendo que este departamento sea más expulsor que receptor, según informaciones de Acción Social.

Los años en los que se presentaron el mayor número de homicidios y de masacres ante las dinámicas del conflicto fueron también los que registraron la mayor cantidad de población desplazada, es decir, los últimos años de los 90 y los primeros de esta década.

En el 2003 la situación fue tan aguda que 20.096 personas tuvieron que huir, mientras que otras 16.766 llegaron de diferentes regiones del país (cuadro 5). Valledupar, Agustín Codazzi, El Copey, Curumani, La Jagua de Ibérico, Bosconia y Becerril fueron los municipios del Cesar de donde salieron más de mil familias en cada uno de ellos, según Acción Social.

En el periodo 2003-2008 la expulsión de población se ha registrado especialmente en esos municipios, así como en La Paz y Aguachica, donde los efectos de la violencia siguen teniendo un impacto especial en niños, niñas, jóvenes, mujeres e indígenas.

Municipios del Cesar con el mayor número de desplazados



“Aunque Cesar no es un departamento que reciba mucha población, de todas formas sí es alto el número de ciudadanos que han llegado en los últimos años (cuadro 5).“Los municipios donde más se recibieron personas desplazadas tienen dos características, por una parte son los municipios de mayor tamaño, como el caso de Valledupar, y por otra, son aquellos que se encuentran en zonas fronterizas con otros departamentos, como Bosconia, que limita con Magdalena y Aguachica, que colinda con Norte de Santander”⁶².

Según informaciones de Acción Social, el municipio de Valledupar ha sido el principal municipio expulsor y receptor de población desplazada de la última década.

Desde el 2004 se ha registrado un descenso significativo en el número de población que ha sido expulsada del departamento y que ha llegado, situación que para el Gobierno se explica por la desmovilización paramilitar y la política de seguridad democrática.

Las estructuras emergentes y el reclutamiento forzado

Estas estructuras emergentes nacidas después de la desmovilización masiva de combatientes de las autodefensas aparecieron en el Cesar en el 2006, cuando se empezó a escuchar de ellas con los nombres de Águilas Negras, según reportes de organismos de seguridad.

Sus integrantes son delincuentes, narcotraficantes y algunos desmovilizados de los grupos de autodefensas que tuvieron control en el departamento, entre ellas integrantes de los bloques Norte y Central Bolívar.

“La primera evidencia de la existencia de estas organizaciones se presentó en una masacre en Curumaní, en diciembre de 2005, puesto que aparecieron siglas alusivas a esta agrupación. Más tarde se presentaron nuevos indicios en Aguachica, centro regional de gran importancia... Según la Fuerza Pública, una ha pretendido establecerse en el área de los municipios de San Alberto, San Martín, Río de Oro y Aguachica. Una segunda banda emergente del Cesar ha sido detectada entre los municipios de Bosconia, El Paso, Becerril y la Jagua... La última banda emergente detectada y combatida por las Fuerza Pública es la del centro del Cesar, contra la cual la Policía realizó operativos en los municipios de Pailitas y Chimichagua, que han producido capturas e incautación de armamento”⁶³.



62 *Ibidem.*

63 *Ibidem.*

Según informes del Gobierno nacional, estas estructuras buscan retomar el control del narcotráfico, aunque organizaciones sociales y líderes sostienen que además de ese interés particular, también tienen otros y están actuando como en su momento lo hacían las autodefensas.

Diferentes acciones han tomado los Gobiernos nacional y departamental para combatirlos, especialmente a través de una ofensiva policial simultánea y articulada en varios departamentos, entre ellos Cesar, Antioquia, Sucre, Norte de Santander, Casanare, Cauca y Bolívar.

“La MAPP/OEA ha identificado que por acciones fuertes y concretas del Estado en algunas regiones en donde se detectaba presencia y disputa de las estructuras emergentes, se ha trasladado el accionar y la afectación de estos grupos a otras regiones. Tal es el caso de Tamalameque (Cesar), que en los últimos meses ha registrado mayor control por parte de estructuras emergentes que se trasladaron desde Aguachica (Cesar), epicentro de disputas entre estos grupos”⁶⁴.

La presencia de estas estructuras en el territorio también ha estado asociada al aumento de los casos y denuncias de reclutamiento forzado, cuyas víctimas son niños, niñas, jóvenes y, además, ex combatientes de las autodefensas.

“En algunos casos se reconoce como modalidad de reclutamiento el mecanismo de involucrar a las personas y en especial a jóvenes y menores de edad, por medio de sustancias psicoactivas, con el fin de crear dependencia, o entregando objetos de valor y dinero a los jóvenes para que demuestren ante sus compañeros y amigos el poder que pueden llegar a tener mediante su vinculación al grupo... Llama especialmente la atención el reclutamiento por parte de grupos ilegales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, a la salida de centros educativos y colegios”⁶⁵.

El más reciente informe de la MAPP/OEA también advierte que algunos casos de desplazamiento de familias se han debido a la necesidad de proteger a algunos de sus miembros de un reclutamiento forzado.

Esta situación ha llevado a las autoridades departamentales y locales y a las organizaciones sociales a reunirse y trabajar en torno a la prevención de reclutamiento, en instancias como la mesa de prevención de reclutamiento que está en marcha en Cesar.

Otra problemática que está impactando al Cesar es el reclutamiento de ex combatientes y los intentos fallidos para que muchos de ellos vuelvan a tomar las armas. Incluso, la MAPP/

⁶⁴ Informe 14 de la MAPP-OEA, abril 2010.

⁶⁵ *Ibidem*

OEA ha señalado que algunos desmovilizados están siendo amenazados y asesinados ante su negativa a regresar a la vida armada y que otras estrategias se están empleando para atraerlos a la ilegalidad.

