



**Gobiernos locales y su afectación por el conflicto interno en Colombia: Desafíos para la implementación del enfoque territorial y apoyo a víctimas del Acuerdo de Paz**

**Friedarike Santner**

**Austria**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local**  
**Número 12, Granada, Mayo, 2017**  
**ISSN: 2173-8254**

[www.revista.cigob.net](http://www.revista.cigob.net)



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana





**Resumen:** El Acuerdo de Paz de Colombia contiene como uno de sus puntos un enfoque territorial encaminado a una transición para contribuir a una mejor integración de las zonas rurales del país, que han sido fuertemente afectados por el conflicto armado interno. En relación con esto, la contribución se aborda el tema de cómo el conflicto actores y acontecimientos han repercutido en los gobiernos locales, especialmente en regiones con conflictos de alta intensidad y baja cobertura por parte de las instituciones del Estado. Basándose en las experiencias en el departamento de Magdalena. Consecuencias de la integración de los gobiernos locales en las estrategias políticas y económicas de los conflictos actores son examinados.

Los hallazgos sugieren que la resultante sigue siendo a menudo la debilidad de las capacidades existentes y las estructuras institucionales, la baja base de recursos, falta de sensibilidad a las necesidades de las víctimas del conflicto y aún existen riesgos de seguridad debe prestarse mucha atención en iniciativas para la aplicación de los Acuerdos de Paz, así como programas en el marco de la Ley de Víctimas.

**Palabras clave:** Colombia, conflicto armado, enfoque territorial, gobierno local, víctimas del conflicto.

**Abstract:** The Colombian Peace Accord contains as one of his points a territorial focus aiming at a transition contributing to better integration of rural zones of the country, which have been strongly affected by the internal armed conflict. In relation to this, the contribution addresses the topic of how conflict actors and developments have impacted on local governments, especially in regions with high conflict intensity and low coverage by state institutions. Drawing on the experiences in the department Magdalena consequences of the integration of local governments in political and economic strategies of conflict actors are examined.





The findings suggest that the resulting often still existing weak capacities and institutional structures, low resources base, lacking sensitivity to the needs of victims of the conflict and still existing security risks ought to be given close attention in initiatives for implementing the Peace Accords as well as programs under the Victims' Law.

**Key words:** Colombia, armed conflict, territorial focus, local governance, conflict victims.



## I. Introducción<sup>1</sup>

La conclusión del Acuerdo de Paz al conflicto interno de Colombia, al 24 de agosto del 2016, aunque al fin de un largo proceso de negociación entre el gobierno nacional y el grupo de guerrilla, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP), es un inicio a un proceso largo y como se puede sospechar complejo de lograr la paz duradera en este vasto país.

Asimismo, como planteado en una comunicación de la mesa de conversaciones para las negociaciones de la paz, el Acuerdo de Paz para terminar el conflicto de 50 años en Colombia, tendrá un enfoque territorial: “Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política. (...) El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.”<sup>2</sup>

Las regiones rurales de Colombia es donde el conflicto ha sido luchado y tenido sus mayores consecuencias. El nuevo enfoque en el territorio es laudable e importante y como admitido por muchos actores será un desafío especialmente en zonas que eran fuertemente impactadas por el conflicto.

---

<sup>1</sup> Friedarika Santner: Politóloga / Antropóloga, Universidad de Viena, Austria

<sup>2</sup> Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia: Comunicado Conjunto # 93 La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016, p.4, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016-1472079906.pdf>, consultado al 28.08.2016.

En este sentido, el presente artículo aborda el tema de la afectación de los gobiernos locales en zonas altamente impactadas por el conflicto armado en Colombia en relación con sus implicaciones para la prestación de servicios para las víctimas del conflicto. La contribución tiene dos objetivos principales: Primero, fortalecer la conciencia para los desafíos probables en la implementación del Acuerdo de Paz a nivel regional y local, si es aprobado en el plebiscito actualmente en preparación. Segundo, intento de aportar consideraciones para el trabajo con y sobre los gobiernos locales en territorios conmocionados por los enfrentamientos.

La contribución es basada en un estudio de casos sobre el nivel local en políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Uganda, Colombia y Zimbabue, en mi tesis doctoral en ciencias políticas.<sup>3</sup> Además, en la investigación se realizó visitas a instituciones y entrevistas con colaboradores de instituciones trabajando en el nivel local sobre el tema del desplazamiento 2010 a 2011. En otro orden, en la formulación del artículo aproveché de contenidos elaborados en esta tesis, complementados por informaciones sobre nuevos desarrollos salientes en los últimos años.

Siguiendo la práctica de uno de los países de esta investigación, Uganda, con el fin de disminuir riesgos de repercusiones por informaciones compartidas, decidí citar los interlocutores de entrevistas solo por su función y afiliación institucional. Expreso mis agradecimientos a todos los interlocutores en entrevistas y conversaciones de información. En particular, reconozco el apoyo de William Renán-Rodríguez, profesor asistente en la Universidad del Magdalena en 2010/11, para obtener acceso a informaciones legales y contactos con instituciones trabajando en el tema.

## **II. El conflicto interno colombiano y su impacto en gobiernos locales**

Por razón de la abundancia de informaciones sobre el conflicto interno en Colombia esta sección se limitará a un resumen de su historia. En éste, pongo un enfoque en

---

<sup>3</sup> SANTNER, F (2014), "The local level in policies on internal displacement in Colombia and Uganda: Which lessons can be drawn for tackling internal displacement in Zimbabwe?" Dr. phil.-Dissertation, Universität Wien, Wien.

aspectos que impactaron a las capacidades de gobiernos locales y otros actores para tratar las crisis humanitarias envolviendo en regiones afectados por el conflicto en el ámbito local y regional.

Como mencionado por muchos analistas e investigadores, así como Daniel Pécaut, Colombia es un país de regiones. Históricamente existían grandes lagunas en redes de transporte; bosques tropicales, ríos y sierras constituyeron grandes obstáculos para la comunicación dentro del país.<sup>4</sup> Otro factor es que, con tales diferencias regionales y su área vasto, falta de vías de comunicaciones, de cooperación entre elites y pocos recursos por parte de los gobiernos respectivamente en el poder, el territorio de Colombia ofrecieron varias posibilidades para el establecimiento y la manutención de jerarquías regionales y locales de carácter feudal: El histórico caribeño Gustavo Duncán señala en tal nexo que relaciones de clientelismo fueron establecidas en grandes plantaciones con los dueños de la tierra solamente en parte presentes en sus fincas y residiendo también en centros urbanos en la región o para unos bien conectados también la capital. El labor estaba hecho por un número de trabajadores con bajo sueldo en situaciones de dependencia de los dueños de la plantación. Los dueños de la región se conocían y fijaron las reglas de la vida política entre sí.<sup>5</sup>

Aunque existían, como demostrado por Forrest Hylton, desde temprano tendencias emancipatorias de parte de las poblaciones marginalizadas y tentativas para el establecimiento de una sociedad igualitaria en gran ciudades como Bogotá, éstas fueron repetitivamente frustradas.<sup>6</sup> Para largos períodos la vida política era establecida por los dos partidos dominantes, el Partido Conservador y el Partido Liberal, los cuales se disputaron y cambiaron el poder, hasta el período de la violencia en el cual las tensiones escalaron y una primer ola de desplazamiento entre 1948 y 1965. Esto causó cambios demográficos y un número estimado de 300,000 muertos y dos millones de

---

<sup>4</sup> PÉCAUT, D (2008), “La „guerre prolonguée“ des FARC“, En: EchoGéo (En ligne), Sur le vif 2008. Echogeo 1063, <http://echogeo.revues.org/10163>, consultado al 06.12.2012. p.2.