“La Misión ha identificado que en regiones como sur del Cesar, Casanare, Villavicencio (Meta), La Dorada (Caldas), Barrancabermeja (Santander), Tumaco (Nariño) y San José de Guaviare (Guaviare), se reportan ofertas continuas para que los desmovilizados retornen a la ilegalidad. Al respecto, se ha podido determinar que las estructuras emergentes reclutan ofreciendo actividades ilegales urbanas (transporte de drogas, armas, patrullaje en los barrios de las ciudades y actividades de inteligencia), en donde los desmovilizados sean menos visibles. De esta forma, se van vinculando a la estructura hasta realizar otras tareas”⁶⁶.

Las minas antipersonal

Cesar no es uno de los departamentos del país en el que sea frecuente el uso de minas antipersonal, como sí ocurre en Antioquia, Nariño, Meta, Bolívar o Caquetá. Sin embargo, su siembra ha dejado 142 víctimas (en 275 eventos) entre 1990 y junio de 2009, según el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.

ELN y las FARC son señalados de sembrar las minas en los últimos años, pero mucho más esta última guerrilla. Con las acciones desplegadas por las Fuerzas Militares -a través de la Décima Brigada Blindada del Ejército y sus operaciones- se han reducido la acción de la insurgencia, que en respuesta ha usado como arma la siembra de minas. De las 142 víctimas presentadas en ese periodo, 66 fueron civiles y 76 militares. De las víctimas civiles que resultaron heridas, el mayor número de casos se registró en Aguachica, Becerril, Curumaní, La Jagua de Ibérico, El Copey, Pailitas y Pueblo Bello. Por otro lado, el mayor número de víctimas militares heridas ocurrió en los municipios de Becerril, Curumaní, La Jagua de Ibérico, La Paz y Pailitas.

Los municipios con mayor número de víctimas fueron Valledupar, Pelaya, Pailitas, la Jagua de Ibérico y Agustín Codazzi, aunque en los últimos años la situación es más compleja en la capital y Pailitas.

A diferencia de otras regiones del país, en la década de los 90 Cesar ya registraba víctimas por estos artefactos (56 entre 1990 y 2001). Y es a partir de 2002 cuando empieza el aumento, año que coincide con el de la intensificación del conflicto en el país.



La política de la recuperación social del territorio

En los últimos años, el Gobierno nacional ha implementado en varias regiones del país la llamada “política de recuperación social del territorio” que cataloga como:

“un gran esfuerzo de coordinación interagencial con el fin de lograr que aquellas zonas que son recuperadas por la fuerza pública desalojando a guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes tengan no sólo presencia militar y policial sino que además se logre la presencia de todas las instituciones sociales del Estado y se fortalezca la democracia local”⁶⁷.

La puesta en marcha de la recuperación se está haciendo a través del Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, que lidera Acción Social y busca una coordinación interinstitucional de 14 entidades del Estado. Esta política priorizó su acción en 60 municipios de 11 zonas del país. Una de esas zonas es precisamente la Sierra Nevada de Santa Marta y los municipios Fundación, Aracataca, Ciénaga, Pueblo Bello, El Copey, Valledupar, Dibulla y San Juan del Cesar.

Con la recuperación social se ha asegurado una mayor presencia de la fuerza pública en el Cesar en zonas donde antes era inexistente o era un espacio ocupado por la guerrilla y los paramilitares. Y también se ha dado un importante trabajo interinstitucional para llegar a territorios con una escasa presencia del Estado.

Organizaciones sociales, sectores de derechos humanos y líderes de la estrategia han reclamado una mayor reflexión sobre cómo se está desarrollando esta estrategia, cómo se está articulando con las autoridades y organizaciones locales y sobre cómo superar la tensión entre lo humanitario y lo militar.

Como parte de esta política de recuperación social del territorio en la Sierra, el Gobierno nacional ha promovido en el Cesar el proyecto “Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta”, cuyas principales características y fines son los siguientes, según la Presidencia de la República⁶⁸:

- ▶ Es un proyecto a través del cual se construirán nueve pueblos indígenas, se sanearán y se ampliarán los resguardos y se perpetuará la riqueza humana, cultural y ecológica de los cuatro pueblos indígenas que habitan la Sierra, conformados por 50.000 personas. Igualmente se prevendrá el desplazamiento forzado en la zona.

⁶⁷ Definición dada en junio de 2008 en el artículo “Por la recuperación social del territorio”, escrito por Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, en ese entonces director de Acción Social. *Hechos del callejón*, número 36.

⁶⁸ “La Sierra Nevada de Santa Marta se recupera para el mundo”, noticia de la Presidencia de la República, 14 de marzo de 2008

- ▶ Los nombres de estas poblaciones son gunmakú, kankawarwa, cherwa, dumingueka, seiwaika, burimake, seykun, umuriwa y río seco, las cuales serán habitadas por las comunidades arhuaco, kogui, wiwa y kankuamo que habitan la Sierra, abarcando los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar.
- ▶ En el desarrollo del proyecto las comunidades han sido fundamental porque se encargaron de identificar y seleccionar los lugares donde estarán los nuevos pueblos.
- ▶ Con esta labor se pretende proteger la montaña costera más alta del mundo y la principal fábrica de agua, que abastece a un millón y medio de habitantes de la zona plana; prevenir conflictos violentos por la escasez del líquido y pactar las relaciones entre la cultura occidental y la cultura tradicional.

Sin embargo, la construcción de estos nueve poblados indígenas en la región (algunos ya inaugurados en el Cesar) o pueblos talanquera, como se conoce dicha iniciativa, ha generado fuertes controversias entre líderes, miembros de comunidad y autoridades indígenas. La polémica entre algunos sectores empieza por el nombre usado para definir este tipo de iniciativa.

“Los pueblos talanquera son una estrategia construida por los mamos de los pueblos indígenas de la Sierra desde hace más de 30 años. Este proyecto no es un programa del gobierno actual, es una realidad que se empieza a gestar con la muerte del mamo Mariano Suarez, quien fuera asesinado por la guerrilla las Farc el 8 de noviembre 2004. Ahí inicia el apoyo del gobierno”, asegura el Arhuaco Amado Villafaña, miembro de la Organización Gonawindúa Tayrona... “Talanquera” es un concepto que tiene su origen en la geopolítica y se refiere a un tapón o hito fronterizo, a un cordón de seguridad que se ubica en un sitio estratégico para contener el avance de fuerzas enemigas. Desde tiempo atrás, las autoridades tradicionales de la Sierra vieron en esta estrategia la posibilidad de contener el avance colonizador sobre sus territorios y consolidar su autonomía cultural, política y social”⁶⁹.

Para varias comunidades indígenas, entre ellas algunas beneficiadas por el proyecto, esta iniciativa ha permitido hacer realidad las aspiraciones de sus mamos. Sin embargo, otros consideran que no se está respetando la autodeterminación de estos pueblos.

“Mientras para unos resulta oportuno aprovechar la oportunidad de unos recursos disponibles para la expansión y desarrollo de su plan de vida, otros aseguran que la construcción de estos pueblos no es conveniente en el contexto en que se da, pues



⁶⁹ “Colombia: Pueblos Talanquera: muralla de preservación cultural o cerco de aislamiento”, 35 marzo de 2009, revista Actualidad Étnica.

detrás del discurso ambiental lo que hay es el desarrollo de una estrategia cívico militar, que puede poner sus poblaciones en riesgo⁷⁰.

Después de la inauguración de varios de estos pueblos, algunos indígenas han expresado su descontento y la relación de dichas inauguraciones con la construcción de megaproyectos o con la toma de decisiones para beneficiar a quienes están detrás de estas construcciones. Otros advierten que no se está respetando la consulta previa que establece la ley.

“Esta política del Gobierno, por algunos calificada como indigenista, discurre paralela a la implementación de la Agenda de Competitividad del Caribe, que avanza en la implementación de megaproyectos de infraestructura (puertos, represas y vías) y de explotación de recursos hídricos, ambientales, agroindustriales y turísticos. Potenciar este desarrollo requiere garantizar la inversión a través de la seguridad y poner al servicio de la lógica económica y territorial del gobierno estos asentamientos.”⁷¹

Para algunos sectores indígenas de la región estos pueblos talanquera están generando divisiones dentro de los pueblos indígenas y riesgos para su propia cultura:

“este proyecto parece aislar a los indígenas de la Sierra Nevada (a excepción de los Kankuamos, estrechamente vinculados a la estructura de la Organización Nacional Indígena) del movimiento indígena y social, que en el Cauca y otras regiones del país denuncia la criminalización de la defensa de sus tierras y el desplazamiento y asesinato de comunidades para viabilizar megaproyectos de estas características. Incluso, rechazan radicalmente la manera en que los pueblos talanquera constituirían un símbolo de la pacificación de la región”⁷².

Otro eje de debate alrededor de estos nuevos pueblos son las acciones cívico militares que se están realizando en la Sierra Nevada con la participación de los miembros del Batallón de Alta Montaña No.6, el cual fue inaugurado el 26 de diciembre de 2004 bajo el argumento de responder a la difícil situación que se vivía en esta región con la diversa presencia de grupos armados ilegales y su ataque constante a la población, en especial la indígena.

Hoy, los pueblos indígenas intentan avanzar en sus reivindicaciones históricas y exigen que se les respete su autonomía y sus territorios.

70 *Ibidem*

71 “Pueblos indígenas, control territorial y desarrollo. El caso de la Sierra Nevada de Santa Marta”, artículo de Lilliana Múnera, revista *Cien días*, No. 66, de Cinep.

72 *Ibidem*

Debilidad de la gobernabilidad democrática local

A la violación grave de los derechos humanos de la población de Cesar, que se ha convertido en uno de los grandes desafíos de la gobernabilidad democrática, se suma la crisis de la institucionalidad pública local.

Esa debilidad no solo se explica por factores estructurales como la exclusión política, el clientelismo y la corrupción, que han generado una evidente deformación de los principios de la gobernabilidad, de sus funciones y, por lo tanto, de su labor en torno a la prestación de los servicios públicos fundamentales. También se entiende por el control de la institucionalidad por alianzas político clientelistas asociadas al paramilitarismo, lo que ha deslegitimado a gobiernos locales y a las organizaciones políticas.

En el Cesar el golpe a la gobernabilidad se evidenció con el triunfo que logró el llamado proyecto paramilitar en este departamento, una realidad que se conocía, se toleraba y se comentaba en silencio en los diferentes sectores del departamento, pero que empezó a ser una verdad pública para el país gracias a investigaciones académicas, a las confesiones de los exparamilitares y a las acciones de la justicia.

Cada día, en cada nueva declaración de un exparamilitar o de políticos investigados, se van revelando detalles de cómo paramilitares al mando de Jorge 40 –miembro de una reconocida familia de Cesar que toma las armas ante la acción guerrillera– infiltraron la política y entidades del departamento.

Investigaciones de centros de estudio y académicos mostraron cómo los paramilitares conformaron en el país y en este departamento “distritos electorales” ilegales o la división de departamentos en zonas donde los paramilitares concentrarían sus campañas y en las que promovían una pareja de candidatos, uno para la Cámara y otro para el Senado.

“Las elecciones al Congreso de la República en 2002 contaron con una rara coincidencia entre la toma de regiones a sangre, coca y fuego por parte de los paramilitares, previas a los comicios del poder legislativo, y las altas votaciones obtenidas por los representantes de esas regiones en la contienda política, señalados de realizar, presuntamente, acuerdos políticos con los grupos al margen de la ley que “conquistaron” dichas zonas. Basado en las estadísticas del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, se observa que entre 1998 y 2000-2001 en los mismos departamentos donde se presentaron votaciones atípicas para Congreso y mandatarios locales, en las que un candidato arrasó en promedio con el 70% de los votos en un municipio, “se incrementaron las masacres en 140% y las presuntamente cometidas por los paramilitares en 664% ... Es decir, la consolidación política atípica de 2002 y 2003 en los departamentos de la Costa Atlántica, en particular, César, Magdalena, Córdoba y Sucre, y otros como los



santanderes, Antioquia y zonas de Boyacá estuvo precedida por una ola de matanzas e intimidación ocurrida entre 1998 y 2001”, señala Claudia López⁷³.