<sup>5</sup> DUNCAN, G (2009), “El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano“, En: Camacho, Álvaro; Duncan, Gustavo; Steiner, Claudia et.al. (Eds.): A la Sombra de la Guerra. Ilegalidad y Nuevos Órdenes Regionales en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socio-Culturales, Bogotá. p.165-212, p.174.

<sup>6</sup> Deas in HYLTON, F (2006), “Evil Hour in Colombia“, Verso, London, New York. p.15.

personas desplazadas. Este período viu también la fundación de varias guerrillas entre ellos las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), bien como los ya desmovilizados Movimiento 13 (M 13), Ejército Popular de Liberación (EPL) y Quintín Lame.<sup>7</sup>

Bajo tendencias de radicalización, con influencias de luchas izquierdas mundialmente, protestas y movilizaciones populares, pero también las influencias de guerrillas con ataques en contra de élites económicas, extorsión y presión por simpatizantes de guerrillas entre por ejemplo trabajadores en plantaciones causaron reacciones de élites en el período de baja economía en la década de los 1970. En el contexto de negociaciones de paz sugeridos por la guerrilla M-13 y comenzado por el Presidente Belisario Betancur en 1982, y la creación de un partido político Unión Patriótica (UP) por las FARC y su participaron en las elecciones locales de 1986, obtuvo un gran número de mandatos. En particular, la UP fue visto como una amenaza por partes del sector de seguridad.<sup>8</sup> Por otra parte, los colaboradores de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en alianzas con élites regionales fundaron grupos de autodefensa, de carácter paramilitar, que empezaron de luchar junto con las instituciones de seguridad y defensa pública contra las guerrillas. Paralelamente, el factor económico del tráfico de drogas entró al final de la década 1970 y se desarrolló como un tipo de gasolina para el beneficio de las FARC. También los grupos paramilitares creados en diferentes zonas del país y en expansión desde el fin de los 1980 y especialmente desde 1996 le lucraron del factor de la droga.<sup>9</sup>

La larga duración del conflicto, desde fines como lograr hegemonía territorial para luchar en contra de la guerrilla, llevó consigo también oportunidades para beneficios

---

<sup>7</sup> DILGER, G (1996), "Kolumbien", Verlag C.H. Beck, München. p. 34-37; Bergquist, Roldán en HYLTON, F (2006), "Evil Hour in Colombia", Verso, London, New York. p.39; Sánchez, Pizarro en GAMBOA LÓPEZ, M (2002), "Politische Theorie und Gewalt: Wege aus dem kolumbianischen Labyrinth", Shaker, Aachen. pp. 79,100,105, 30,90.

<sup>8</sup> GÓMEZ-SUAREZ, A (2011), A genocidal geopolitical conjuncture: con-textualising the destruction of the Unión Patriótica in Colombia (1980s-2010)", Doctoral thesis, University of Sussex. p.48,54.

<sup>9</sup> ARIAS ORTIZ, A / ACEVEDO GUERRERO, T (sin fecha), "Monografía Política Electoral Departamento del Magdalena. 1997 a 2007", Misión de Observación Electoral (MOE)/Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá. [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/.../magdalena.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/.../magdalena.pdf), consultado al 02.05.2013; GAMBOA LÓPEZ, M (2002), "Politische Theorie und Gewalt: Wege aus dem kolumbianischen Labyrinth", Shaker, Aachen. p.30-33, 119; Ortiz, CINEP, Gros en HYLTON, F (2006), "Evil Hour in Colombia", Verso, London, New York. p.60, 67);

que parecen de tener obtenido creciente importancia.<sup>10</sup> Eso facilitó a los líderes y cómplices hegemonía sobre territorios sin enfrentar mucho control y dando ventajas económicas, políticas y geográficas, por ejemplo oportunidades para actividades ilegales como tráfico de drogas, contrabando, pero también explotación de recursos naturales, bien como acceso a tierras para cultivos lucrativos. En esto actores armados competían entre sí y a veces formaban alianzas con élites locales y regionales más actores políticos.<sup>11</sup>

Del mismo modo, con la descentralización introducida desde 1983, un contexto ambiguo existía, donde en un lado había más oportunidades para participación política al nivel local, también aparte de los grandes partidos. Asimismo, por este hecho las normas reglamentando el tema introdujeron cambios significativos en poco tiempo: Las leyes 14 del 1983 y Ley 12 del 1986 aumentaron las transferencias del gobierno local de 22% a 46%. Aparte de eso había nuevas oportunidades por nuevos ingresos de impuestos al nivel local, la introducción de la elección directa de los alcaldes con acto legislativo 01 de 1986 y la delegación de ciertas funciones a las administraciones de los gobiernos locales por el decreto 77 de 1987. En contra a ideas idealistas sobre los potenciales de la descentralización en este periodo y en esta a seguir de la expansión del conflicto los nuevos flujos monetarios y posibilidades económicas por la autonomía fuerte de los gobiernos locales fueron detectados y utilizados por actores del conflicto.<sup>12</sup> En otra orden, se hicieron medidas para garantizar el respecto del orden público y evitar la cooptación de gobiernos locales en zonas de conflicto no tenían suficiente fuerza: El decreto 1194 del junio del 1989 declaró apoyo a grupos paramilitares como ilegal<sup>13</sup> y las instituciones de control, Defensoría del Pueblo y Procuraduría (operando a nivel nacional, regional y local), la corte constitucional y el instrumento legal de la tutela

---

<sup>10</sup> BELLO, M, (2003), “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulacion de capital y exclusión social“, *Revista Aportes Andinos N°7*. Universidad Andina Simon Bolívar, Octubre 2003. <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs7/Martha%20Bello.pdf>, consultado al 11.08.2013.

<sup>11</sup> HYLTON, F (2006), “Evil Hour in Colombia“, Verso, London, New York, p. 111); Sánchez/Chancón en PEDRAZA BELEÑO (2012:150)

<sup>12</sup> Restrepo, Suárez, Torres, Orjuela en PEDRAZA BELEÑO, J (2012), “Gobernabilidad Municipal En Medio del Conflicto Armado en Colombia“, *OPERA N°12*, p.137-158. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2388156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2388156), consultado al 10.02.2014. p. 48f., 150.

<sup>13</sup> Reyes en GAMBOA LÓPEZ, M (2002), “Politische Theorie und Gewalt: Wege aus dem kolumbianischen Labyrinth“, Shaker, Aachen. p.93.



fueron establecidos por la constitución de 1991. Sin embargo, la invasión de instituciones estatales a niveles locales, regionales y en parte nacionales continuaba.<sup>14</sup>

En parte en tal contexto, durante de los años 1990 un mínimo de 70% de los municipios colombianos tenían gastos demasiado altos.<sup>15</sup> Reaccionado a esto, en 1999 la Ley 550 reestructuró despensas municipales para facilitar el reparamiento de deudas. Además, la Ley 617 del 2000 introdujo prescripciones y límites para atribuciones de presupuestos municipales.<sup>16</sup> En efecto, estos cambios resultaron en disminuciones de recursos humanos y servicios públicos en municipalidades. Esto llegó en un período con creciente intensidad del conflicto, con más necesidad de protección e asistencia para la población. Estas reestructuraciones también impactaron también en la institución de control a nivel municipal, la personería, con sus responsabilidades de controlar el respeto de la administración local para las normas legales y defender los derechos de los ciudadanos en frente del gobierno local. Ésta enfrentó también la circunstancia de estar posicionado jerárquicamente abajo de la administración municipal; aparte de eso, tiene una dotación de recursos insuficientes. Paralelamente, la legislación nacional continuaba de delegar nuevas responsabilidades a la personería.<sup>17</sup> Además, paradójicamente, para municipios con recursos muy frágiles, la ley definió que la función de control debería ser ejercida por las instituciones de control al nivel departamental o la procuraduría nacional.<sup>18</sup> Por otra parte, un gran número de los municipios afectados por el conflicto fueron los de bajos recursos. Así parece que este reglamento no acorde con el contexto y las necesidades especiales de tales municipios.