El patrón fue el uso de la violencia, dice la investigadora en su investigación, para “afianzar el control militar, penetrar la política y la economía locales y consolidar su hegemonía política en elecciones, y la económica en múltiples negocios que van desde los recursos de la administración pública, pasando por el chance, la palma, el contrabando de gasolina y el tráfico de narcóticos, como lo han investigado y señalado múltiples informes periodísticos”.

Dentro de ese patrón, Cesar ha sido puesto de ejemplo nacional con un caso concreto que evidencia la acción de los paramilitares: el de candidato único a la Gobernación del departamento en las elecciones de 2003 (Hernando Molina Araujo, quien ganó y en 2010 fue condenado por sus vínculos con el paramilitarismo), después de las amenazas e intimidaciones para que los demás aspirantes renunciaran (cuadro 7).

Cuadro 7. ELECCIONES DE MARZO DE 2004, GOBERNADOR DE CESAR	
Ganador candidato único	Hernando Araujo Molina, del Partido Liberal Colombiano, con 139.761 votos
Votos válidos	209.899
Votos en blanco	70.138
Tarjetas no marcadas	52.707
Votos nulos	2.002
% de participación	52,79
Potencial de votación	501.286
Total votación	264.608

Fuente: Registraduría Nacional.

Las irregularidades en Cesar se presentaron siguiendo ese patrón en municipios como El Paso, Copey, Chimichagua, Bosconia, Astrea, Chiriguaná, Astrea y la Jagüa de Ibérico, donde se registraron resultados atípicos a favor de aspirantes de familias tradicionales del departamento, algunos de los cuales ya fueron condenados por sus vínculos con la parapolítica: Hernando Molina, a siete años y seis meses (mayo de 2010); Mauricio Pimiento Barrera, a siete años (mayo de 2008); y el ex senador Araujo, a nueve años (marzo de 2010).

73 López, Claudia. *Del control territorial a la acción política. Revista Arcanos de la Corporación Nuevo Arco Iris.*

En los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia sobre los políticos tradicionales de este departamento y la influencia paramilitar, el organismo ha advertido que la situación de Cesar no alcanzó las “inauditas proporciones” del Magdalena, pero sí “revela una absoluta dominación paramilitar que, en el plano electoral, orientó sus preferencias hacia los aspirantes al Senado Mauricio Pimiento Barrera y Álvaro Araújo Castro”⁷⁴ y que

“los resultados electorales del 10 de marzo de 2002 favorables a Álvaro Araújo Castro fueron producto de acuerdos celebrados con “Jorge 40”, quien había convenido lo mismo con otros candidatos al Congreso, por lo que fue necesario dividir el departamento de Cesar, asignar zonas a los postulados para beneficiarlos, y a su vez ejercer la intimidación de la población dominada por el bloque norte de las AUC que se extendía aproximadamente al 70% de ese territorio, a fin de que se depositaran los votos por aquellos candidatos a quienes se había destinado la respectiva comarca”⁷⁵.

Desde partidos tradicionales o con la creación de nuevos, los candidatos que tenían el respaldo político y económico del líder paramilitar ‘Jorge 40’ se lanzaron en busca de cargos de elección popular, no solo para lograr un cupo en el Congreso, sino además para alcanzar la Gobernación y alcaldías. La situación se presentó en las elecciones regionales de 2003 y las de Congreso de 2002 y 2006.

En los últimos años, además de congresistas y gobernador, están siendo investigados ex alcaldes, ex diputados, ex concejales y ex funcionarios públicos de varios municipios del departamento.

Con esta infiltración paramilitar en la vida política de Cesar, este grupo continuó con su expansión en otras dependencias públicas del departamento, entre ellos la fuerza pública, el DAS, la Universidad, etc., hechos por los cuales actualmente son investigados varios funcionarios.

Esta clase política fue, precisamente, la que el actual gobernador Cristian Moreno venció en las elecciones de octubre de 2007 y por eso el importante significado de su victoria (cuadro 8).



⁷⁴ Condenan a Mauricio Pimiento a siete años por parapolítica. *El Espectador*, 16 de marzo de 2008.

⁷⁵ Álvaro Araújo C.: culpable de aliarse con ‘paras’ para llegar al Congreso. *Verdad Abierta*, 18 de marzo de 2010.

Cuadro 8. ELECCION DE OCTUBRE DE 2007, GOBERNADOR DE CESAR			
CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	%
Cristian Hernando Moreno Panezo	Partido Verde Opción Centro	142.520	43,61
Arturo Rafael Calderón Rivadeneira	Movimiento Político Independiente Libres	94.272	28,84
Jaime Camilo Murgas Arzuaga	Partido Conservador Colombiano	48.065	14,71
Guillermo Castro Daza	Partido Social de Unidad Nacional " Partido de la U"	4.240	1,30
Felipe de Jesús Namen Rapalino	Partido Liberal Colombiano	3.630	1,11

Fuente: Registraduría Nacional.

De esta forma, a la sombra del conflicto y del arraigo de la violencia, el control y la captación ilegal de los recursos, bienes y servicios públicos por parte de los paramilitares en asocio con sectores de Cesar fue un factor determinante del deterioro institucional, de su fragmentación y, como consecuencia de lo anterior, de problemas para la seguridad humana y una pobre calidad de vida de las comunidades locales.

Adicionalmente, la desconfianza y deslegitimación de la institucionalidad pública empezó a ser asociada a la impunidad, a la ausencia de la justicia como servicio público fundamental y en el involucramiento, en algunos casos, de la violación grave de los derechos humanos. Esto ha terminado por profundizar la crisis de la institucionalidad pública local y regional.

Corrupción y clientelismo político y armado

Las alianzas políticas con grupos armados ilegales buscaron instaurar una gobernabilidad basada en la fuerza, la exclusión política y la "privatización" de los recursos y las administraciones públicas. Estas prácticas instrumentalizadas a través de la corrupción y el clientelismo armado han tenido funestos efectos sobre los derechos humanos, el ejercicio de la política y la ciudadanía democrática, profundizando los ciclos de empobrecimiento material y espiritual de los cesarences.

Si en la región el clientelismo armado fue una constante de los años más recientes, como se ha señalado, en las últimas décadas –y antes de la infiltración ilegal– también ha predominado un clientelismo de la clase política tradicional, que sigue presentándose y, por lo tanto, continúa impidiendo el desarrollo de los ciudadanos. Municipios que reciben millonarias regalías por la explotación de recursos continúan registrando necesidades básicas insatisfechas porque dichos recursos no han tenido la destinación que fija la ley.

“Un informe de la Contraloría General de la República (2004) encontró que del total de las regalías recibidas por la gobernación departamental durante el período 1998-2002, solo una cuarta parte se destinó a los sectores básicos señalados por la legislación vigente, aún cuando los indicadores de coberturas mínimas requeridos no se habían alcanzado...El gasto con los recursos provenientes de regalías no cumplen con lo establecido por la ley. Por este motivo, los avances de La Jagua, El Paso y Chiriguana no son los esperados”⁷⁶.

Una situación igual de preocupante se presenta en los municipios carboníferos de Cesar y no permite que haya mucho optimismo.

“A manera de ejemplo, Gamarra (2005) destaca como un caso especial a la Jagua de Ibirico, un municipio con un poco más de 30 mil habitantes. Aún cuando recibió cerca de 100 mil millones de pesos en regalías durante el período 1997-2003, fue el municipio con peor desempeño fiscal para las vigencias 2002 y 2003. Así mismo, su nivel de cobertura en acueducto alcanzó solamente el 74% y en alcantarillado el 69%, por debajo de las metas impuestas por Ley a los municipios receptores de regalía”⁷⁷.

Estas situaciones han llevado a varios investigadores a señalar que es necesario trabajar por la transparencia en la función pública y por una cultura en la que los dineros públicos sean respetados; que es prioritario incentivar el control y la veeduría ciudadana para que haya una vigilancia a la ejecución de los dineros públicos; y que urge apoyar iniciativas como el comité de seguimiento a las regalías, entre otras.

Quizá una de las consecuencias más preocupantes de la situación de Cesar es que se ha consolidado en muchos sectores una cultura de la ilegalidad. En la memoria histórica de Cesar, el escándalo de la alianza de representantes de la clase política tradicional y empresarios con los paramilitares es catalogado por muchos sectores como “un mal necesario”. Mucha gente del Cesar afirma que lo que se hizo no fue malo y aunque aceptan que fue grave, insisten en afirmar que no había otra alternativa.



⁷⁶ Bonet, Jaime. *Op. cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

Otro de los grandes problemas es que el paramilitarismo le enseñó a Cesar que hay otras manera de acumular capital sin respetar el Estado social de derecho. Así, esa cultura de que ‘robar no es malo’ ha calado en varios sectores del departamento. Hay investigadores que sostienen que se ha dado una degradación moral que se refleja, entre otros aspectos, en la cultura de la corrupción tan arraigada.

4. Cultura de paz y convivencia

En vista de la precaria situación de desarrollo que vive Cesar y de la álgida violencia que ha padecido, como se ha mostrado antes, es prioritaria la superación de la práctica de la violencia y la pobreza en el departamento como aspectos fundamentales para la construcción de paz.

Asimismo, en un horizonte de cultura de paz y convivencia que permita una futura reconciliación se ha advertido la necesidad de avanzar en la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto a la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No Repetición, a través de la creación y fortalecimiento de procesos institucionales y espacios de concertación (organizaciones de víctimas, la mesa departamental de tierras y la oficina de restitución de bienes).

En el mismo sentido y por los efectos del conflicto en la población, la reconciliación debe pasar por la creación de condiciones para la justicia, tanto de la justicia ordinaria como la de Justicia y Paz, y por garantías para que haya verdad y reparación.

Por otra parte, ante la presencia masiva de excombatientes en el departamento que se han reincorporado a la vida civil y el encuentro que se ha dado en el departamento entre víctimas y victimarios se ha visto como una prioridad la generación de condiciones para la reintegración comunitaria, con miras a garantizar su permanencia en la vida civil y su inclusión social sin afectar la vida de las víctimas y de las comunidades. Esto implica un profundo cambio cultural y una clara superación de la asimetría entre víctimas y victimarios.

La búsqueda de una cultura de paz y convivencia en Cesar ha evidenciado la necesidad de restablecer la majestad de la política democrática en función de la construcción de confianza, la dinamización de la participación ciudadana y la relegitimación de las instituciones públicas locales, lo que redundará en la superación de la pobreza material y espiritual de los cesarenses y se constituirá en una garantía de no repetición de violaciones a los derechos humanos.

Garantías de no repetición

La auténtica reconciliación también se entiende como parte del proceso para garantizar la no repetición y superar problemáticas históricas y reciente de Cesar, que se han mencionado antes:

- ▶ **La debilidad de la gobernabilidad democrática:** La dinámica de relación entre representantes de la política y grupos armados ilegales, que ha impactado al país en los últimos años, ha golpeado con particular fuerza y profundidad a la sociedad y a las instituciones de Cesar. Entre ellos, la coacción de los grupos armados ilegales sobre amplios sectores comunitarios e institucionales; la captura de rentas, tributos y servicios públicos territoriales; y el control territorial y político de algunas instituciones públicas y de numerosos partidos políticos por parte de estas organizaciones protagonistas del conflicto social y armado son causas explicativas de la debilidad y la falta de legitimidad institucional, así como de la desconfianza social y ciudadana sobre sus funcionarios y representantes. Esto ha dejado en Cesar un pacto social fracturado por violencias arraigadas, cuyas raíces estructurales se hunden en las prácticas clientelistas, la corrupción y la exclusión ciudadana y política.
- ▶ **La pobreza y la exclusión social:** La pobreza, la discriminación étnica, las necesidades básicas insatisfechas y la inequidad se suman a la situación vivida por las poblaciones vulnerables en el marco de las dinámicas recientes del conflicto armado en Cesar. Así, a la exclusión política se suma la exclusión de la que han sido objeto las poblaciones vulnerables debido a la ausencia de políticas y programas en favor de las poblaciones afectadas por la pobreza y el conflicto, a la debilidad de espacios de participación en la construcción colectiva de sus intereses y a la disminución de oportunidades.