---

<sup>14</sup> DILGER, G (1996), “Kolumbien“, Verlag C.H. Beck, München. p.64,76.

<sup>15</sup> Sánchez/Chacón 2005, Rubio 2002 en RODRÍGUEZ TAKEUCHI, L (2009), “Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales“, En: *Colombia Internacional 70, julio a diciembre de 2009*, p.93-120, p.101.

<sup>16</sup> Ley 550 de 1999, Exposición de Motivos para Ley 617 de 2000 en ROLDÁN ZULUAGA, S (2013), „Fortalecer el estado local empieza por los personeros municipales“, FENALPER/PNUD/Fondo de Justicia Transicional, Bogotá. p.24,42.

<sup>17</sup> Congreso de la Republica de Colombia (1991), “Constitución Política de Colombia“, <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>, consultado al 25.08.2016, Art. 117 & 118; ROLDÁN ZULUAGA, S (2013), „Fortalecer el estado local empieza por los personeros municipales“, FENALPER/PNUD/Fondo de Justicia Transicional, Bogotá. p.24f.,42f.)

<sup>18</sup> Exposition de Motives para Ley 617 en ROLDÁN ROLDÁN ZULUAGA, S (2013), „Fortalecer el estado local empieza por los personeros municipales“, FENALPER/PNUD/Fondo de Justicia Transicional, Bogotá. p.43.

En la situación de disputa de regiones y zonas de influencia funcionarios y mandatarios de gobiernos locales fueron expuestos a presión política, intentos de manipulación, apropiación o alternativamente persecución hasta asesinatos. Como resultado, un alto número de personas activas en la esfera del gobierno local fueron victimizados en el tiempo de expansión del conflicto: Entre 1988 y 2001 había 291 asesinatos de alcaldes, 461 de concejales y 550 de colaboradores de instituciones del estado. Consecuentemente un gran número de municipios se transformaron en bastiones de grupos armados ilegales.<sup>19</sup> Un ejemplo radical fueron los llamados Pactos de Chivolo y Pivijay del año 2000 donde 700 candidatos aspirantes y mandatarios de los departamentos Magdalena y César, norte de Colombia, fueron a un encuentro preparativo para las elecciones locales y departamentales con el paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40“. En esta reunión 13 candidatos para puestos de alcaldes y 395 aspirantes para concejos de gobiernos locales y la asamblea nacional asignaron un pacto en el cual les garantizaron su apoyo.<sup>20</sup>

Semejantes conexiones fueron también encontrados en análisis de redes familiares y de contactos de políticos, por ejemplo por la Misión de Observación Electoral de Colombia. Los resultados de las últimas dos elecciones locales mostraron, globalmente dicho, un grado de continuidad en este sentido.<sup>21</sup> Así regiones con alta implantación por el conflicto y donde alianzas entre élites y actores armados del conflicto había sido establecidos especialmente en gran parte de los pequeños y medio-grandes municipios que son más expuestos e impactados por consecuencias del conflicto como la llegada o presencia de población desplazada.

Desde los últimos años un proceso está en curso para aumentar el control de gobiernos locales fortalecer las capacidades, de reducir la mala gestión y excrecencias de

---

<sup>19</sup> Sánchez/Chacón, Echandía en PEDRAZA BELEÑO, J (2012), “Gobernabilidad Municipal En Medio del Conflicto Armado en Colombia“, *OPERA N°12*, p.137-158. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2388156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2388156), consultado al 10.02.2014. p.150f.

<sup>20</sup> El Universal: Catorce capturados por ‘parapolítica’ en Magdalena. 15.05.2012. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/catorce-capturados-por-%E2%80%98parapolitica%E2%80%99-en-magdalena-76473>, consultado al 28.08.2016.

<sup>21</sup> La Silla Vacía: Rosa Cotes Vives, actualizado 13.07.2016, <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/rosa-cotes-vives>, consultado al 29.08.2016.

manifestaciones locales del conflicto armado interno.<sup>22</sup> Por ejemplo Ley 1551 del 2012 modificó la legislación municipal para priorizar las responsabilidades de y esclarecer los procedimientos a tomar por gobiernos locales en los ámbitos de derechos humanos y víctimas más. En esfuerzos para la implementación de la Ley de Víctimas y Tierras, 1448 del 2011, proyecto bandera del gobierno Santos, tales mecanismos son en el entretanto ya en un proceso de fortalecimiento con estructuras para la participación de víctimas del conflicto creados y dinamizados.

Paralelamente, a la expansión del conflicto, la crisis humanitaria del desplazamiento creció, especialmente desde la mitad de los años 90. Con 6,044,200 personas oficialmente registradas como desplazados internos al final del 2014, correspondiendo a 12% de la población nacional, el desplazamiento forzado ha tomado una dimensión enorme. En promedio, en los últimos 15 años el número de personas desplazadas había aumentado por 300,000.<sup>23</sup> Los desplazamientos de los últimos años aumentaron de nuevo en números, afectando 75% de las municipalidades, y en más que 50% causado por acciones de combate entra las fuerzas armadas y las guerrillas, seguido por amenazas y violencia por los bandas criminales derivados por ex-paramilitares y las guerrillas.<sup>24</sup> Asimismo, conforme los datos del registro de la Unidad de Víctimas hasta abril del 2016, en el conflicto había aproximadamente 8 millones de víctimas desde 1985 y más de 9,5 millones hechos violentos. El año 2002 fue el año más violento, para el cual se registraron 817.246 víctimas. Los departamentos con los números más altos de víctimas son Nariño, Antioquia, Bolívar y Magdalena, con un número total que más de 3 millones de víctimas. El número de víctimas puede aumentar aún, como hay víctimas en el exterior y nuevas víctimas que pueden aún inscribirse.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> IDMC/Norwegian Refugee Council (2015), "Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence". <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>, consultado al 20.03.2016, p. 16; RNI, CODHES en IDMC (2014), "Colombia. Displacement continues despite hopes for peace", IDMC, 16 January 2014. <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/2014/displacement-continues-despite-hopes-for-peace>, consultado al 20.03.2016. p.4).

<sup>24</sup> CODHES en IDMC (2014), "Colombia. Displacement continues despite hopes for peace", IDMC, 16 January 2014. <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/2014/displacement-continues-despite-hopes-for-peace>, consultado al 20.03.2016. p.4-8.

<sup>25</sup> El Tiempo: Víctimas del conflicto en Colombia ya son ocho millones. 16.04.2016, <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/16565045>, consultado al 29.08.2016.

### III. Gobiernos locales y apoyo a personas desplazadas en el Magdalena

Este capítulo presenta la metodología y el marco teórico utilizado, bien como en una sección empírica informaciones sobre experiencias del departamento Magdalena, un de los cuatro departamentos más afectados por hechos de violencia en el conflicto, para entender los desafíos adelante y el grado hasta el cuál gobiernos locales en tales regiones van a necesitar asistencia para la implementación del acuerdo de paz, si aprobado en el plebiscito en preparación, bien como el proceso ya en transcurso de la implementación de la Ley de Víctimas y Tierras.