Visiones territoriales de construcción de paz

Así como se observan graves situaciones de conflicto en los años, también se vislumbran iniciativas sociales, políticas e institucionales que buscan la reconstrucción territorial del tejido social, la restitución de los derechos políticos y la reparación democrática de las instituciones públicas en Cesar. Un paso hacia la cultura de paz implica el impulso a dichas iniciativas. La Gobernación del departamento, sectores sociales como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, las víctimas del conflicto armado, ONG, Iglesias y las organizaciones de jóvenes, entre otros, están consolidando visiones territoriales de construcción de paz y desarrollo incluyente.



Las víctimas del conflicto y sus derechos

Atender a las víctimas del conflicto y garantizar sus derechos es también un pilar fundamental para la construcción de paz en el departamento. “Actualmente, más del 10% de la población cesareña se identifica como víctima del conflicto”⁷⁸.

Estas son víctimas de por lo menos 19.970 delitos que han sido denunciados ante Justicia y Paz en 2009, según la CNRR. Entre ellos se encuentran familiares asesinados, desaparecidos, delitos contra el patrimonio y desplazamiento forzado, entre otros. El mayor número de estas víctimas se encuentra en Valledupar, porque hacia allí se desplazaron después de los crímenes, señala la CNRR.

El restablecimiento de los derechos de la población víctima y su reparación implica la recuperación de su dignidad, generar condiciones para su restablecimiento emocional y su recuperación económica. Pero, fundamentalmente, implica avanzar hacia la verdad y la justicia, lo que significa dar acceso a las víctimas a participar en los procesos judiciales, ya sea de la justicia ordinaria o de Justicia y Paz.

Otro aspecto fundamental para avanzar hacia la construcción de paz en Cesar es la restitución de las tierras y los bienes despojados a la población desplazada. Este es uno de los departamentos del Caribe y del país en los que se ha conocido mayor abandono forzado de tierras por parte de campesinos y mayor despojo de esas tierras por parte de los grupos armados. “Una de las modalidades de despojo que más se observa en Cesar –como en Bolívar y Magdalena– es el desplazamiento de quienes han sido beneficiarios de reforma agraria”⁷⁹. Infortunadamente, en varios casos los autores del despojo han logrado persuadir a las autoridades a proceder al embargo y remate de los bienes, y a su posterior adjudicación a nuevos beneficiarios⁸⁰.

Por eso, es preciso culminar los diagnósticos que adelanta la CNRR para identificar la cantidad y ubicación de las tierras que han sido despojadas y fortalecer los mecanismos que permitan a los campesinos recuperar sus propiedades. En este sentido, el programa de protección de tierras de Acción Social ha adelantado la protección de predios en el departamento. Sin embargo, “hasta el momento, los paramilitares no han entregado ni un metro de tierra y han ocultado el despojo de predios mediante la venta a testaferros, lo que dificulta seguirle el rastro”⁸¹.

⁷⁸ Palabras de Antonio Calvo Silva, coordinador de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en Cesar.

⁷⁹ Las caras del despojo de tierras. Revista Hechos del Callejón, 47. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junio de 2009.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Palabras de Antonio Calvo Silva, coordinador de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en Cesar.

La reintegración con enfoque comunitario

Otro desafío del departamento con miras a avanzar hacia la construcción de paz es lograr la reintegración con enfoque comunitario de los 2.700 ex miembros de los grupos paramilitares que se desmovilizaron en el proceso de Justicia y Paz y que ahora han retornado a las comunidades en Cesar⁸². El 66% de los desmovilizados cesarenses habitan en Valledupar y Aguachica, los dos municipios más grandes del departamento.

Actualmente, la Gobernación y la Alta Consejería para la Reintegración desarrollan programas con miras a la promoción y el desarrollo de capacidades vocacionales y ciudadanas que faciliten la adaptación a la vida civil y comunitaria de los desmovilizados, que en su mayoría están en un rango de edad entre los 26 y los 40 años. Un grupo menor se encuentra entre los 18 y los 25 años de edad.

Esta formación debe responder al nivel educativo de los participantes de estos programas, de los cuales el 50% ha cursado educación primaria, el 41% secundaria y el 8% es analfabeta, según la Alta Consejería para la Reintegración.

Para que estos programas respondan a las necesidades de la superación de la violencia, estos deben abordar las dimensiones interpersonales, la reconstrucción de relaciones y vínculos sociales mediante estrategias de convivencia y construcción de ciudadanía, así como el restablecimiento de las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Asimismo, es fundamental acompañar estos programas con procesos de promoción de una cultura de paz y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia. “Este enfoque es el más importante, pues tiene el beneficio adicional de permitir una interacción más profunda con políticas de desarrollo, consolidación de paz, reparación de víctimas y permite sentar pilares sólidos para prevenir la violencia en el futuro”, según la Alta Consejería para la Reintegración. El punto de entrada definido por el PNUD en temas relativos a la reintegración consiste en la reintegración comunitaria, proceso colectivo que no se centra en los individuos desmovilizados sino en las comunidades receptoras con un claro énfasis en los derechos de las víctimas.

5. Conclusiones

En el contexto de conflictividad señalado anteriormente surgió la reflexión de si el PNUD podría aportarle al territorio desde su estrategia de desarrollo humano integral, que se viene aplicando en regiones del país que coinciden en un alto nivel de conflicto armado,



pobreza, debilidad institucional, deficiente desarrollo y, en especial, una red de actores locales de construcción de paz.