#### III.1 Metodología y marco teórico

Para conocer los desafíos institucionales, capacidades y posibilidades de implementación del enfoque territorial y el apoyo a víctimas en gobiernos locales altamente impactados por el conflicto recopilamos informaciones obtenidos en entrevistas y visitas a gobiernos locales y instituciones de asistencia a un sub-grupo de víctimas, personas en situación de desplazamiento. Personas desplazados internamente son con aproximadamente 6.5 millones de personas que es el grupo más grande de víctimas y están definidas como: “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.<sup>26</sup> De igual forma, Miguel Cernea dice que el desplazamiento forzado tiene las siguientes frecuentes implicaciones para las personas en tal situación: pérdida de tierra, trabajo o oportunidad de generación de ingresos, pérdida de casa de familia, marginalización, inseguridad alimentaria, mortalidad aumentada, pérdida de acceso a recursos de propiedad común y desarticulación

---

<sup>26</sup> ICRC: Principios Rectores de los desplazamientos internos, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>, consultado al 25.08.2016.

comunitaria.<sup>27</sup> Colombia es un de los países con mas personas en situación de desplazamiento mundialmente y de los años 1990 ha desarrollado consecutivamente mecanismos de abordar el tema.

Por otra parte, los gobiernos locales/territorios fueron escogidos de la siguiente manera, un gobierno regional (gobernación de Magdalena), un municipio de una ciudad de varios cientos mil habitantes (Santa Marta) y un municipio menos grande, caracterizado por ser más rural (Ciénaga). Asimismo, los interlocutores fueron seleccionados siguiendo por el método de muestra intencional, quiere decir por la relevancia que tenían para la temática de investigación.

Las entrevistas fueron hechos al final del año 2010 hasta marzo del 2011. En tal sentido, se debe reconocer que ya son documentos históricos. Pero, aunque como descrito en sección I. había un gran esfuerzo institucional para integrar gobiernos locales mejor en la respuesta de las intuiciones nacionales en los últimos años, creo que las informaciones presentadas pueden aún dar indicaciones relevantes para desafíos futuros, respectivamente pueden servir como referencia, también para otros contextos que estos de Colombia donde partes de gobiernos locales puedes ser venido en influencia de actores de conflictos de varias naturalezas.

En tercer lugar, para las entrevistas escogí interlocutores de los sectores administrativos departamentales y municipales, de instituciones sociales trabajando en apoyo de la población desplazada, instituciones de monitoreo y control (especialmente personerías), ONG y representantes de la población desplazada. En otro orden, para conocer los temas relacionados a su trabajo/situación, pedí a estos interlocutores de explicarme experiencias y problemas en la asistencia a la población desplazada al nivel local.

En cuarto lugar, para los funcionarios mi interés se concentró en las capacidades, disponibilidad de recursos humanos y financieros, conocimiento de la normatividad regulando la temática y las responsabilidades de gobiernos locales, bien como éxitos y

---

<sup>27</sup> CERNEA, M (2000), "Risks, safeguards, and reconstruction: a model for population displacement and resettlement", En: CERNEA, M, McDOWELL, C (Eds.) (2000), "Risks and Reconstruction. Experiences of Resettlers and Refugees", The World Bank, Washington D.C., p. 11-55. p 21.

dificultades en la implementación práctica. En la gran mayoría de los casos las entrevistas tuvieron lugar en las instituciones donde los interlocutores trabajaron. En otros casos fui también invitada a participar en reuniones de coordinación y eventos públicos. Además, las visitas en su ambiente laboral, la participación en reuniones y eventos públicos fueron también incluidos en interpretación de las informaciones.

Finalmente, las informaciones de las entrevistas y visitas se evaluó por medio de una comparación de un conjunto de criterios de buena gobernabilidad a nivel local, escogiendo después de analizar varias definiciones en existencia, ésta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de “governabilidad descentralizada para desarrollo”.<sup>28</sup> Sin embargo, de esta filtré una combinación de criterios para poder reconocer el grado de existencia y aplicación para la buena gobernabilidad a nivel local:

- o Autorización
- o Capacitación
- o Recursos de autoridades locales gubernamentales
- o Empoderamiento de los ciudadanos
- o Diálogo participativo / procesos de consultación con los ciudadanos
- o Prestación de servicios en manera transparente, participativa & desarrollo local

Aparte de esto, mi aproximación era informada por el concepto de “humanitarian governance” el cual tiene un enfoque en las conexiones entre acción humanitaria y la esfera gubernamental.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> PNUD en GROTE, J (2007), “Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft“, En: Schwalb, Lilian/Walk, Heidi (Eds.) (2007), “Local Governance –mehr Transparenz und Bürgernähe?“ *Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 24*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p. 39-66. p. 51.

<sup>29</sup> LAUTZE, S et al. (2003), “National Institutional Capacities for Disaster Management: Exploring the Concept of “Humanitarian Governance“. Final Report for WWS591b: Workshop: Humanitarian Governance.“ *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*, Princeton University, no place, January 15, 2003. [http://wvs.princeton.edu/research/final\\_reports/wws591b\\_f02.pdf](http://wvs.princeton.edu/research/final_reports/wws591b_f02.pdf), viewed 20.04.2013. pp.32-34); HARVEY, P (2009), “Towards good humanitarian government. The role of the affected state in disaster response“, *HPC Policy Brief 37*, Overseas Development Institute, September 2009. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5092.pdf>, consultado 28.08.2016. p.3.

### *III.2 Experiencias de seleccionados gobiernos locales en Magdalena*

#### **El departamento Magdalena**

Como mencionado el departamento fue uno de los cuatro más afectados del conflicto armado interno en términos de violencia y desplazamiento forzado. Aparte de eso, el departamento es caracterizado por escasez de recursos, con el gobierno departamental altamente endeudado, una historia de presencia fuerte de paramilitares con conexiones con élites regionales, proximidad a la frontera con Venezuela y acceso a las costas del mar Caribe, bien con un contexto económico de distribución inequitativa de recursos y tierras.

De igual forma, por causa de estar en quiebra y en virtud de los esfuerzos de la corte constitucional para mejorar la provisión de servicios y el apoyo a la población desplazada y otros víctimas del conflicto, desde 2010 el gobierno departamental vino bajo un fuerte control por parte del Ministerio para Asuntos Interiores. En la gobernación se pretendía de ver eso positivo y utilizar las oportunidades que el contacto intenso con el ministerio ofreció.<sup>30</sup> Las actividades sobre el tema del desplazamiento habían sido reestructurado en agosto del 2010 y varios empleados habían sido cambiados. Antes, los colaboradores de la gobernación trabajando en apoyo a personas desplazadas habían sido consultores y tenían poca integración en las rutinas de trabajo de la gobernación. Como afirmado por la consultora para políticas públicas de Acción Social, desde estas modificaciones se había visto un cambio positivo: el personal sería mejor calificado. A pesar de eso, existía aún una falta de conciencia sobre el tema del gobierno departamental.<sup>31</sup>

Sin embargo, en las reuniones y eventos que observé durante mi investigación, los colaboradores del departamento hicieron un gran esfuerzo y reuniones de coordinación fueron implementado en buena atmosfera. Además, solamente pude confirmar que el gobernador fue raramente presente en éstos. De igual forma, líderes de la población

---

<sup>30</sup> Entrevista, consultor, gobernación Magdalena, Santa Marta, 03.12.2010.

<sup>31</sup> Entrevista, consultora para políticas públicas de Acción Social, 21.02.2011, Santa Marta.

desplazada lamentaron eso repetidamente. De hecho, en un gran evento, la inauguración de la Comisión de Reconciliación y Restitución en el Magdalena, un líder de la población desplazada hizo la demanda de su presencia durante su intervención en el micrófono. Más tarde, el evento terminó en un caos de voces protestantes, cuando el huésped de honra, Ministro de Asuntos Interiores, Germán Vargas Lleras, no permitió a los líderes de personas desplazadas de comunicarle sus preocupaciones en el pleno.<sup>32</sup>

En reuniones entre los diferentes actores trabajando en el tema de apoyo a personas desplazadas se mostró que la coordinación inter-institucional parecía difícil: Por ejemplo, en el comité departamental sobre el desplazamiento, se plantó la preocupación de falta de conocimientos sobre quién hace qué.<sup>33</sup> El colaborador quien asumía informalmente la función del coordinador de temas de desplazamiento forzado, mencionó que por causa de eso había duplicación de trabajo. En otro orden, una dificultad en este nexo fue también que muchos documentos de planificación para las acciones de apoyo a personas en situación de desplazamiento ya no eran actuales, si existieron, como solo 30% de los municipios del departamento tenían tales. En términos de capacitación, la profesionalización de los servicios por la gobernación y una aproximación sistemática solo era en su fase incipiente. También, los gobiernos departamentales no tienen la competencia de interferir directamente en asuntos internos de gobiernos municipales. Su competencia es limitada a la coordinación, acción complementaria y subsidiaria a estas de municipios en temas relevantes para el departamento. La legislación no autoriza el departamento de hacer demandas para esfuerzos de municipios, pero les da solo el mandato de coordinación. Además debido a falta de recursos, fue difícil de supervisar adecuadamente el trabajo hecho en las municipalidades. En consecuencia, la gobernación tenía solo posibilidades limitadas de trabajar en este sentido con gobiernos municipales.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Observación, inauguración, Comisión Nacional de Reconciliación y Restitución Magdalena, Santa Marta, 19.11.2010.

<sup>33</sup> Observación, comité departamental sobre el desplazamiento forzado, gobernación, Santa Marta, 30.11.2010.

<sup>34</sup> República de Colombia: Ley 60 de 1993: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencia de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 12 de agosto de 1993. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274> consultado al 01.03.2014, Art.3; Entrevista, consultor, gobernación Magdalena, Santa Marta, 03.12.2010.



La Cooperación Japonesa de Desarrollo (JICA) prestaba asistencia técnica a la gobernación en el proceso de profesionalización, con uno de los objetivos de establecer una oficina para la coordinación de apoyo a la población desplazada, bien como el desarrollo de un programa de generación de ingresos para personas desplazadas. Hasta este tiempo, el tema del desplazamiento había ocupado menos importancia en la gobernación y sido solo uno de muchos temas a atender en el secretariado de asuntos interiores. En conclusión, este también no había tenido la autoridad de supervisar el trabajo sobre, o relevante para, el tema en otros secretariados de la gobernación. Una posición oficialmente autorizado de coordinar las actividades sobre el desplazamiento forzado en el gobierno departamental aún no había sido creada.<sup>35</sup>

### **Distrito de Santa Marta**

Santa Marta es la capital del departamento Magdalena, y por causa de su herencia histórica es una ciudad turística; pero también es una de las ciudades más afectadas por personas desplazadas por la violencia en el conflicto. Aproximadamente una tercera parte de su población de 454,860 consiste de personas en situación de desplazamiento.<sup>36</sup> Además, en el conflicto, entre 1997 y 2001 la ciudad era disputada entre guerrillas y paramilitares, con los últimos consiguiendo hegemonía en 2001.<sup>37</sup>

De igual forma, la ciudad tenía bastante dificultad de recibir un gran número de desplazados, de los cuales muchos se asentaron en terrenos con riesgo de erosión en las colinas al borde de la ciudad. Al tiempo de la entrevista, el distrito no tenía los documentos de planificación para el apoyo de la población en situación de desplazamiento actualizado, pero operaba aún con este de los años 2007/8. Sin

---

<sup>35</sup> Entrevista, consultor, gobernación Magdalena, Santa Marta, 03.12.2010.

<sup>36</sup> DANE en PNUD: Magdalena 2012. Estado Decreto 4147 de 2011 de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. [http://www.calidadeducativasm.com/wp-content/uploads/2015/10/odm\\_magdalena.pdf](http://www.calidadeducativasm.com/wp-content/uploads/2015/10/odm_magdalena.pdf), consultado al 30.08.2016. p.25.

<sup>37</sup> CERAC en ARIAS ORTIZ, A / ACEVEDO GUERRERO, T (sin fecha), "Monografía Político Electoral Departamento del Magdalena. 1997 a 2007", Misión de Observación Electoral (MOE)/Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá. [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/.../magdalena.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/.../magdalena.pdf), last viewed 02.05.2013, p. 25.

embargo, se constataba un avance en la atribución de fondos a apoyo para personas desplazadas en comparación al año anterior y mejoras en la infra-estructura y una extensión de la Unidad de Orientación y Atención (UAO) para víctimas del conflicto.<sup>38</sup> Recursos económicos aún eran pocos, con desplazados compitiendo con otros grupos vulnerables también asistidos por la oficina para la población vulnerable. La consultora para temas de políticas públicas de la institución Acción Social, complementaba el trabajo del municipio sobre el tema del desplazamiento. Al otro lado, dijo que aún la ciudad no tenía la ejecución de un presupuesto correspondiente, los secretarios de despacho correspondientes de la municipalidad faltarían en la mayoría de los comités sobre el desplazamiento, pero enviaron empleados que no podían tomar decisiones. Muchas veces la municipalidad no organizaría los comités de propia iniciativa y no había un mecanismo de forzar la municipalidad de hacerlo. Sería importante que el alcalde tomara más iniciativa en el tema.<sup>39</sup> De igual manera pude observar que el alcalde participó una sola vez en un comité sobre desplazamiento.

Como explicado por un Oficial de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo no había una cultura de prevención: la provisión legal del Ley 387 de 1997 de constituir un comité en casos de riesgo de desplazamiento para toma de medidas de seguridad no sería implementado. Aparte de eso, la seguridad es la responsabilidad de las fuerzas armadas, que operan abajo del mando del gobierno central y su cultura es una de forma reactiva y no preventiva.<sup>40</sup>

Aunque sufriendo el problema de escasez de recursos, en la UAO de hecho un proceso de profesionalización y mejora de servicios a los clientes era en proceso. Por ejemplo se trató de reducir tiempos de espera, procedimientos de dar tratamiento rápido a personas vulnerables, como mencionado por la coordinadora de la UAO y la colaboradora del municipio responsable para apoyo logístico. Para abordar las necesidades de apoyo psico-social del próximo año recibieran pasantes del departamento de psicología de la Universidad del Magdalena y serían en negociaciones con la policía sobre una cooperación en el tema de protección de niños. Hacían también jornadas de información

---

<sup>38</sup> Observación, reunión del comité distrital sobre desplazamiento, 22.02.2011, Santa Marta.

<sup>39</sup> Entrevista, consultora para políticas públicas de Acción Social, 21.02.2011, Santa Marta.

<sup>40</sup> Entrevista, Oficial de Alerta Temprana 22.02.2011, Santa Marta.

de la comunidad en los barrios y planificarían de hacer 3 a 4 por mes en el próximo año. En proceso sería también el establecimiento de un comité para movilizar recursos para la UAO. Habían también contactado la gobernación, pero no era responsable legalmente, tenía también pocos recursos disponibles porque fue a la quiebra.<sup>41</sup>

Desde la perspectiva de representantes de desplazados corrupción e irregularidades fueron mencionados frecuentemente como problemas existentes con las ONG, p.e. dar menos comidas de contratado.<sup>42</sup> Personas desplazadas lamentaron en muchos casos que el acceso efectivo a asistencia era dificultado por requerimientos administrativos insensáticos a su contexto y situación, como trámites para organizar documentación para poder iniciar a procesos. Los costos para eso, tirar fotocopias, confirmar la identidad, obtener acceso a documentos y transporte, fueron obstáculos reales para muchos desplazados y víctimas.<sup>43</sup>

Desde 2011 el gobierno local de Santa Marta ha vivido un cierto cambio, con el ex-ELN guerrillero y anterior rector de la Universidad del Magdalena ganando las elecciones municipales y dinamizando acciones para mejorar la seguridad y las inversiones sociales en la ciudad. Su sucesor, el actual alcalde, es también un anterior funcionario de universidad, junto con varios colaboradores de la municipalidad que tienen buenas capacidades para atender programas para el apoyo de víctimas.

### **El municipio de Ciénaga**

Ubicado a 35km de Santa Marta<sup>44</sup> es la cabecera del municipio de Ciénaga. Éste tiene un área de 122,160ha, de los cuales la ciudad de Ciénaga ocupa solo 3% y la mayoría (93%) está compuesta por zonas montañosas, las cuales tenían históricamente una presencia fuerte de guerrillas. Hasta 1999 el municipio incluyó también la zona bananera, la cual es hoy también un municipio. Como Ciénaga tiene un puerto para el transporte naval de carbón explotado por las compañías multinacionales *Drummond*,

---

<sup>41</sup> Entrevista, UAO coordinator, municipality coordinator, UAO Santa Marta, 06.12.2010.

<sup>42</sup> Entrevista, ICBF-madres de hogares, barrio María Eugenia, Santa Marta, 30.11.2010.

<sup>43</sup> Entrevistas, madres de hogares de ICBF, 23.11.2010, barrio María Eugenia, Santa Marta.

<sup>44</sup> Alcaldía Ciénaga: [http://www.cienaga-magdalena.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.cienaga-magdalena.gov.co/informacion_general.shtml), consultado al 10.11.2013.

*Prodeco y Colombian National Resources* en los departamentos vecinos La Guajira y César, el municipio también recibe regalías, que multiplicaron los ingresos de la municipalidad por 8.5 entre 1990 y 2003.<sup>45</sup> Entre 1997 y 2007, la Ciénaga fué un área bajo disputa, con la guerrilla arriba en el conflicto y una alta tasa de muertos entre 1997 y 2001. Igualmente, las tasas de desplazamiento forzado y secuestros eran alto en estos períodos.<sup>46</sup> Aunque en el entretanto, el municipio tiene altos ingresos, es una región con elevados niveles de violencia.

En noviembre y diciembre de 2010 y enero de 2011 visité Ciénaga tres veces, una vez para la participación de un comité sobre prevención del desplazamiento, una vez para una entrevista con un líder de la población desplazada del municipio y la tercera vez para entrevistas con el colaborador de la municipalidad responsable para el tema del desplazamiento y el personero. Como comentó la consultora para políticas públicas de la institución estatal Acción Social, la municipalidad de Ciénaga tenía autonomía financiera y no dependía económicamente del departamento. El alcalde no participaba en los comités sobre el desplazamiento. A pesar que secretarios de despacho los atendieron a veces, después no cumplirían con los compromisos fijados en las reuniones. En el tiempo de la entrevista la municipalidad de Ciénaga no había implementado proyectos para el apoyo de la población desplazada. Como lamentó la consultora, sin el respaldo del alcalde no se podía hacer mucho.<sup>47</sup>

El colaborador de la municipalidad que atendía temas de desplazamiento no estaba presente cuando llegué para la entrevista al tiempo fijado por el teléfono. Una persona trabajando como asistente a un colaborador de Acción Social en Ciénaga estaba en la alcaldía y fue dispuesta para una entrevista. Conforme a la información, había corrupción y falta de coordinación en la municipalidad, aunque mejorando debido a la introducción de medidas de control. Solamente pocos recursos eran dedicados a

---

<sup>45</sup> MEISEL ROCA, A (2004), “La economía de Ciénaga después del banano“, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Nr. 50*, Banco de la República, Cartagena. p.25f.

<sup>46</sup> CERAC en ARIAS ORTIZ, A / ACEVEDO GUERRERO, T (sin fecha), “Monografía Político Electoral Departamento del Magdalena. 1997 a 2007“, Misión de Observación Electoral (MOE)/Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá. [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/.../magdalena.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/.../magdalena.pdf), last viewed 02.05.2013, p. 24f., 28-32.

<sup>47</sup> Entrevista, consultora para políticas públicas de Acción Social, 21.02.2011, Santa Marta.

asistencia a personas en situación de desplazamiento; el tema recibiría poco interés. No había un programa ofreciendo ayuda humanitaria inmediata en el municipio. Las necesidades de información de personas desplazadas no fueron abordados. Aunque la institución para formación profesional, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) podría hacer esto, no hubiera coordinación y organización para eso. La mayoría de intervenciones para el apoyo de personas en situación de desplazamiento sería hecha abajo del programa Red Unidos Juntos para la superación de la pobreza extrema.<sup>48</sup>

Como comentado por el asistente del personero, los colaboradores de la municipalidad, bien como de Acción Social necesitarían más capacitación. Muchas veces hubieron errores en las fichas de declaración como persona desplazada, lo que causaría demoras, como las decisiones al nivel central para aprobar la declaración no podían ser hechos con fichas incorrectas o incompletas. Colaboradores no fuesen formados en como recibir y atender a personas, que muchas veces venían en estado de traumatización y desesperación. Igual que explicado por otros interlocutores, confirmó que desde octubre del 2010 el trabajo de Acción Social hubiera mejorado. Refiriéndose al tema de la coordinación entre la municipalidad y las instituciones involucradas en apoyo a personas desplazadas, comentaba que ésta fuera insuficiente. La personería ni supiera de los contenidos de los comités sobre desplazamiento, ni sería invitada de participar en estos.<sup>49</sup> Similar a esto, el líder de la población desplazada de Ciénaga constató, de no ser invitado a las reuniones de los comités sobre el desplazamiento.<sup>50</sup>

A parte de eso, la personería no tenía acceso a la base de datos de Acción Social. Esto causaría problemas dobles y trabajo adicional innecesario, porque tenían que entrar en contacto con la institución para verificar las informaciones de los clientes. Muchas veces éstos no sabían cuales son los servicios de la personería y eso causaría confusión y irritación por parte de las víctimas.<sup>51</sup> Generalmente hubiera la necesidad de coordinar las acciones sobre el tema y prestar mejores servicios a la población desplazada en el municipio. La respuesta de la municipalidad al tema sería muy escasa. A razón que los

---

<sup>48</sup> Entrevista, asistente del coordinador de programa de Acción Social, Ciénaga, 21.01.2011.

<sup>49</sup> Entrevista con asistente del personero de Ciénaga, entrevista, Ciénaga, 21.01.2011.

<sup>50</sup> Entrevista con líder de la población desplazada en Ciénaga, Ciénaga, 09.12.2010.

<sup>51</sup> Entrevista, asistente al personero de Ciénaga, Ciénaga, 21.01.2011.

recursos dedicados al tema serían muy pocos, sería una realidad que el colaborador de la municipalidad encargado con el tema no podía hacer mucho. El alcalde no tenía suficiente sensibilidad al tema. También, existían problemas de seguridad. Por causa de amenazas el personero tenía que moverse con un guarda de espaldas. Por lo menos otra persona había sido amenazada también.<sup>52</sup>

El tema de la seguridad también se mostraba pertinente en una otra visita para la participación de un comité sobre prevención del desplazamiento. Esta reunión fue acompañada también por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA) y la ONG Concejo Noruego de Refugiados (NRC). Varios representantes de la municipalidad fueron presentes, bien como de Acción Social y la Defensoría del Pueblo. En la reunión se discutía la situación de seguridad. Una de las decisiones en el comité fue la visita de un barrio en Ciénaga, después de la reunión, para decidir si la situación de seguridad ya fuera adecuada para el retorno de personas que fueron ya 5 meses desplazadas en Santa Marta. Casi una hora después del fin de la reunión los responsables nos invitaron de seguirles con el carro. Llegados en el barrio, vimos aproximadamente 20 policías que velaron por nuestra seguridad. El primer líder comunitario que fue preguntado por la situación de seguridad, comenzó a llorar y explicó que su hijo había sido matado por jóvenes delincuentes pocos días atrás en este mismo barrio. Un representante de la policía comunal comentaba que ellos fuesen demasiado pocos para garantizar la seguridad. La situación, en mi interpretación, era mucho peor como anteriormente abordado en el comité.<sup>53</sup>

### **V. Conclusión**

Esta contribución trató el tema de la afectación de gobiernos locales por actores del conflicto armado colombiano, con enfoque en un de los cuatro departamentos con más hechos de violencia, el Magdalena, en el norte de Colombia.

---

<sup>52</sup> Entrevista, asistente al personero de Ciénaga, Ciénaga, 21.01.2011.

<sup>53</sup> Observación, comité de prevención del desplazamiento y visita de verificación, Ciénaga, 16.11.2010.

En primer lugar, se presentó una visión general sobre el tema, basado en estudios de literatura. Adicionalmente, experiencias en contextos concretos de un gobierno departamental y dos gobiernos locales fueron recapitulados para ilustrar unos de los desafíos probables en la implementación del enfoque territorial del Acuerdo de Paz, bien como de programas bajo de la Ley de Víctimas y Tierras, 1448 del 2011, ya en transcurso.

En base de las informaciones presentadas se puede deducir que las precondiciones para la implementación del Acuerdo de Paz y la Ley de Víctima no son muy fáciles en regiones altamente impactadas por el conflicto, como el caso del departamento de Magdalena. Como descrito, este se caracteriza por poca disponibilidad de recursos financieros, una historia de presencia fuerte de paramilitares con conexiones con élites económicas y de la vida política del departamento, como un contexto general de inequidad en términos de acceso de la población a recursos y tierras.

Para concretizar el análisis, las experiencias de los gobiernos locales examinados con la implementación de mecanismos para la prevención y asistencia a la población desplazada fueron comparados con criterios que filtré de una definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre descentralización para gobernanza democrática, o como yo lo llamé, buena gobernabilidad a nivel local: Autorización, Capacitación, Recursos de instituciones del gobierno local, Empoderamiento de los ciudadanos, Dialogo Participativo y Procesos de Consultación con los ciudadanos, bien como Prestación de Servicios en una manera transparente, participativa y desarrollo local.

Para el gobierno departamental, bien como los gobiernos municipales de Santa Marta y Ciénaga, yo evalué y encontré lagunas en el cumplimiento de los criterios de la autorización y relacionado a eso en el aspecto de dotación con recursos. Además, esfuerzos para el empoderamiento y el soporte a la participación de los ciudadanos en procesos de decisiones, bien como para asegurar transparencia del gobierno local faltaron durante largos períodos del conflicto. Conjuntamente, la situación fue caracterizada sea por pocos esfuerzos o inactividad sobre el problema del

desplazamiento. Si existieron, capacidades no podían ser utilizados (a un grado suficiente) en tal contexto. Así, ha sido muy difícil de abordar decididamente los criterios de empoderamiento de ciudadanos, dialogo participativo, prestación de servicios considerando las necesidades y prioridades de los beneficiarios, y transparencia delante de los ciudadanos.

Asimismo, todos los criterios mencionados han recibidos apoyo oficial desde mitad de 2010 con avances decididos en lugares con actores o intereses estratégicos de suficiente fuerza. Otras reacciones fueron intentos de evasión en la medida posible a la presión creciente por parte del gobierno nacional y la corte constitucional, como en el caso de Ciénaga, al tiempo de mi investigación. La gobernación del Magdalena y el distrito de Santa Marta mostraron una imagen mixta, con elementos de las dos opciones. Sin embargo, hay que constatar que esto era un desarrollo nuevo y causado por las iniciativas de la corte constitucional y agencias del gobierno central. La implementación local fue impedido o complicado por obstáculos y condiciones desfavorables, como falta de voluntad política, deficiencias en mecanismos de coordinación y supervisión, jeraquías que impiden decisiones y acciones al nivel territorial, debilidad institucional, falta de capacidades y recursos. Aparte de eso, existían y continúan estando serios riesgos de seguridad que necesitan un alto grado de protección, quiere decir un gran número de personal de seguridad y equipamiento adecuado, en muchos casos. Igualmente, otro factor es que hay aún muchas alianzas entre actores políticos y actores de conflicto. Esta situación es complicada por el hecho que muchas personas desmovilizadas de grupos paramilitares han creados bandas delincuentes y constituyen todavía un riesgo de seguridad.

El lado positivo, da razón a esperanza que se puede constatar un comportamiento de postura colaborativa en muchas instituciones, como en el ejemplo de la gobernación del departamento Magdalena, con instituciones del gobierno central y sus políticas para el apoyo a víctimas. A pesar de eso hay que señalar también que es más fácil de demostrar tal espíritu en las primeras fases de los aún bastante nuevos desarrollos políticos y institucionales en transcurso de los últimos años. Reorientaciones parciales y desarrollo de normativas son más fáciles que implementar los procesos consecuentes en



el terreno, las cuales impactan intereses reales y tangibles de actores que se han beneficiado por el conflicto. Será un tema a tratar con bastante sensibilidad, para evitar o disminuir reacciones armadas por estos actores instigados por ellos. Finalmente, en este contexto hay también ver bien claro los números de personas en cuestión, junto con grupos y personas que se pueden haber aliados o cooptados y verse amenazados en una u otra forma. En este contexto será necesario desarrollar un alto grado de comprensión a los desafíos existentes en las regiones y tomar el enfoque territorial del Acuerdo de Paz muy serio y acompañar los procesos con mucha atención.

## VI. Bibliografía

Alcaldía Ciénaga: [http://www.cienaga-magdalena.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.cienaga-magdalena.gov.co/informacion_general.shtml), consultado al 10.11.2013.

ARIAS ORTIZ, A / ACEVEDO GUERRERO, T (sin fecha), “Monografía Política Electoral Departamento del Magdalena. 1997 a 2007”, Misión de Observación Electoral (MOE)/Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá.

[http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/.../magdalena.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/.../magdalena.pdf) , last viewed 02.05.2013

BELLO, M, (2003), “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulacion de capital y exclusión social”, *Revista Aportes Andinos N°7*. Universidad Andina Simon Bolívar, Octubre 2003. <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs7/Martha%20Bello.pdf>, consultado al 11.08.2013

Brookings Project (2008), “Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy-Makers”, University of Bern, Bern, October 2008.

CERNEA, M (2000), “Risks, safeguards, and reconstruction: a model for population displacement and resettlement”, En: CERNEA, M, McDOWELL, C (Eds.) (2000), “Risks and Reconstruction. Experiences of Resettlers and Refugees”, The World Bank, Washington D.C., p. 11-55.

CODHES-website, “Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada 1999-2012”, [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=1](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1), consultado al 20.03.2016.

Congreso de la Republica de Colombia (1991), “Constitución Política de Colombia”, <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>, consultado al 25.03.2013

Corte Constitucional, “Índice temático: desplazamiento”  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php?todos=%25&sql=desplazamiento&campo=%2F&pg=0&vs=0>, consultado al 20.03.2016.

DILGER, G (1996), “Kolumbien“, Verlag C.H. Beck, München.

DUNCAN, G (2009), “El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano“, En: Camacho, Álvaro; Duncan, Gustavo; Steiner, Claudia et.al. (Eds.): A la Sombra de la Guerra. Ilegalidad y Nuevos Órdenes Regionales en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socio-Culturales, Bogotá. p.165-212.

GAMBOA LÓPEZ, M (2002), “Politische Theorie und Gewalt: Wege aus dem kolumbianischen Labyrinth“, Shaker, Aachen.

GROTE, J (2007), “Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft“, En: Schwalb, Lilian/Walk, Heidi (Eds.) (2007), “Local Governance –mehr Transparenz und Bürgernähe?“ *Schriftenreihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 24*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p. 39-66.

HARVEY, P (2009), “Towards good humanitarian government. The role of the affected state in disaster response“, HPC Policy Brief 37, Overseas Development Institute, September 2009.  
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5092.pdf>, consultado 28.08.2016.

HYLTON, F (2006), “Evil Hour in Colombia“, Verso, London, New York.

ICRC, “Principios Rectores de los desplazamientos internos“,  
<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>, consultado al 25.08.2016

IDMC (2014), “Colombia. Displacement continues despite hopes for peace“, IDMC, 16 January 2014. <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/2014/displacement-continues-despite-hopes-for-peace>, viewed on 20.03.2016.

IDMC/Norwegian Refugee Council (2015), “Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence“. <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>, consultado al 20.03.2016

LAUTZE, S et al. (2003), “National Institutional Capacities for Disaster Management: Exploring the Concept of “Humanitarian Governance“. Final Report for WWS591b: Workshop: Humanitarian Governance.“ *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*, Princeton University, no place, January 15, 2003. [http://wws.princeton.edu/research/final\\_reports/wws591b\\_f02.pdf](http://wws.princeton.edu/research/final_reports/wws591b_f02.pdf), viewed 20.04.2013.

MALDONALDO COPELLO, A (2012), “La ley 1551 de Régimen Municipal: ¿otra norma irrelevante?“ En: [razónpublica.com](http://www.razonpublica.com), 26.12.2012, <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3182-la-ley-1551-de-regimen-municipal-iotra-norma-irrelevante.html>, consultado al 25.03.2013

MASSÉ, F/MUNÉVAR, J/ÁLVAREZ VANEGAS, E/RÉNAN, W (2010), “Parte II. Áreas de DDR. La evolución de las estructuras armadas en el período post-demobilización: pasado, presente y futuro“, En: Centro Internacional de Toledo para la Paz, Observatorio Internacional DDR- Ley Justicia y Paz, Septiembre 2010, p.59-129

MAYA VILLAZÓN, E/GÓMEZ PAVAJEAU, C/LINARES PRIETO, P/MERETE HANSEN, I (eds.) (Sin fecha), “Territorio, Patrimonio y Desplazamiento. Materiales Normativas“, Procuradía General de la Nación/Consejo Noruego para Refugiados. p. 23-37.

MEISEL ROCA, A (2004), “La economía de Ciénaga después del banano“, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Nr. 50*, Banco de la República, Cartagena.

Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia: Comunicado Conjunto # 93 La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016, p.4, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016-1472079906.pdf>, consultado al 28.08.2016.

PEARCE, J (1990), “Colombia. Inside the Labyrinth“, Latin America Bureau (Research and Action) Limited, London.

PÉCAUT, D (2008), “La „guerre prolongée“ des FARC“, En: EchoGéo (En ligne), Sur le vif 2008. Echogeo 1063, <http://echogeo.revues.org/10163>, consultado al 06.12.2012.

PEDRAZA BELEÑO, J (2012), “Gobernabilidad Municipal En Medio del Conflicto Armado en Colombia“, *OPERA N°12*, p.137-158. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2388156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2388156), consultado al 10.02.2014.

PNUD: Magdalena 2012. Estado Decreto 4147 de 2011 de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. [http://www.calidadeducativasm.com/wp-content/uploads/2015/10/odm\\_magdalena.pdf](http://www.calidadeducativasm.com/wp-content/uploads/2015/10/odm_magdalena.pdf), consultado al 30.08.2016.

República de Colombia: Ley 60 de 1993: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencia de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 12 de agosto de 1993. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=274> consultado al 01.03.2014.

RODRÍGUEZ TAKEUCHI, L (2009), “Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales“, En: *Colombia Internacional* 70, julio a diciembre de 2009, p.93-120

ROLDÁN ZULUAGA, S (2013), „Fortalecer el estado local empieza por los personeros municipales“, FENALPER/PNUD/Fondo de Justicia Transicional, Bogotá.

SANTNER, F (2014), “The local level in policies on internal displacement in Colombia and Uganda: Which lessons can be drawn for tackling internal displacement in Zimbabwe?“ Dr. phil.-Dissertation, Universität Wien, Wien.

*Semana.com*: Tierras: tarea titánica. 17.12.2011.  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/tierras-tarea-titanica/250956-3>, viewed 29.03.2013.

*Semana.com*: Fiscalía debe dar prioridad a casos de líderes agrarios asesinados. 07.12.2012. <http://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-debe-dar-prioridad-casos-lideres-agrarios-asesinados/125607-3>, viewed 29.03.2013

La Silla Vacía: Rosa Cotes Vives, actualizado 13.07.2016,  
<http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/rosa-cotes-vives>, consultado al 29.08.2016.

El Tiempo: Víctimas del conflicto en Colombia ya son ocho millones. 16.04.2016,  
<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/16565045>, consultado al 29.08.2016.

El Universal: Catorce capturados por ‘parapolítica’ en Magdalena. 15.05.2012.  
<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/catorce-capturados-por-%E2%80%98parapolitica%E2%80%99-en-magdalena-76473>, consultado al 28.08.2016.

VIDAL LÓPEZ, R (2007), “Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo“, Editorial Pontífica Universidad Javeriana, Bogotá.

VIDAL, R/ATEHORTÚ, Clara/ SALCADO, J (2013), “Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali“, Proyecto de Brookings –LSE Sobre Desplazamiento Interno. Mayo 2013. <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/05/colombia-internal-displacement-municipal-bogota-cali-vidal>, consultado al 15.06.2013.

### **Entrevistas y Eventos Observados:**

Observación, inauguración, Comisión Nacional de Reconciliación y Restitución Magdalena, Santa Marta, 19.11.2010.

Observación, comité departamental sobre el desplazamiento forzado, gobernación, Santa Marta, 30.11.2010.

Entrevista, consultor, gobernación Magdalena, Santa Marta, 03.12.2010.

Observación, reunión del comité distrital sobre desplazamiento, 22.02.2011, Santa Marta.

Entrevista, consultora para políticas públicas de Acción Social, 21.02.2011, Santa Marta.

Entrevista, Oficial de Alerta Temprana 22.02.2011, Santa Marta. Cf. también Ibañez/Velásquez (2008:20-22).

Entrevista, UAO coordinator, municipality coordinator, UAO Santa Marta, 06.12.2010.

Entrevista, ICBF-madres de hogares, barrio María Eugenia, Santa Marta, 30.11.2010.

Entrevistas, madres de hogares de ICBF, 23.11.2010, barrio María Eugenia, Santa Marta.

Entrevista, asistente del coordinador de programa de Acción Social, Ciénaga, 21.01.2011.

Entrevista con asistente del personero de Ciénaga, entrevista, Ciénaga, 21.01.2011.

Entrevista con líder de la población desplazada en Ciénaga, Ciénaga, 09.12.2010.

Entrevista, asistente al personero de Ciénaga, Ciénaga, 21.01.2011.

Observación, comité de prevención del desplazamiento y visita de verificación, Ciénaga, 16.11.2010.