Consolidar la paz; disminuir los riesgos y mitigar los efectos de la violencia directa y estructural; fortalecer y acompañar a las víctimas; trabajar por la cultura de paz y convivencia; tener como prioridad propiciar la equidad de género y prestar especial atención a los sectores en estado de mayor vulnerabilidad y marginados son prioridades para el departamento y, al mismo tiempo, son los objetivos que tiene el PNUD en Colombia, según lo establece el Programa de País, firmado entre el PNUD y el Gobierno nacional.

Así, tenía sentido la presencia del PNUD, a través de su programa ART REDES, en un nuevo territorio para desarrollar la estrategia territorial de desarrollo, paz y reconciliación.

Esta realidad departamental demostró que el impulso a la construcción de la paz en el Cesar sería un aporte para su desarrollo humano integral entendiendo esta construcción como procesos intencionados enfocados al mejoramiento de capacidades de actores estratégicos para el cambio democrático, para la transformación de condiciones y relaciones económicas, sociales, políticas y culturales excluyentes, a través de la promoción de dinámicas de participación y organización transformadora.

El desarrollo de esta concepción de ART REDES permitiría entonces que el departamento impulsara y promoviera políticas de desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la convivencia pacífica, arraigando nuevos imaginarios y prácticas ciudadanas en los sujetos sociales e institucionales. De esta forma, se podría avanzar en:

- ▶ El respeto al derecho a la vida en todos los pobladores de Cesar y el respeto por los derechos humanos, a partir de la reconstrucción social y política de las relaciones entre sus habitantes, la promoción y la construcción de una ética pública y ciudadana a favor del bienestar colectivo, el bien común y la paz.
- ▶ El fortalecimiento de la organización y movilización social y ciudadana en torno a la construcción colectiva de visiones y vocaciones territoriales, con sectores sociales debidamente empoderados; redes sociales claramente articuladas; medios masivos de comunicación que le dan utilidad social a la información; una institucionalidad que se deja interpelar por los sujetos políticos y que se abre a la construcción de nuevos pactos sociales y políticos de gobernabilidad democrática y; finalmente, unos jóvenes que, sintiendo certeza frente a su futuro, sean actores transformadores del presente de sus municipios y su departamento.
- ▶ La reconstrucción de condiciones y relaciones de confianza, credibilidad y legitimidad entre la sociedad civil y las instituciones públicas territoriales, las cuales se rijan por el respeto a las normas del buen gobierno, la transparencia de las acciones ciudadanas, la inclusión de las fuerzas sociales y políticas en el ejercicio democrático y la promoción de la participación para la incidencia sobre las condiciones de vulnerabilidad, exclusión, violencia y marginación de la población.

- ▶ La restitución y defensa de los derechos políticos de los pobladores como condición para la ampliación de los escenarios y ejercicios ciudadanos democráticos territoriales, a través de los cuales se generen procesos incluyentes de participación transformadora para la superación de las dinámicas y condiciones de violencia arraigada y pobreza estructural.
- ▶ El acceso de las víctimas del conflicto armado a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como la construcción de condiciones para la convivencia pacífica y la reconciliación, teniendo en cuenta enfoques diferenciales y el reconocimiento étnico y multicultural de la población de Cesar.

Asimismo, el estudio sobre la complejidad de la conflictividad del Cesar llevó a la conclusión de que es una prioridad estimular iniciativas locales y recuperar legitimidad a las iniciativas y actores de paz local y regional; que es inevitable favorecer la creación de redes interinstitucionales y de espacios de encuentro; que es preciso incidir en políticas públicas al nivel local o territorial; que es urgente transversalizar los temas de paz y reconciliación en el conjunto de la sociedad; y que es urgente visibilizar la importancia de la construcción de la paz en medio del conflicto.

En ese sentido, la situación demostró la urgencia de que hubiera un trabajo en el Cesar en varias direcciones.

Por un lado, en la prevención, transformación y en una cultura de paz ya que la crisis de gobernabilidad democrática local en Cesar ha generado que cada vez tenga menos valor la cultura política democrática y que se hayan perdido valores y principios fundamentales. Y de esta manera, sus efectos más contundentes han impactado la confianza y legitimidad de las instituciones públicas, entendidas estas como el conjunto de reglas y normas que regulan y orientan la acción política de la sociedad y la prestación básica de servicios y bienes públicos.

El conflicto armado, el control ilegal y violento de las administraciones y la imposición por medio de la intimidación de gobiernos y gobernantes han reflejado la crisis de gobernabilidad incubada en el tiempo por una cultura política que, en muchos sectores, desprecia los principios y las bondades de la democracia y la ley.

Si bien es necesario intervenir en el marco de los gobiernos y de las administraciones locales, es prioritario trabajar en la calidad de la ciudadanía y de sus organizaciones políticas, en el fortalecimiento de los valores éticos y democráticos; en una cultura de paz, de prevención y de resolución pacífica de los conflictos; y en análisis sobre sus potencialidades de paz.

Por otro lado, los efectos de la conflictividad en el Cesar exigen que se contribuya al fortalecimiento del Estado de derecho trabajando de manera especial en los temas de la justicia, con el fin de superar los altos niveles de impunidad, facilitar el acceso del ciudadano a la justicia. Asimismo, una línea de acción específica que reclama el departamento es el trabajo en los derechos de las víctimas y los derechos humanos, a través de mecanismos



para su respeto, garantía y protección; la restitución de derechos y la reparación institucional; y el impulso a una política pública de atención a víctimas. El contexto cesarense también reclama una atención especial a poblaciones específicas, como las mujeres, los indígenas y los campesinos; y que se ayude a combatir y prevenir la violencia basada en género en contextos de crisis.

Adicionalmente, las condiciones del departamental hacen prioritario el impulso al fortalecimiento de la gobernabilidad y a la democracia local. Por un lado, empoderando a poblaciones excluidas y redes sociales, promoviendo su participación activa y cualificada e impulsando espacios de articulación con el Estado y de incidencia en política pública. Por otro lado, fortaleciendo a la institucionalidad local ante sus altos niveles de debilidad y sus problemas de transparencia y legitimidad como estrategia de prevención y transformación y para evitar que nuevamente sea cooptada por dinámicas relacionadas al conflicto y a la economía ilícita. Por otro lado, también contribuiría a la construcción de la paz combatir la exclusión de poblaciones en mayor estado de vulnerabilidad en las instancias de participación y toma de decisión.

Y por último, ante la situación socioeconómica y las numerosas víctimas que ha dejado el conflicto, el departamento requiere un desarrollo sostenible para la paz, que brinde alternativas a las poblaciones excluidas y que impulse dinámicas acordes a las necesidades ciudadanas para mejorar los niveles de vida de la población más marginada. Se necesita, además, fortalecer espacios de concertación entre actores económicos y redes sociales alrededor de proyectos o iniciativas económicas con gran impacto en la población para promover un desarrollo económico incluyente.

Enfoque territorial para la estrategia de entrada

A partir del enfoque territorial para la construcción de desarrollo, paz y reconciliación del Programa Art-Redes, se ha definido en Cesar un objetivo general y uno específico.

- ▶ **Objetivo general:** contribuir al fortalecimiento de las dinámicas sociales y comunitarias de participación transformadora, a la consolidación de una cultura de paz, al fomento del desarrollo humano territorial y de la democracia participativa en Cesar. En esa medida, apunta al restablecimiento del ejercicio político democrático de los ciudadanos en su dimensión más amplia, como principio y valor de una sociedad y una ciudadanía que construye un estado social de derecho basado en el bien común. El enfoque territorial considera que así como las condiciones de violencia, riesgo, vulnerabilidad y pobreza asociadas al conflicto armado han afectado a la población, también la convierten en agente determinante de cambio de dichas condiciones.

Este enfoque también parte de indagar por los activos con que cuentan; reconocer la potencialidad de las visiones y las acciones para la superación de las condiciones de violencia y pobreza; identificar los procesos de construcción de nuevos liderazgos y el efecto multiplicador que pueden alcanzar sobre las comunidades, organizaciones sociales e instituciones locales. Además, Art-Redes reconoce, fomenta y acompaña sus dinámicas en una perspectiva de acción que desencadene procesos de participación transformadora e impacte favorablemente sobre la vigencia plena de los derechos humanos como columna vertebral de una democracia moderna.

- ▶ **Objetivo específico:** generar capacidades y condiciones políticas e institucionales para la paz, el desarrollo humano y el ejercicio democrático, a través del fomento de actitudes y procesos que generen un impacto constructivo en el territorio, agenciados por las poblaciones vulneradas de los municipios del departamento de Cesar, como sujetos dinamizadores de los deberes y derechos comprometidos en la construcción de lo público.

Asimismo, la estrategia de Art-Redes para Cesar se ha establecido para que se desenvuelva en tres dimensiones:

La dimensión del desarrollo: Es una apuesta al reconocimiento de Cesar como un departamento con diversidad étnica y territorial y por la construcción de una sociedad más equitativa y solidaria, que cierra las brechas económicas que la dividen y hace posible la superación de la pobreza y la indigencia. Que logra el acceso de toda su población a la educación básica y los servicios de salud y agua potable, acercándose al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Y que reconoce los derechos de poblaciones específicas, como el derecho de los pueblos indígenas y afrocolombianos al territorio y la autonomía y los derechos de las mujeres a la dignidad y al desarrollo.

La dimensión de gobernabilidad: La intervención propuesta en los ciclos político-administrativos parte de retomar procesos y procedimientos propicios a la democracia participativa que permitan construir visiones colectivas para la superación de la violencia y la pobreza; que generen capacidades y condiciones para el diseño de agendas públicas en función de la construcción de paz; que promuevan procesos de desarrollo basados en las libertades y la calidad de la vida, y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Estos son pasos previos para reconstruir escenarios de diálogo con las instituciones públicas y las organizaciones políticas territoriales. Asimismo, busca crear diálogos orientados a generar efectos específicos sobre las actitudes y comportamientos de los actores involucrados y hacia la construcción legal y legítima de programas de gobierno, el libre ejercicio electoral de la ciudadanía y el diseño participativo de planes de desarrollo e inversión pública, que recojan y expresen los acuerdos incorporados en los pactos de gobernabilidad democrática.



La dimensión de cultura de paz y convivencia: incluye el fomento de capacidades para la transformación de conflictos; el respeto y garantía de los derechos de las víctimas y la restitución de su dignidad; y los procesos de reintegración comunitaria centrados en las comunidades receptoras y en los derechos de las víctimas. Encontrar caminos colectivos para atender los factores de violencia, preservar la vida y transformar de manera no violenta los conflictos es, a su vez, aspecto fundamental para el desarrollo humano, ya que la violencia se ha convertido en factor de profundización de los ciclos de empobrecimiento. Por otra parte, es urgente apoyar a la ciudadanía de Cesar para la instauración y vigencia plena de los derechos humanos y de una paz política sostenible.

La implementación de la estrategia de REDES se enriquecerá en este nuevo territorio aprovechando, además, la experiencia de la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery - BCPR) con su herramienta de análisis denominada CDA (por su sigla en inglés Conflict-related Development Analysis) o “Análisis del desarrollo relacionado con el conflicto”. Esta es una herramienta analítica y participativa de BCPR –que se ha adaptado y aplicado en diferentes países del mundo- y que busca ayudar a orientar, definir o complementar la intervención en un territorio.

Los resultados de este proceso de análisis, que actualmente se desarrolla con la participación de la institucionalidad, las organizaciones sociales y los sectores económicos, entre otros, se conocerán a finales de este año.

El propósito de la estrategia ART - REDES es promover condiciones y ambientes propicios a la búsqueda de la paz en Colombia.

En estos años de trabajo, la intervención territorial se ha focalizado en los Montes de María, Meta, Oriente Antioqueño, Nariño y Huila y Piedemonte Amazónico. Desde el 2009, también está en Cesar.

Son cuatro los ejes de esta estrategia, que hacen referencia a las cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo humano:

- Prevención y transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz
- Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos
- Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz
- Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz

