



Historias municipales de debilidad institucional Los casos de Riohacha, Mocoa y Arauca

Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Rubiano Galvis

NÚMERO
8

DOCUMENTOS
DE **DISCUSIÓN**

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de The Open Society Foundations.

DOCUMENTOS DE DISCUSIÓN N° 8

Historias municipales de debilidad institucional

Los casos de Riohacha, Mocoa y Arauca

Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo,

Sebastián Rubiano Galvis

ISBN: 978-958-99142-8-1

Mauricio García Villegas es doctor en ciencia política de la Universidad Católica de Louvain-La-Neuve (Bélgica) con estudios posdoctorales en la Universidad de Wisconsin-Madison (USA). Profesor de la Universidad Nacional, columnista de *El Espectador*, y socio fundador e investigador principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

Jose Rafael Espinosa Restrepo es abogado y politólogo de la Universidad de los Andes (Bogotá). Investigador asistente del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad – Dejusticia, y auxiliar docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Sebastián Rubiano Galvis es abogado, estudiante de maestría en geografía e investigador del Centro de Investigaciones Sociojurídicas – CIJUS de la Universidad de los Andes. Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. Profesor auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Contenido

- 5 **Presentación**
- 7 **Un Estado aparte:
debilidad institucional y realidad social en Riohacha**
Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo
- 33 **El Estado en la periferia:
debilidad institucional en Mocoa, Putumayo**
Sebastián Rubiano Galvis
- 57 **Estado, territorio y frontera:
captura institucional y debilidad estatal en Arauca**
Sebastián Rubiano Galvis

Presentación

Según una teoría clásica, el Estado tiene tres elementos básicos: la soberanía, la población y el territorio. Así, el Estado ejerce su poder sobre una población y un territorio de manera homogénea, como si se tratara de una lámpara que ilumina de la misma forma todo el territorio. Esta teoría tradicional, sin embargo, se sustenta en una ficción: el poder del Estado, la luz de la lámpara, no llega a todo el territorio de la misma forma; en algunos espacios esa luz es intensa, en otros es tenue, y en otros no hay sino sombras. Esta es la tesis que se muestra —a partir de diferentes datos institucionales, sociales y de violencia de todos los municipios del país— en el libro *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (2011, editado por Dejusticia). Allí también se muestra, además, la importancia que tiene esa disparidad estatal en la explicación de fenómenos tales como el nivel de concentración de la tierra o la cultura política de los municipios.

El presente documento complementa, desde un enfoque cualitativo, la investigación recogida en *Los estados del país*. Aquí se presentan las “historias de vida” de tres municipios —Riohacha, Mocoa y Arauca— en los que, siguiendo con la metáfora de la lámpara, predominan las sombras sobre las luces del poder del Estado. En estas historias quisimos “poner en contexto” los datos duros de la parte cuantitativa y enlazar algunos indicadores institucionales con una historia y una realidad social y política específica. Quisimos, en resumen, “contar una historia de debilidad institucional”.

¿Por qué escogimos estos tres municipios? Por tres razones. En primer lugar, porque todos ellos son municipios “periféricos”, alejados del centro del país. No solo son cercanos a las fronteras políticas del país, sino que forman parte de los territorios históricamente menospreciados por los gobiernos centrales.

En segundo lugar, porque los tres municipios hacen parte de territorios que en los últimos años han ganado un cierto protagonismo originado en las grandes riquezas (regalías, agroindustria, etc.) que se vienen produciendo en lugares institucionalmente débiles y que no están preparados para atender esas grandes responsabilidades que enfrentan. Las historias de vida de Riohacha, Arauca y Mocoa —sus experiencias en el manejo de las regalías, por ejemplo— buscan hacer un llamado de atención en relación con las debilidades que existen hoy en estos municipios y que pueden ser un obstáculo mayor para el manejo eficiente de las nuevas riquezas.

En tercer lugar, porque estas tres ciudades, capitales de departamento, son ejemplo de los intentos estatales por extender la presencia institucional a través del territorio. Las tres ciudades son capitales de departamentos relativamente jóvenes (el más viejo es La Guajira, que fue creado en 1965, y los otros dos en 1991 en el marco del proceso de descentralización con la nueva Constitución), cuentan con una burocracia estatal y con unas rutinas institucionales básicas. Tienen

concejos municipales, alcaldías, elaboran planes de desarrollo, los ejecutan, etc. En ese sentido, la luz del poder del Estado no parece tan tenue. Sin embargo, estos mismos municipios ponen de manifiesto que no basta con reproducir esas rutinas institucionales (a veces las sombras opacan la poca luz institucional que existe) y que crear instituciones en la periferia a imagen y semejanza de las del centro no solo es una tarea compleja sino que, si no se hace bajo las condiciones de posibilidad requeridas, puede resultar contraproducente para los objetivos plasmados en la Constitución.

Un Estado aparte: debilidad institucional y realidad social en Riohacha

Mauricio García Villegas
José Rafael Espinosa Restrepo

El 30 de agosto de 2011, el alcalde de Riohacha Jaider Curiel expidió el Decreto 112 de 2011 por medio del cual prohibía la venta de gasolina de contrabando en el casco urbano de Riohacha. Con esta decisión el alcalde prohibía la venta de un producto cuya venta ya era, por definición, ilegal. Los reclamos y las protestas de los ciudadanos no se hicieron esperar. La venta de gasolina ilegal es un negocio multimillonario que genera ingresos para miles de pimpineros —pequeños vendedores de gasolina de contrabando— en la ciudad y en todo el departamento.

El 30 de septiembre, un día antes de su entrada en vigencia, el alcalde decidió suspender transitoriamente el decreto “mientras, según dijo, me traslado a Bogotá en donde me reuniré con miembros del Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y la Cancillería”. Por su parte, el secretario de Gobierno del municipio, Álvaro Romero, dijo que se suspendía porque “la Administración no contaba con las herramientas para atender el programa de *reconversión* laboral a los 220 pimpineros del casco urbano de Riohacha”. Además, sostuvo que

como es sabido por la ciudadanía, el alcalde no tenía la intención de sacar adelante este decreto, pero es una orden de obligatorio cumplimiento, ya que es un fallo del Consejo de Estado y no cumplirla será sancionado y con líos de carácter penal [...] El Alcalde firmó el decreto tal como se lo establece el Consejo de Estado, cumplió con la actuación administrativa, pero él tiene la firme convicción como ciudadano riohachero, que no se le puede quitar a las personas la alternativa laboral (*El Informador* 2011).

Este episodio ilustra bien la complejidad de la relación entre lo institucional y lo social o entre lo legal y lo ilegal en Riohacha. En este documento intentamos profundizar en estas relaciones complejas, para lo cual nos valemos tanto de información histórica relevante como de datos recientes sobre las condiciones socioeconómicas y culturales del departamento.

El departamento de La Guajira se divide en tres subregiones: Alta, Media y Baja Guajira. La Alta, que va desde Uribia hasta el extremo norte del departamento, concentra la mayoría de la población wayuu del departamento, que es el 45% de la población total; esta región se extiende a lo largo de un territorio árido y desértico y tiene patrones culturales que se distinguen claramente de los de los *alijunas* (los no wayuu, el resto de los colombianos).¹

¹ Véase DANE (2010a). La Guajira fue el departamento que en números absolutos registró más personas que se autodefinieran como indígenas, que representaron el 20,2% de todos los indígenas colombianos y el 44,9% de los habitantes de La Guajira. La mayoría de las personas indígenas son wayuu, pero también hay arhuacos, kogui y wiwas, que se concentran en el costado oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Baja Guajira (Meisel 2007).

En la Media Guajira, algo más urbanizada, se ubica Riohacha, la capital del departamento, gran parte de la mina de Cerrejón y confluyen las culturas árabe, wayuu y caribe colombiana. Es también allí donde se concentra el poder político de la región, y desde allí se controlan los principales ingresos legales del departamento: las transferencias del Estado central y las regalías. La Baja Guajira, por último, limita con los departamentos de Cesar y Magdalena, recoge parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá y está fuertemente influenciada por la cultura caribeña criolla del Cesar. Allí prevalece la cultura vallenata más que a la riohachera (Duncan y Guerra 2006: 6).

HISTORIA, SOCIEDAD E INSTITUCIONES EN LA GUAJIRA

Una de las características de la colonia española era la gran extensión de su territorio. Los españoles, a diferencia de los ingleses, se asentaron en una extensión muy grande de territorio que, por eso mismo, no siempre pudieron controlar.² El Estado siempre iba a la saga del territorio. Para compensar este déficit de institucionalidad, los gobernantes españoles se apoyaban en la Iglesia y en los poderes locales, tal como sucedía en la época feudal cuando el rey delegaba parte de sus funciones en autoridades eclesiásticas y en los notables de los pueblos. Este sistema de delegación funcionó relativamente bien, aunque casi siempre conllevó una cierta dosis de arbitrariedad, de ineficacia institucional y de corrupción local. Estos problemas eran particularmente graves en la periferia del imperio, es decir, en las zonas de frontera donde el control por parte de las autoridades estatales se hacía más difícil. El caso de La Guajira es un buen ejemplo de esto.

La historia de La Guajira está marcada por su doble condición de territorio fronterizo y caribeño.³ En la época colonial ese territorio fue la periferia del Caribe y más específicamente la periferia de la provincia de Santa Marta. Por allí pasaba buena parte de la ilegalidad colonial; ilegalidad originada sobre todo en las restricciones al mercado marítimo; como se sabe, España imponía a sus barcos la obligación de pasar por el puerto de Cádiz antes de arribar a cualquier puerto colonial. Esta disposición tenía por objeto proteger el oro y los metales preciosos que venían de los territorios coloniales. Pero la consecuencia de semejante restricción —que no existió en las colonias británicas— fue el desabastecimiento de productos, el aumento incontrolado del contrabando, la corrupción y la ineficacia de las autoridades locales.⁴

La condición fronteriza de La Guajira no se limita a la dimensión territorial. La Guajira, como señalan los antropólogos, es también una frontera cultural, un espacio en el que interactúan y se entrelazan diferentes culturas. Los diferentes grupos indígenas, los colonos españoles, los comerciantes ingleses y holandeses y, ya en la república, los venezolanos y los “del interior”. Unos y otros, con fuerzas económicas y políticas propias, han tomado parte en un proceso histórico que

² La colonia inglesa en Norteamérica, en cambio, se concentró en una porción relativamente pequeña de territorio. A mediados del siglo XVIII el territorio colonial estaba reducido al este de los montes Apalaches entre Georgia y Nueva Escocia. Los ingleses no avanzaban hacia el occidente mientras no tuvieran consolidadas sus instituciones. España y Portugal, en cambio, a finales del XVIII, habían conquistado casi todo el territorio de la actual América Latina.

³ Al respecto véase Guerra (2007) y Serje (2005).

⁴ El fenómeno del contrabando fue particularmente importante en el Caribe y en la provincia del Río de la Plata.

ha llevado a que los guajiros sean, en palabras de José Polo, auténticos “mediadores culturales” (2005: 136). Los guajiros en su cotidianidad son “mediadores culturales” en la medida en que deben conciliar las normas establecidas por el Estado colombiano con aquellas propias del contexto social e histórico en el que siempre han vivido. El efecto de esta mediación es, en muchas ocasiones, el incumplimiento de reglas legales.

El contrabando

El contrabando es una constante en la vida social e institucional de La Guajira. Son innumerables las referencias que de este fenómeno se encuentran en documentos oficiales y en lo poco que existe de la historia social y cultural de La Guajira. Así por ejemplo, en 1735, Don Antonio de Salas, gobernador de la Provincia, le escribe al Rey Felipe V lo siguiente: “Es imposible luchar contra el contrabando que descaradamente se hace en Riohacha y por los mismos oficiales de Santa Marta. Es tal la cantidad de mercancía que se lleva al Nuevo Reino desde Riohacha, que allí se vende más barato que en la misma Cartagena” (Citado en Restrepo 1975: 385).

La combinación de riqueza, por un lado y debilidad institucionalidad, por el otro, hicieron de La Guajira un territorio propicio para los piratas, los maleantes, los criminales, los funcionarios corruptos y sobre todo para los contrabandistas.

El contrabando no solo florecía gracias a la posición geográfica de La Guajira, sino también al hecho de que allí había, o por allí pasaban, recursos naturales valiosos. Esto empezó a ser evidente a mediados del siglo XVI con el descubrimiento de las ostras perlíferas y continúa hoy con otros productos como la sal, la madera, el carbón, la gasolina y drogas ilegales. Casi todo lo que se ha comprado y vendido en La Guajira, desde los esclavos venidos del África, hasta la sal y el azúcar que se ponen en la mesa, pasando por los vestidos, los electrodomésticos, las armas, el alcohol y los carros venezolanos, se ha hecho bajo la modalidad de un mercado bifronte, a veces legal y a veces ilegal; dos caras del negocio que cambian —a veces se mezclan y se confunden— según las circunstancias económicas del momento, las exigencias de seguridad y las estrategias para enfrentar a las autoridades locales. “El contrabando —dice Freddy González Zubiría— nació en La Guajira hispánica y desde entonces fue practicado por propios y extranjeros, españoles, criollos, indígenas, funcionarios, religiosos, comerciantes y cazafortunas”. Y enseguida agrega lo siguiente: “De alguna manera gracias al contrabando, La Guajira criolla existe, de otra forma, no hubiera sido atractivo permanecer en estas tierras tan potencialmente peligrosas” (González Zubiría 2006: 35). El contrabando contaba además, con el amparo tácito de los guajiros, quienes les compraban a los ingleses los productos a cambio de armas. Esta relación del contrabando con las armas se profundizó en la década de 1860 cuando —por las diferentes contiendas civiles— los comerciantes decidieron trasladar sus actividades a las costas desiertas donde bajo la protección de los guajiros podían hacer el cuantioso contrabando sin molestias (De la Pedraja 1988: 29).

Mucho más que un delito o una desobediencia, en La Guajira el contrabando ha sido una forma de vida; una necesidad social. El aislamiento de la región y la falta de abastecimiento a través del mercado legal (bien fuera en el caso español por el monopolio marítimo o en el caso republicano por la lejanía del interior y la ausencia de vías de comunicación) fueron alimentando la conciencia popular de que la compra y venta de productos ilegales era aceptable e incluso legítima. El contrabando es tan extendido que hace parte de la normalidad de la vida cotidiana: hasta 1970,

dice González Zubiría, la rutina alimenticia de la región incluía decenas de productos enlatados que venían de diferentes partes del mundo, mantequilla, leche en polvo y queso holandés, aceite portugués, ensalada americana, harina y carne de jamón venezolanos (2006: 137). Gracias al comercio establecido en Maicao —epicentro del contrabando guajiro— miles de familias pobres pudieron comprar electrodomésticos, telas y juguetes que estaban prohibidos para los pobres de otras regiones del país.

Durante buena parte de la historia de La Guajira el contrabando fue ejercido por los extranjeros (sobre todo ingleses, franceses y holandeses) y por los indígenas que veían en el mercado negro una oportunidad no solo para subsistir sino también para adquirir armas y mantener su identidad como pueblo. En el siglo XX, en cambio, los contrabandistas típicos eran los comerciantes criollos (zambos, mulatos o mestizos). Desde Puerto Estrella y Puerto López, estos comerciantes, ayudados por los indígenas wayuu, abrieron trochas entre Venezuela y Colombia, se hicieron a una flota de embarcaciones pequeñas, contrataron un ejército de intermediarios y crearon toda una infraestructura comercial que servía de medio de subsistencia a decenas de miles de personas en la región.

La magnitud de este fenómeno no se podría entender sin el reconocimiento de una casi permanente tolerancia, por no decir complicidad, de la administración pública local con la ilegalidad. La falsificación de registros, la doble facturación, la subfacturación, la falta de control y el soborno siempre han sido prácticas corrientes en la vida de los habitantes de La Guajira; prácticas que vienen desde la colonia y que configuran un complejo y extendido entramado de corrupción, cuya eficacia se explica porque está organizado a partir de reglas que son más eficaces, más importantes e incluso más legítimas, socialmente hablando, que las reglas legales (De la Pedraja 1988; Helg 2004; Julián 1952). Frente a semejante impunidad social, arraigada en las costumbres de la gente durante siglos y alimentada en una casi ausencia de control institucional, la impunidad legal es una consecuencia inevitable.

El mercado ilegal que más ha afectado la cultura y la vida social e institucional en La Guajira durante los últimos cincuenta años es el de la marihuana.⁵ Entre mediados de la década de los sesenta y principios de los ochenta, la Guajira vivió lo que se conoce como la Bonanza marimbera. El setenta por ciento de los bosques de la Sierra Nevada fueron talados y alrededor de cien mil hectáreas fueron cultivadas para responder a la demanda internacional. Miles de campesinos que apenas subsistían empezaron a tener dinero en abundancia y el surgimiento de una clase emergente alteró el orden y las costumbres de la región. El nuevo poder económico, altanero y violento, eclipsó aún más el ya debilitado poder institucional, sobre todo al judicial, al policivo y a la representación política. La ilegalidad del negocio del contrabando estaba ahora redoblada por la ilegalidad del producto contrabandado. El contrabandista fue reemplazado por el mafioso, con toda su parafernalia, sus carros, su estética, sus armas, su fanfarronería y su capacidad de intimidación.

Hoy el panorama no es muy diferente. Las perlas, el dividivi y la marihuana han sido reemplazados por la gasolina, los víveres y los carros venezolanos. Al recorrer las carreteras del departamento no es difícil encontrarse con camiones cargados de contrabando, “caravanas de la muerte” de carros y camiones repletos de gasolina ilegal, puestos de venta informal de gasolina a ambos

⁵ Hay incluso un vallenato, titulado “yo tenía mi cafetal” dedicado a este mercado ilegal.

lados de la vía y más carros venezolanos que colombianos. La economía del contrabando sigue hoy tan vigente como siempre.

Así pues, la cultura de La Guajira ha sido moldeada por las riquezas efímeras originadas en los mercados en bonanza: las ostras, el palo de tinte, el alcohol, los electrodomésticos, la gasolina y la marihuana han ido creando en la conciencia colectiva la idea de que la vida en sociedad está regida por las oportunidades, por la aventura y por el riesgo. Esta manera de ver la vida en sociedad acaba con uno de los pilares fundamentales de la cohesión social: la estabilidad de las expectativas. Una sociedad con expectativas estables es aquella en la cual las personas son conscientes de que existen unos ritmos temporales para la consecución de sus objetivos; así por ejemplo, el empleado de un banco sabe que necesita de quince años para comprar una casa, de cinco para comprar un automóvil; de dos para comprar una nevera, de cinco para obtener un título universitario, etc. El contrabando, como el narcotráfico y en general como la criminalidad, pulveriza esos plazos y crea inestabilidad social. El hecho de que un gran número de personas opten por la ilegalidad para conseguir todo más rápido, sin trabas y sin esfuerzo, naturaliza y hasta legitima las prácticas ilegales de tal manera que las normas legales y morales son sustituidas por las normas sociales. La manera como deben hacer las cosas es reemplazada por la manera como efectivamente las cosas se hacen.

Incapacidad institucional

El estatus legal de La Guajira ha cambiado con frecuencia: de la autonomía se pasó a la dependencia de Santa Marta y de nuevo a la autonomía. En uno y otro caso predominaron el aislamiento geográfico, la falta de recursos para la administración pública y el abandono por parte de las autoridades centrales.

La primera manifestación del fracaso de las instituciones asentadas en La Guajira se origina en su incapacidad para imponer el orden y la seguridad de sus habitantes. A mediados del siglo XVI la extracción de perlas atrajo a un sinnúmero de comerciantes, muchos de ellos traficantes judíos, ingleses y holandeses, que se aprovechaban de la ausencia casi total de poder colonial en La Guajira. En 1565 la ciudad de Riohacha fue tomada por el pirata Juan de Aquines quien vendió a la fuerza más de mil esclavos negros bajo amenaza de destruir la ciudad si los ricos del pueblo no compraban su mercancía humana. “La irrupción de Aquines —dice el historiador Lázaro Diago— fue la génesis de una larga cadena de asaltos y violaciones, pues desde entonces empezaron a padecer la irrupción de los contrabandistas holandeses, judíos, ingleses y antillanos quienes entraban y salían de la ciudad sin ningún control” (Diago 2005: 30).⁶ Después de Cartagena de Indias, Riohacha era la ciudad colonial más apetecida por los filibusteros. El célebre pirata Francis Drake asaltó y arrasó la ciudad de Riohacha en dos ocasiones, la primera en 1585 y la segunda en 1595. Uno de los corsarios más desalmados fue Pedro Cuerno, quien desembarcó en la ciudad en el año 1701, saqueó todo lo valioso que había y luego redujo lo que quedó a cenizas.

Pero los habitantes de Riohacha no solo estuvieron asolados desde el mar, por los piratas, sino también, desde la tierra, por indígenas cocinas, chimilas, arwacos y wayuu, los cuales se mantu-

⁶ Por eso, en esta ocasión y en otras posteriores, los notables de Riohacha hicieron una petición al rey de España (Felipe II) para poner a la ciudad, entonces llamada Nuestra Señora de los Remedios del Río de el Hacha, bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo.

vieron en un estado de guerra permanente contra los invasores españoles. La insumisión de los indígenas ocasionaba la reacción bélica de los gobernantes de Santa Marta, capital de la provincia, los cuales arremetían paulatinamente contra las comunidades indígenas causando la muerte y la desolación en sus poblados. Esta reacción desmesurada daba lugar a frecuentes actos de rebelión, no solo de parte de los indígenas sino también de los esclavos negros.

La precariedad institucional se manifestaba, además, en la incapacidad del Estado central para hacer cumplir las normas que él mismo dictaba, empezando por las normas que regulaban la actuación de sus funcionarios. Quizás ninguna región del país ha tenido una lista tan larga de gobernantes malos, tiránicos y corruptos. Tal como afirma González Zubiría, “es difícil encontrar un gobierno [de la Riohacha colonial] que no pesara sobre él acusaciones o investigaciones graves que normalmente abarcaba todo el poder local y regional, gobernador, alcalde, tesorero, contador, alguacil, regidores, procurador, comandante y oficiales reales” (2006: 37). Uno de los primeros fue el gobernador Ignacio de Espino Espinoza, posesionado en 1680.

Las veces que el gobernador Espino arribó a Riohacha —dice el historiador Lázaro Diago— lo hizo para expedir licencia para que los judíos comerciantes llevaran a cabo sus actividades en esta ciudad y para que los aventureros extranjeros talaran los bosques y extrajeran palo Brasil y guarango (dividivi), pero nunca para impulsar planes de desarrollo, pues los derechos causados por los permisos que concedía los tomaba para sí y los repartía entre los oficiales corruptos (Diago 2005: 91).

Las autoridades eclesiásticas no escaparon a los juicios de mal gobierno y al abuso de la autoridad. El obispo Antonio Monroy y Meneses fue uno de los más célebres por sus abusos y su despotismo, en especial contra las comunidades indígenas. “La deshonestidad de los gobernantes de Riohacha y de los clérigos corruptos, no se limitaba solo a prestar su connivencia para hacer expedita la entrada de alijos, sino también a la permisión para la comisión de delitos que afectaban bienes y dinero de la corona” (Diago 2005: 96).

Uno de los intentos republicanos por responder a la falta de dominio sobre el territorio fue la creación, en 1846, del “Territorio Nacional Guajiro”. Esta figura político administrativa buscaba aumentar la presencia del Estado, principalmente a través de un comisario y de un puesto de aduana, con el objetivo de controlar a los indígenas y de reducir el contrabando (González Zubiría 2006: 68). Sin embargo, la corrupción y la ineficacia llevó a que en 1880, en lo que Jorge Isaacs denominó una “triste confesión de impotencia o de ineptitud que no honra al Gobierno de la República”, se propusiera la devolución del territorio al Estado del Magdalena (citado en De la Pedraja 1988: 20).

La cultura popular

El aislamiento geográfico, el abandono administrativo, el vasallaje y el mal gobierno crearon y justificaron, desde la colonia, no solo una manera propia de hacer las cosas y de ver la autoridad sino una cultura de la resistencia que todavía perdura en la población guajira. Son innumerables los levantamientos populares que se registran en la historia de esta región. En la colonia fueron los indígenas, y en algunos casos los negros, quienes se levantaban contra los españoles.⁷ En una

⁷ La violencia era sin embargo intermitente y limitada. Se exacerbaba en cortos lapsos y luego daba lugar a una

ocasión fray Antonio de Alcácer, misionero capuchino que formó parte del proyecto borbónico de evangelización de indígenas en La Guajira, dijo lo siguiente sobre el carácter beligerante de los nativos:

y lo que causa mayor dolor (que sin lágrimas no se puede pensar ni escribir) es el haber profanado los santos templos, quemando los que tenían en sus pueblos, haciendo servir las aras sagradas para amolar y dar filo a sus fierros, servirse del sagrado cáliz para beber sus masatos y chichas, y así a este tenor todo lo demás... ¿Qué esperanza podemos tener de hacer fruto con estos guajiros, cuando en setenta y cuatro años, que se cumplieron en el sesenta y nueve, en que fue su última sublevación, tampoco adelantaron la religión en esta perversa gente? Ninguna, señor, ninguna.

Durante la república los alzamientos fueron protagonizados por los indígenas contra las autoridades de Riohacha y por los criollos contra las autoridades de todo tipo, locales y centrales.

Semejante espíritu rebelde solo se explica en la contradicción que allí existe entre unas autoridades que intentan imponer comportamientos y modos de vida que están en contradicción con otros comportamientos y otros modos de vida que la población percibe como normales y legítimos. Las relaciones con el Estado se limitaron a lo policivo y lo fiscal aduanero y lo que hacen los representantes del poder central en estos campos, por ejemplo exigir licencias o cobrar multas, es percibido como injusto; como algo que se opone al derecho supremo de la supervivencia económica y por eso la policía y el Estado central solo producen desconfianza y menosprecio. La justificación de la desobediencia al policía y a los funcionarios de aduanas tiene además una connotación político-racial, fundada en el hecho de que estos son gente del interior y por lo tanto extranjeros que, como siempre ha sucedido, solo buscan el beneficio personal y la explotación del pueblo.

De esta manera hay una tensión permanente entre el sistema de normas legales y el sistema de normas sociales.

El déficit de sociabilidad —es decir de lazos intersubjetivos fundados en la pertenencia social— que siempre ha caracterizado a La Guajira, entraña, sin embargo, un superávit de dos fenómenos culturales de la mayor importancia para la gobernabilidad de la región; ellos son el individualismo indómito y el familismo.

La reivindicación del yo como medida moral suprema del comportamiento social —lo cual era típico de la cultura clásica española⁸— es un rasgo típico de los protagonistas de la historia de La Guajira, no solo de los gobernantes, sino también de los líderes populares. En muchas otras regiones del país se aprecia también este espíritu indómito y esta reivindicación de la libertad individual contra todo tipo de autoridades. Sin embargo, solo en las zonas de frontera (y de colonización) y particularmente en La Guajira, se aprecian estas mentalidades indómitas, en grado tan

convivencia tensa. Con el contrabando los indígenas conseguían armas que les permitían defenderse de los españoles y mantener su identidad como pueblo. Pero el comercio era también fundamental para su subsistencia. De acuerdo con el historiador Steinar Saether, “las relaciones entre las poblaciones españolas y estos indios eran simbióticas, hasta cierto grado dependían una de otra y estaban conectados por la familia y el comercio” (2005: 135; citado en Guerra 2007: 29). Según Weidler Guerra, “el trato de los pastores wayuu con los poblados hispanos se caracterizaba porque se detestaban mutuamente, pero no podían vivir el uno sin el otro” (2007: 30).

⁸ En su libro *Origen, ser y existir de los españoles*, Américo Castro explica la importancia que en Iberoamérica tiene lo que él llama el “carácter imperativo del yo”.

extremo; alimentadas seguramente por la situación propia de una región en donde los individuos están en buena parte abandonados a su propia suerte.⁹

Los únicos límites que el guajiro acepta son los que le impone su familia. No solo su familia nuclear, sino su familia extendida, con tíos, primos, cuñados y a veces incluso los amigos más cercanos. El guajiro obtiene de su familia, primero, una enorme solidaridad y segundo, una fuente casi inagotable de solución de conflictos. El exceso de justicia familiar es la respuesta individual al déficit de justicia estatal.¹⁰ La solidaridad se manifiesta, ante todo, con el apoyo económico, lo cual implica, entre otras cosas, la aceptación social del nepotismo. La familia de los gobernantes se beneficia del poder como si fueran ellos los titulares del cargo. El desempleado, el que tiene deudas o problemas económicos, suele encontrar en la familia la solución que lo saca de sus problemas. Por eso se dice que en la región los indigentes no son guajiros sino del interior. Por el lado de los conflictos la participación de la familia no es menos impresionante. En la historia de La Guajira son famosas las disputas entre dos personas que involucran a sus dos familias en una especie de guerra de clanes. El derecho a la venganza y a la justicia por mano propia es reconocido y aceptado entre las familias de la región. “Esta tendencia ha producido el exilio forzado de cientos de familias —dice González Zubiría— tanto foráneas como criollas y hasta wayuu. La Guajira ha perdido decenas de brillantes profesionales. A los cuales les ha tocado abandonar su tierra por el error de algún pariente”. Esta justicia familiar tiene origen cultural, pero se refuerza en un contexto institucional en donde la justicia oficial es incapaz de condenar a los culpables de los crímenes que se cometen.

El poder político y la criminalidad

Como en muchas partes del país, el poder político en el departamento de La Guajira ha estado atravesado por el clientelismo, a veces armado, y por las microempresas electorales.

Como ya se señaló antes, la corona española no tenía la capacidad de hacer directamente presencia en todo el enorme territorio que buscaba controlar. Regiones apartadas del centro

⁹ Esto es lo que dice González Zubiría de José Prudencio Aguilar, uno de los contrabandistas más célebres de la región: “Era un hombre de carácter fuerte, de ‘temple’, como dicen... pero respetuoso de los demás. No era violento ni altanero, ni grosero, ni sometía a humillaciones gratuitas a nadie, pero cuando su honor, el de un familiar o un amigo era puesto en juego, él mismo tomaba el papel de justiciero. Hay quienes aseguran que más de una venganza ejecutó con su propio revolver *colt*” (2006: 138). Un indicio de su independencia indómita era el nombre que le ponía a sus carros en el *bomper*: “aquí está el hombre” se llamaba uno, y “me da la gana” otro. Cuentan que, en una ocasión, Aguilar estaba en Fonseca, un pueblo de La Guajira, cuando el comandante de la policía, de apellido Quiñones, le detuvo tres camiones cargados de contrabando. Cuando Aguilar le propuso un arreglo, el comandante respondió airado que él no recibía dinero. Entonces Aguilar sacó las armas y le dijo “si no llegamos a un acuerdo vamos a matarnos, ustedes son seis y nosotros seis”. Entonces Quiñones aceptó el arreglo y pasaron dos días bebiendo whisky en Fonseca; desde esa ocasión se hicieron amigos y luego fueron compadres (González Zubiría 2006: 139).

¹⁰ Este familismo exacerbado es una de las características del sistema jurídico wayuu. La responsabilidad en el derecho wayuu tiene una fuerte connotación colectiva que trasciende al individuo y se estructura alrededor de la familia. Si una persona roba ganado a otra, la responsabilidad del robo no recae exclusivamente en quien realizó el robo sino en su familia. De la misma manera, la familia de la víctima está legitimada para pedir la compensación correspondiente a la familia del victimario. Al respecto, véase Guerra (2001: 76).

político, como Riohacha, eran gobernadas desde lejos por unas autoridades españolas, distantes, mal informadas y que no ejercían directamente el poder, sino que lo delegaban en notables locales.

La Guajira tuvo sus grandes caciques y barones políticos. Eran ellos —siempre hombres— los que mediaban en las relaciones entre las comunidades locales, las clientelas, y el Estado central y el regional. Eran figuras importantes dentro de la estructura regional de los partidos tradicionales y contaban con una fuerte ascendencia sobre los gobernantes locales. Eran los caciques quienes elegían a los gobernantes y a los funcionarios de la burocracia regional, normalmente por motivos de compadrazgo, representación o compromiso con las fuerzas políticas regionales. Por supuesto, los gobernantes devolvían los favores a los caciques que los habían nombrado, con beneficios materiales y el otorgamiento de influencias en la zona (Duncan y Guerra 2006: 13).

Los efectos de las reformas que se llevaron a cabo en Colombia durante los años ochenta y noventa también se vivieron en La Guajira. Según Duncan y Guerra, “la circunscripción nacional para el Senado, el uso de votación residual para llegar a los cuerpos legislativos y la municipalización de la democracia, favorecieron a actores políticos locales que ahora no necesitaban someterse a una disciplina de partido para acceder a puestos públicos” (2006: 14). Los políticos locales dejaron de depender del poder de los políticos del centro del país, y encontraron en la descentralización la oportunidad de acceder por sus propios medios al poder político. Como en el resto del país, los grandes barones se transformaron en microempresas electorales.

En La Guajira, sin embargo, estas microempresas tuvieron algunos rasgos particulares. El carácter imperativo del grupo familiar en la organización de la sociedad wayuu llevó a que los políticos locales ejecutaran lo que Duncan y Guerra denominan “estrategias de afiliación de grupos de parentesco”. El juego político del clientelismo estaba estructurado por los grupos de parentesco y no por individuos, y los votos no se intercambiaban por el acceso futuro a determinados servicios sociales o el incremento en la calidad, sino por la entrega inmediata de dinero o bienes (Duncan y Guerra 2006: 15). Los políticos se acomodaron a patrones culturales de la sociedad wayuu. Hoy la política sigue dominada por los “jefes políticos de siempre”, a veces aliados, a veces competidores, pero que siempre terminan repartándose la torta del poder.¹¹

La política local fue ajena a las influencias de los grupos armados hasta mediados de los años noventa. Antes había algunos pequeños ejércitos privados que prestaban seguridad a contrabandistas y alquilaban pistas de aviación a narcotraficantes. Sin embargo, fue solo hasta la llegada de las FARC a la Baja Guajira y de los paramilitares a todo el departamento en los años noventa que la violencia apareció en las relaciones políticas de la región. La violencia esporádica de bandas de-

¹¹ Entre estos “jefes políticos de siempre” se encuentran Jorge Pérez, Jorge Ballesteros y Álvaro Cuello Blanchar. Ellos tres, además de ocupar diferentes cargos públicos, se han turnado la gobernación del departamento a lo largo de estos veinte años de elección popular de gobernadores. Los tres han sido gobernadores y han logrado siempre definir las candidaturas y los principales cargos públicos de la región. Jorge Pérez terminó su gobernación en 2011 y le sucedió Juan Francisco “Kiko” Gómez Cercar, a quien en plena campaña el entonces nuevo director del Partido Cambio Radical Carlos Galán intentó revocarle el aval. De acuerdo con la Fundación Nuevo Arco Iris, “Kiko Gómez” tuvo el apoyo de Leonel Montañez, sindicado de pertenecer a las “Águilas Negras”, y de Marcos Figueroa, investigado por narcotráfico (*Dinero* 2011). Además, contó con el apoyo de caciques de la región, entre ellos Jorge Ballesteros, exgobernador y actual senador por el Partido de la U (*Diario del Norte* 2011).

lincuenciales se transformó en grupos armados que amenazaron la cotidianidad de la vida política local (Duncan y Guerra 2006: 16; Acevedo y Arias 2010).

La guerrilla se instaló primero en el sur de La Guajira, en las zonas montañosas de la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá, y luego se expandieron a la Media y Alta Guajira, donde no tuvieron mucho éxito debido principalmente a las condiciones del terreno, que no facilitaban la lucha insurgente. Los paramilitares, liderados por Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40”, también comenzaron por la Baja Guajira, expulsando a las guerrillas, y logrando así el control de un corredor estratégico que comunica el departamento de Cesar con el norte de La Guajira, donde están las pistas y por donde sale el contrabando. A diferencia de las guerrillas, los paramilitares sí tuvieron éxito en la Alta Guajira, ya que tejieron alianzas con delincuentes locales —a los que luego traicionarían— y así lograron ejercer un verdadero poder político, que iba desde el control del narcotráfico y del contrabando hasta la prestación de los servicios públicos y el manejo de los recursos del Estado (Duncan y Guerra 2006; Acevedo y Arias 2010).¹² Los paramilitares lograron así el control del territorio que durante siglos el Estado colombiano no había podido conseguir.

El nuevo sistema político descentralizado, como en otras zonas del país, fue funcional a la influencia de las guerrillas y de los paramilitares: atraídos por los recursos de las regalías y de las transferencias del Estado central, los grupos armados utilizaron su poder de coerción para imponer gobernantes locales y cooptar la prestación de servicios públicos (Duncan y Guerra 2006). El caso del manejo del sistema de salud en Riohacha en 2003 y 2004, en el que los recursos del régimen subsidiado de salud terminaron en manos de paramilitares, ilustra bien lo sucedido. El alcalde Riohacha Wilder Ríos,¹³ el secretario de Hacienda Walter Córdoba, la jefe de la Oficina de Descentralización de Salud Municipal Doris Mejía, entre otros funcionarios, fueron detenidos por la Dijin y la Fiscalía por haber desviado recursos públicos a grupos paramilitares. El secretario de Salud Hílder Mejía, junto con otros cuatro funcionarios, están hoy todavía prófugos de la justicia.

La última década ha estado marcada por el auge y a la vez por una leve (quizás aparente) reducción del paramilitarismo. El punto más alto del control paramilitar fueron los años 2003 y 2004, cuando tuvo lugar uno de los eventos más trágicos y horribles de la historia reciente de La Guajira. El 18 de abril de 2004, aproximadamente 40 paramilitares llegaron a Bahía Portete, en la Alta Guajira, y con lista en mano torturaron y asesinaron a por lo menos seis personas, cuatro de ellas mujeres. Profanaron el cementerio, saquearon y quemaron varias casas y desplazaron a más de 600 indígenas wayuu (Grupo de Memoria Histórica 2010). Este caso —como señala el Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Concilia-

¹² Aprovechando un conflicto entre algunas castas wayuu, “Jorge 40” se alió con algunos miembros de la familia Ipuana —encabezados por José María Barros Ipuana y José María Gómez, “Chemabalas”— y logró así configurar el Frente Contrainsurgencia Wayuu. La masacre de Bahía Portete, que tuvo lugar un tiempo después, significó un rechazo de los wayuu a la presencia de las autodefensas, debido principalmente a la afectación de niños, ancianos y mujeres durante la incursión. Al respecto, véase Acevedo y Arias (2010).

¹³ La Fiscalía lo acusó de concierto para delinquir y firma de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales. La alianza con los paramilitares fue tan evidente que los abogados de Wilson Ríos solicitaron que se le aplicara la Ley de Justicia y Paz. Esto, naturalmente, implicaba la aceptación de cargos por paramilitarismo. El 8 de mayo de 2006 la Procuraduría General de la Nación lo destituyó (*El Tiempo* 2006b). La ciudad duró un año y siete meses sin alcalde titular; durante ese lapso fueron seis los alcaldes interinos (*El Tiempo* 2006a).

ción— “ilustra un patrón de violencia y tortura sexual contra las mujeres como mecanismo para arrasar y doblegar a miembros de un grupo étnico” (2010: 16).¹⁴

La desmovilización de los bloques Tayrona y Norte de las Autodefensas en 2006 tuvo el efecto de reducir considerablemente el número de homicidios en el departamento.¹⁵ Sin embargo, aunque las autodefensas como grupo armado prácticamente desaparecieron, algunos grupos neoparamilitares —o bandas criminales— liderados entre otros por alias “Pablito”, ocuparon el lugar dejado por “Jorge 40”.¹⁶ Se acabaron las autodefensas, pero la extorsión, el sicariato, las vacunas y el control de las rutas del narcotráfico de manos de Los Urabeños, Los Rastrojos y Los Paisas siguen hoy vivos y coleando.¹⁷

Esto coincide con recientes informes del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT). Según Juan Carlos Gamboa, analista del SAT para los departamentos de La Guajira y Cesar, en La Guajira tienen presencia hoy los Urabeños (en la Alta Guajira, Maicao, Riohacha, Dibulla y Fonseca), los Rastrojos (en la Troncal del Caribe, Dibulla, Riohacha, Maicao y Carraipía), el Grupo denominado Alta Guajira (que opera en la Alta Guajira y Maicao) y los Paisas (en Maicao). Estos son solo los grupos neoparamilitares. El frente 59 de las FARC (Frente Resistencia Wayuu) ha recogido elementos de los frentes 41 y 19, que siguen operando en el departamento, y opera a lo largo de toda la frontera con Venezuela, convirtiéndose en el frente más fuerte del Bloque Caribe de las FARC (hoy llamado Bloque Martín Caballero). El ELN se fusionó en el “Comisión Mixta” que opera conjuntamente con las FARC en la zona (Gamboa 2010).

14 De acuerdo con este informe “...la masacre expresa el proyecto desplegado por los paramilitares en otras zonas del país, respecto de la instalación de un modelo cultural de orden patriarcal y autoritario. Este modelo se pone en marcha a través de la imposición de unos determinados códigos de conducta y de moralidad, de control de las relaciones entre hombres y mujeres, no solo en el ámbito público sino en el privado, con una regulación despótica de la sexualidad, y en general, con una vigilancia opresiva del comportamiento cotidiano. Se trata de un modelo cargado de prejuicios y valores machistas, que desencadena específicos repertorios de violencia por parte de los paramilitares contra el pueblo wayuu, cuya cultura ancestral le confiere una excepcional centralidad al papel de las mujeres en el orden comunitario ya que estas son intermediadoras con el mundo exterior y encargadas de acompañar el tránsito luego de esta vida. Además de la brutalidad con la cual es llevado a cabo, el plan de expansión paramilitar supone una confrontación violenta entre el machismo homogeneizador del Bloque Norte de las AUC y la visión cultural de las relaciones de género de la comunidad wayuu. Esta es una confrontación que resulta especialmente lesiva para este grupo indígena y socava los cimientos de su orden normativo y ético” (Grupo de Memoria Histórica 2010: 18).

15 Para la Corporación Nuevo Arco Iris, la reducción de homicidios no se debe a un mayor control del territorio por parte de la fuerza pública sino al dominio alcanzado por alias “Pablito” en la zona (Ávila 2010).

16 Para ver una crónica interesante sobre el dominio de alias “Pablo” o “Pablito” en la región, véase Castaño (2010).

17 En marzo de este año, mientras se celebraba un servicio religioso en Dibulla, en la frontera con el departamento de Magdalena y a dos horas de Riohacha, miembros de la banda Los Rastrojos entraron al recinto y asesinaron a siete personas, entre esas al esposo y al hijo mayor de Aida Cecilia Sánchez. En una entrevista, Aida Cecilia nos dio detalles de la masacre y nos contó que hasta el momento desconoce las razones por las cuales entraron a disparar indiscriminadamente. La falta de una posible explicación sobre la masacre, y el hecho de haberse llevado a cabo durante pleno servicio religioso, generó la indignación de la comunidad, que días después protestó solicitando a las bandas criminales que no atentaran contra la población civil. Argemiro Caballero, uno de los líderes de la protesta, se encuentra hoy amenazado y no cuenta con la debida protección por parte del Estado. Entrevistas a Aida Cecilia Sánchez y Argemiro Caballero, corregimiento de Mingueo (Dibulla), el 22 de septiembre de 2011.

PERFIL INSTITUCIONAL

Esta segunda parte presenta alguna información sobre algunas dimensiones relevantes del desempeño institucional de Riohacha: información del desempeño integral de Riohacha, del desempeño fiscal, de las regalías, de los riesgos de corrupción, de los servicios públicos y de seguridad.

Desempeño integral municipal

Desde hace varios años el Departamento Nacional de Planeación construyó un índice de “desempeño integral” que evalúa diferentes dimensiones del desempeño de las administraciones municipales: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y capacidad administrativa.¹⁸

En 2009 Riohacha obtuvo un puntaje de 58.44 sobre 100, calificado por el mismo DNP como un resultado “bajo”. Aunque consiguió el primer puesto entre los municipios de La Guajira, ocupó el puesto 731 entre el total de municipios del país y el 20 entre las capitales de departamento. Este resultado, como se observa en la tabla 1 representa una mejoría respecto de años anteriores en los que había obtenido un puntaje “crítico” (2006, 2007 y 2008).

TABLA 1
DESEMPEÑO INTEGRAL DE RIOHACHA

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| Índice integral | 43 (Bajo: 40-60) | 26,46 (Crítico: <40) | 36,71 (Crítico: <40) | 25,01 (Crítico: <40) | 58,44 (Bajo: 40-60) |
| Ranking nacional integral | 960 | 1074 | 971 | 1068 | 731 |
| Ranking departamental integral | 12/15 | 15/15 | 2/15 | 12/15 | 1/15 |

Fuente: DNP (2010a).

Si nos detenemos en los componentes específicos, vemos que Riohacha muestra un desempeño “satisfactorio” en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo (eficacia); “bajo” en la optimización de recursos disponibles en los sectores de educación, salud y agua potable (eficiencia); “bajo” en la capacidad de los municipios en seguir procesos, mantener una planta profesional, unas finanzas saludables y otros aspectos (gestión administrativa y fiscal); y “medio” en el cumplimiento de los requisitos sobre presupuesto y ejecución establecidos en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 sobre el Sistema General de Participaciones (cumplimiento de los requisitos legales).

¹⁸ Estos cuatro aspectos son definidos por el DNP así: “1) Eficacia: cumplimiento metas del plan de desarrollo; 2) Eficiencia: la eficiencia busca determinar si el municipio está optimizando la dotación de recursos humanos, financieros y físicos disponibles en los sectores de salud, educación y agua potable; 3) Cumplimiento de Requisitos Legales de la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007 (SGP), donde se mide si los municipios presupuestaron y ejecutaron el SGP conforme a lo ordenado por estas leyes; 4) Capacidad administrativa y fiscal: mide la capacidad de los municipios en seguir procesos, mantener una planta profesional, unas finanzas saludables y otros aspectos” (DNP 2009).

TABLA 2
COMPONENTES DEL DESEMPEÑO INTEGRAL DE RIOHACHA (2009)

| Componente | Puntaje | Calificación |
|------------------------------------|---------|---|
| Eficacia | 78,08 | Satisfactorio (≥ 70 y < 80) |
| Eficiencia | 49,11 | Bajo (≥ 40 y < 60) |
| Gestión Administrativa y Fiscal | 42,92 | Bajo (≥ 40 y < 60) |
| Cumplimiento de Requisitos Legales | 52,68 | Incumplimiento medio (≥ 50 y < 80) |
| Índice Integral | 58,44 | Bajo (≥ 40 y < 60) |

Fuente: DNP (2010a).

Desempeño fiscal

Uno de los componentes del índice de desempeño integral es el índice de desempeño fiscal, que evalúa el estado y el manejo de las finanzas municipales. Este índice está compuesto de seis indicadores financieros: i) la capacidad de las administraciones municipales de sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación, conforme a los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000; ii) la importancia de las rentas tributarias en los ingresos totales; iii) la dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal; iv) el nivel de solvencia frente al endeudamiento; v) la magnitud de la inversión en el gasto total, y vi) la capacidad de ahorro corriente como proporción del ingreso corriente.¹⁹

TABLA 3
DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL DE RIOHACHA

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Índice de desempeño fiscal | 33,49 | 52,82 | 51,55 | 59,34 | 53,94 | 60,47 | 60,85 | 60,14 | 65,07 | 64,88 |
| Rango desempeño fiscal | En deterioro (<40) | Riesgo (40-60) | Riesgo (40-60) | Riesgo (40-60) | Riesgo (40-60) | Vulnerable (60-70) |
| Ranking departamental IDF | 13 | 7 | 11 | 6 | 10 | 6 | 8 | 11 | 9 | 5 |
| Ranking nacional IDF | 955 | 563 | 841 | 289 | 726 | 383 | 422 | 659 | 358 | 193 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2010b).

¹⁹ Para más información sobre el índice de desempeño fiscal, véase DNP (2010b). Este índice lo empezó a calcular el DNP cinco años antes de que empezara a medir el desempeño integral. Quisimos hacer énfasis en esta dimensión debido a que, primero, contamos con datos para los últimos 10 años y, segundo, creemos que la importancia de la dimensión fiscal en la construcción de un perfil institucional de Riohacha así lo amerita.

Como muestra la tabla 3, entre el año 2000 y el año 2009 el desempeño fiscal de Riohacha ha mejorado —siguiendo así una tendencia común a todo el país—, pasando de un desempeño “en deterioro” en el 2000 a un desempeño apenas “vulnerable” en el 2009. Con el puntaje de 64,88 en 2009 obtuvo el puesto 193 en el *ranking* nacional —el más alto hasta el momento— y el 16 entre las capitales del departamento.

Veamos un poco más en detalle cada uno de los componentes de este índice (tabla 4). En primer lugar, Riohacha tuvo un buen desempeño en la destinación de ingresos corrientes al funcionamiento de la administración. Solo gastó el 53% de sus ingresos corrientes, cuando de acuerdo con la categoría 4 de la Ley 617 de 2000 a la que pertenece Riohacha, podía destinar hasta el 70% de ellos. En segundo lugar, Riohacha también tuvo un buen desempeño en el manejo de su deuda, ya que solo el 8% del total de sus recursos están comprometidos en el respaldo de la deuda, cuando el límite exigido es que los recursos comprometidos no superen el 80%. Tercero, la evaluación muestra que Riohacha es un municipio altamente dependiente de las transferencias del Estado central y de las regalías. De acuerdo con el DNP, un indicador mayor a 60% muestra que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias y regalías.

TABLA 4
COMPONENTES DEL DESEMPEÑO FISCAL DE RIOHACHA (2009)

| Componente | Valor |
|---|-------------|
| Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento | 52,96604781 |
| Magnitud de la deuda | 8,057519654 |
| Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias | 79,05830105 |
| Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios | 10,1747615 |
| Porcentaje del gasto total destinado a inversión | 93,83607374 |
| Capacidad de ahorro | 65,31713806 |

Fuente: DNP (2010b).

En cuarto lugar, el porcentaje de ingresos que corresponde a los recursos propios es muy bajo. De acuerdo con Dean Martín Barros, asesor de la Alcaldía y de la Secretaría de Tránsito de Riohacha, esto se debe a que el municipio no tiene empresas ni sociedades de economía mixta que le generen recursos; solo tiene una participación en el acueducto, que no genera sino pérdidas. Además, Barros sostiene que esta baja autonomía fiscal se debe también a una fuerte debilidad institucional del aparato tributario del municipio: no hay una estructura tributaria clara y no hay personal suficiente para adelantar procesos de responsabilidad fiscal, lo que ha llevado a la prescripción de gran cantidad de procesos y a que solo se persiga a los llamados “peces gordos”.²⁰

²⁰ Esta debilidad institucional salta a la vista cuando uno visita las instalaciones de la Alcaldía. No hay suficientes computadores, muchos de los que hay no funcionan adecuadamente, los espacios son reducidos, los puestos de

Esta falta de eficacia del aparato fiscal conlleva un círculo perverso en el que las personas pagan menos impuestos y ni siquiera se inscriben ante las autoridades de comercio para así evitar el pago del impuesto de Industria y Comercio. Hoy son tres las personas que desde la Alcaldía se encargan de vigilar el pago de todos los impuestos locales, cuando —según Dean Martin Barros— se necesitan al menos diez personas solo para vigilar el pago de los impuestos de régimen común y de grandes contribuyentes.²¹

En quinto lugar, el municipio tuvo un buen desempeño en materia de inversión. Se espera que del total de los recursos gastados, los municipios destinen al menos el 50% a inversión pública. En este aspecto Riohacha obtuvo una buena calificación, ya que en 2009 destinó el 94% de su gasto total a inversión. Finalmente, Riohacha tuvo un buen desempeño en su capacidad de ahorro, ya que logró un balance positivo entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (el indicador es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes).

Estos resultados muestran una mejoría en el desempeño fiscal del municipio durante los últimos diez años. Sin embargo, también son un indicio de que los resultados positivos en algunas dimensiones se estarían debiendo a una alta dependencia en las transferencias y en las regalías que, a su vez, está muy relacionada con la debilidad institucional del municipio que le impide generar recursos propios (tributarios y no tributarios).

Regalías

El manejo de las regalías es un punto específico del desempeño fiscal en un municipio. Sin embargo, por la importancia que tienen estos recursos para el desempeño institucional y el desarrollo de Riohacha, vale la pena dedicar una sección específica a este punto.

Durante los últimos 10 años, Riohacha recibió solo por regalías más de 500.000 millones de pesos para invertir en proyectos de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Desafortunadamente, esta enorme cantidad de dinero no se ha traducido en los resultados esperados: la cobertura del acueducto solo llega al 67%, cuando debería ser del 91%; el alcantarillado solo cubre al 58% de la población, del 85% esperado; la cobertura en educación es del 75% y de salud de 77%, cuando ambas deberían ser del 100%.²²

Después de 10 años de estar recibiendo regalías directas, La Guajira y Córdoba fueron los departamentos receptores de regalías con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, superiores al 60%, mayores incluso a los de Cauca y Vaupés, departamentos sin actividades pro-

trabajo son incómodos o poco aptos para el trabajo, etc. Esto mismo lo pudimos observar al visitar diferentes instalaciones oficiales, entre ellas la Secretaría de Obras Públicas del Departamento, la Secretaría de Gobierno del Departamento y la Secretaría de Gobierno Municipal.

²¹ Entrevista realizada en Riohacha el 23 de septiembre de 2011 a Dean Martin Barros Choles, abogado especialista en derecho tributario y asesor de la Alcaldía y de la Secretaría de Tránsito de Riohacha.

²² Véase Cantillo (2011). Al respecto la Exposición de Motivos del Acto Legislativo 5 de 2011, elaborada por el Ministerio de Hacienda, decía lo siguiente: “En general, los departamentos principales receptores de regalías, no han logrado que esta fuente de recursos se convierta en un generador de riqueza en la región como se esperaría, especialmente, en los departamentos de Córdoba y La Guajira en donde se presentan diferencias significativas con departamentos como el Meta” (Ministerio de Hacienda 2010: 15).

ductivas significativas. Lo más preocupante, sin embargo, es que mientras que entre 1993 y 2005 en los otros departamentos los índices de necesidades básicas se redujeron —en algunos menos de lo esperado—, en La Guajira este índice aumentó (Ministerio de Hacienda 2010).²³ En 2010 La Guajira fue el tercer departamento con mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (el 65,23%), después de Chocó (79,19%) y Vichada (66,95%) (DANE 2010b). No es extraño, entonces, que La Guajira sea el departamento del país que menos invierte en las coberturas exigidas por la ley (*El Tiempo*, 2009).

El economista Adolfo Meisel sostiene que, debido al gran rezago del departamento frente al resto del país antes de la era de la minería, era imposible lograr estos resultados en tan corto tiempo, aún si no hubiera existido ineficiencia y corrupción en el manejo de las regalías (2007: 56). Sin embargo, no es exagerado decir que estas dificultades —como lo ha sostenido el mismo Ministerio de Hacienda— se han agravado por la incorrecta utilización de los recursos de regalías. El Departamento Nacional de Planeación, en sus labores de interventoría administrativa y financiera, detectó para el periodo 2005-2010 21.681 presuntas irregularidades (contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación) reportadas a Organismos de Control y a la Fiscalía. Lo sorprendente es que el departamento y los municipios de La Guajira, después de los de Córdoba, son los que aparecen con mayor porcentaje de irregularidades (16%). Las principales irregularidades encontradas son las

faltas a la contratación, correspondientes a la inobservancia de procesos de selección objetiva, ejecuciones extemporáneas de los contratos, omisión de la contratación de la interventoría técnica, dificultades en la formulación de los proyectos por ausencia de estudios previos adecuados y falta de otorgamiento de licencias, violación de la ley de regalías por el financiamiento de gastos de funcionamiento, gastos sin competencia legal e incumplimiento de los porcentajes mínimos que exige los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por los artículos 1 y 2 de la Ley 1283 de 2009, manejo indebido del presupuesto por la inadecuada constitución de reservas, incumplimiento de las normas para comprometer el presupuesto, deficiencias en la estructura del plan de desarrollo e inadecuado manejo de los recursos reflejado en la inversión de las regalías en operaciones no permitidas (Ministerio de Hacienda 2010: 20).

Riohacha, a pesar de ser la capital del departamento (o tal vez por eso), es una buena muestra de los problemas de La Guajira en el manejo de las regalías. Dos ejemplos: en la auditoría que la Contraloría General de la Nación realizó a Riohacha en 2007, encontró que 1.885 millones de pesos de regalías no fueron sometidos ni a seguimiento ni a control por parte del municipio (*El Tiempo* 2008b). En 2008 la Contraloría ordenó la intervención del municipio al encontrar irregularidades relacionadas con la contratación de varias obras de infraestructura que, pese a que se había girado la totalidad de los recursos para la ejecución, no se habían iniciado, o se habían iniciado sin contar con las debidas licencias ni estudios previos.²⁴

²³ Al respecto, la mencionada Exposición de Motivos señaló: “En el caso del departamento de La Guajira, a pesar de que recibió cerca de \$1.5 billones en el periodo 1994 a 2005, los resultados en reducción de pobreza fracasaron y la inversión realizada en este periodo fue ineficaz máxime cuando desde la expedición de la mencionada ley 141 de 1994, la destinación de estos recursos debe priorizar la salud, la educación, los servicios públicos y la reducción de la mortalidad infantil” (Ministerio de Hacienda 2010: 16).

²⁴ Entre esos contratos se encontraba el de “Implementación del Plan de Agua Potable y Saneamiento Básico para la

Transparencia

Estos casos de irregularidades en el manejo de las regalías en Riohacha llevan a preguntarnos por el nivel de transparencia de la administración municipal. En el momento no contamos con datos que nos permitan comparar la corrupción en Riohacha con la de los demás municipios del país. Sin embargo, sí contamos con información del *Índice de Transparencia Municipal* (ITM) elaborado por la organización Transparencia por Colombia, que no mide la corrupción efectiva, sino los *riesgos* de corrupción administrativa de los municipios²⁵ (Transparencia por Colombia 2010).

El índice está compuesto por tres factores de medición (visibilidad, institucionalidad y control y sanción) y mide la transparencia en una escala de 0 a 100, de acuerdo con los rangos²⁶ de la tabla 5.

Esta evaluación de Transparencia por Colombia no tiene en cuenta todos los municipios del país, solo tiene en cuenta una muestra de 148 de ellos, de diferentes categorías y regiones, entre los cuales se incluyen 28 capitales de departamento.

población rural no dispersa”. El equipo auditor encontró en que en algunas zonas (en Tigreras) los trabajos de alcantarillado se habían ejecutado parcialmente y que en otras (Matitas y Choles) no se habían iniciado todavía, ya que en el contrato no se incluyó la construcción del sistema de tratamiento de aguas residuales, necesario para la operación de alcantarillado. La directora de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), Ana Cecilia Castillo, dijo en su momento que el proyecto de alcantarillado de Tigreras nunca fue estudiado por la Corporación, y que al de Matitas se le había negado la licencia ambiental justamente por no contemplar el sistema de manejo de aguas residuales. Un caso similar, también relacionado con el acueducto, fue el de la “Reposición y Rehabilitación de las Instalaciones Hidrosanitarias y Mantenimiento Locativo del Mercado Público de Riohacha”. Las obras de este proyecto se contrataron sin los debidos estudios previos. Después de hacerse los diseños, la obra se suspendió porque Asoagua, encargada de la ejecución, no cumplió con algunas especificaciones en las tuberías (*El Tiempo* 2008a).

²⁵ El objetivo de este índice es “identificar condiciones de debilidad institucional *que pueden generar potenciales riesgos de corrupción administrativa*, y señalar alertas que permitan a los gobiernos municipales [y departamentales] generar planes y acciones de mejoramiento” (énfasis agregado). El índice no muestra actos concretos de corrupción y, por lo tanto, no puede servir —por ejemplo— como prueba en procesos disciplinarios y/o penales. Es, en cambio, un diagnóstico de la debilidad institucional y su impacto en los riesgos de corrupción

²⁶ Las tres variables son definidas y medidas así. La *visibilidad* es la capacidad del gobierno municipal para hacer visible de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada sus políticas, procedimientos y decisiones. Se compone de nueve indicadores: publicidad de la contratación, publicidad del recurso humano, publicidad de la planeación, sistema de atención al ciudadano, trámites, rendición de cuentas a la ciudadanía, gobierno electrónico, entrega de información a Transparencia por Colombia, programas sociales (este último sólo para los municipios). La *institucionalidad* es la capacidad del gobierno municipal para que sus servidores públicos y la administración en su conjunto, cumplan las normas y estándares establecidos para todos y cada uno de los procesos de gestión. Se compone de cinco indicadores: gestión de la contratación, gestión del talento humano, estructura de la planeación, sistemas de información para la gestión y ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (este último solo para los municipios). Y, por último, el *control y sanción* es la capacidad del gobierno municipal para realizar acciones de control y sanción derivadas de los instrumentos internos de las entidades, de los órganos de control, y de la intervención del ciudadano. Se compone de cinco indicadores: responsabilidad fiscal, gestión disciplinaria, sanción en el giro de regalías, entrega de información a organismos de regulación y control, promoción de espacios para la participación ciudadana.

TABLA 5
RANGOS DE NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

| Niveles de riesgo de corrupción administrativa | Rango de calificaciones |
|--|-------------------------|
| Riesgo <i>bajo</i> | Entre 89,5 y 100 |
| Riesgo <i>moderado</i> | Entre 74,5 y 89,4 |
| Riesgo <i>medio</i> | Entre 60,0 y 74,4 |
| Riesgo <i>alto</i> | Entre 44,5 y 59,9 |
| Riesgo <i>muy alto</i> | Entre 0 y 44,4 |

Fuente: Transparencia por Colombia (2010).

Llama la atención que Riohacha, siendo la séptima capital que recibe más recursos,²⁷ tenga el cuarto ITM más bajo (51,5), es decir, el cuarto riesgo más alto. Riohacha ocupó el puesto 26 entre los 28 municipios de categoría II evaluados, y el 25 entre 28 ciudades capitales de departamento incluidas en el estudio.

Servicios públicos

Como ya señalamos antes, los resultados de Riohacha en materia de servicios públicos son deficientes.

En materia de acueducto, la cobertura solo llega al 67%, cuando debería ser del 91%. Además de este bajo porcentaje, el servicio en las áreas cubiertas es bastante precario. Incluso los barrios de clase alta solo tienen agua ocho días al mes, y a veces pueden pasar veinte días sin recibir agua. Según la Contraloría, el problema es más grave: “la mayor parte del tiempo, a los habitantes de Riohacha se les suministra agua no potable, poniéndose en riesgo su salud” (Cantillo 2011).²⁸ Algo similar sucede con el alcantarillado; cubre solo al 58% de la población, cuando debería cubrir al menos al 85%. Además de esto, las fuertes lluvias pusieron en evidencia las demoras en las construcciones de los alcantarillados pluviales, motivo por el cual hace unos meses los riohacheros salieron a las calles a protestar (*El Tiempo* 2010).

En educación y salud el panorama no es muy diferente. En educación la cobertura es del 75%, cuando debería ser universal, y la calidad no parece ser muy buena. En 2008 Riohacha ocupó el puesto 783 entre el total de municipios en el *ranking* del Icfes sobre puntajes medios por

²⁷ Los datos corresponden a un ejercicio comparativo realizado por Transparencia por Colombia a partir de información del año 2008. Las capitales que más reciben recursos son Cartagena de Indias (63.797.736.967,1 millones de pesos), Neiva (63.562.672.992,3), Yopal (42.681.807.765,2), Arauca (36.609.469.851,9), Villavicencio (30.353.564.434,3), Santa Marta (14.699.773.390,6) y Riohacha. Esta última recibe 13.805.738.385,6 millones de pesos, correspondientes a 13.774.190.780,0 millones de regalías y 31.547.605,6 del Sistema General de Participaciones.

²⁸ Según el alcalde Jaider Curiel, Riohacha cuenta con 90 millones de dólares prestados por el Banco Mundial para la construcción del acueducto, pero “no se los han dejado utilizar”. Véase Cantillo (2011).

competencia, y el penúltimo lugar entre las capitales de departamento, solo superando a Quibdó (Ministerio de Educación 2010). En salud la cobertura es del 77%, y además de tampoco haber logrado la cobertura universal, cuenta con una de las tasas más altas de mortalidad infantil en el país y la cuarta más alta entre las capitales de departamento.²⁹

Seguridad

Los datos oficiales sobre seguridad en el departamento de La Guajira de la Policía Nacional no dan cuenta de una situación tan extrema, en relación con los promedios nacionales, como los que han sido presentados hasta el momento. Riohacha tiene una tasa de 11 delitos por 1.000 habitantes, inferior a la media de las capitales del país (12/1.000 hab.) y una participación del 0,42% de los delitos cometidos en las capitales de departamento (Policía Nacional 2010). La ventaja de estudios de caso como este, sin embargo, es que permite contrastar esas cifras con otras y con testimonios directos sobre la ciudad.

Estos testimonios muestran la debilidad institucional del aparato de seguridad en Riohacha. Así lo sostienen los comandantes de la policía Héctor Cruz (CHC) y José Montoya (CJM) que entrevistamos de manera extensa en el transcurso de esta investigación.³⁰

Las dificultades de la policía empiezan con la misma población. Con alguna frecuencia son los mismos pobladores los que se oponen a la intervención de la policía y ello debido a que con sus actuaciones la policía afecta un orden consuetudinario que lleva siglos de vigencia en La Guajira (sobre todo el contrabando y la corrupción) y del cual depende el sustento y a veces la supervivencia de muchos. En estas circunstancias, la policía y sus acciones son vistas como un atentado contra el derecho al trabajo y a la vida digna y por eso son consideradas como ilegítimas, porque se oponen a valores o derechos considerados superiores.³¹ Esto fue que dijo el coronel Montoya al respecto:

CJM: Cuando vamos a decomisar una moto, por mototaxismo, la gente se opone tirando piedra, insultando. Esa reacción, aunque pasa en todas partes, es más fuerte aquí en La Guajira... En el caso de los pimpineros, como en Cuestecita, la gente se rebota... No los podemos atacar porque es muy peligroso. Traemos cuatro ESMAD, cinco ESMAD, seis ESMAD... y bueno, ¿qué hacemos? No podemos hacer nada.

²⁹ En 2009, con una tasa de 37,66 ocupó el puesto 764 entre el total de municipios y el puesto 28 entre las capitales de departamento, solo superando a Quibdó, Arauca y Puerto Carreño (DANE 2010c).

³⁰ Entrevista realizada al coronel Héctor Manuel Cruz, comandante de la Policía de La Guajira. Riohacha, 26 de noviembre de 2010. Entrevista realizada al Coronel José Edil Montoya, Comandante de la Policía de la Guajira —quien reemplazó en el cargo al Coronel Cruz—, el 18 de febrero de 2011 en Riohacha.

³¹ Este no es un fenómeno nuevo en La Guajira, la importancia del contrabando ha afectado profundamente las relaciones entre una ciudadanía que con frecuencia necesita del comercio ilegal para poder subsistir, y una policía que tiene la obligación de penalizar y controlar ese comercio. La solución tradicional que se ha encontrado para resolver esa tensión entre el orden legal de regulación y el orden fundado en la costumbre, ha consistido en una especie de acuerdo implícito intermedio: la policía se hace la de la vista gorda o penaliza mínimamente beneficiándose, además, de la corrupción, y la ciudadanía paga una mordida y finge, hasta donde ello es posible, que respeta y cumple la ley. De esta manera, el orden legal simbólico convive con el orden material ilegal.

Los dos comandantes no dudaron en reconocer la debilidad institucional del Estado para controlar y prevenir el contrabando.

CHC: ¡En La Guajira hay 186 trochas!; óigame bien 186 trochas, por donde entra combustible, víveres, abarrotes, toda la mercancía que usted quiera, armas, etc. El fenómeno del invierno nos favorece porque la gente no puede utilizar esas trochas que se vuelven intransitables. Ahorita aquí todo el mundo se está quejando de que no hay combustible. ¡Por qué! Porque todas las trochas están inundadas, por gigante que sea el carro, no pasa. Las trochas más reconocidas son la de Limoncito, Montelara y la trocha de la Majayura. A nosotros nos queda imposible controlar esas vías con los recursos que tenemos; no es que no queramos sino que no podemos.

Esta misma incapacidad se manifiesta en las limitaciones del departamento para controlar el tránsito de vehículos en el territorio:

CHC: Aquí hay un fenómeno que no ocurre en otras partes. En todos los departamentos del país hay una organización de tránsito local, con unos guardias azules, cafés o verdes que opera con base en un convenio entre la policía nacional para que regule el tránsito local y el municipio. Aquí no hay tránsito local porque no hay convenio. Por eso la policía de vigilancia tiene que atender casos de tránsito cuando se presentan choques o alguna situación grave. Yo les he dicho a los alcaldes “hagamos el convenio” pero como el convenio vale plata no han querido.³²

Según el coronel Montoya la clase política guajira se convierte también en un obstáculo para la acción de la policía:

CHC: A mí me cita el Honorable Concejo Municipal de Riohacha a una sesión para que explique por qué le decomiso los carros a las personas prestantes de la ciudad y en cambio a la población deprimida y sin medios de trabajo la dejo hacer lo que quiera... Mire, a mí me han llamado aquí políticos prestantes para pedirme que les devuelva carros, que les devuelva pistolas, combustible y no sé cuantas cosas más. Me dicen “hombre coronel, colabore, colabore...” Aquí lo llama a uno el Secretario de Gobierno departamental para que no decomise un carro que porque dizque es de mi primo, que es de tal persona. Me piden que interceda... En cualquier otra parte del país no citan al comandante de la policía al Concejo para que públicamente, ante los medios de comunicación, haga este tipo de cosas.³³

³² El comandante Montoya ratifica lo dicho por su predecesor: “Como en ningún municipio del departamento hay convenio con la policía, si a una persona le ponen un parte se le arma un lío. No hay dónde pagar el comparendo. Y si nosotros queremos inmovilizar un carro, no lo podemos hacer porque no hay grúas y no hay patios a dónde llevar ese carro. Eso es justamente lo que pasa con los carros de los pimpineros. Se puede sancionar, pero al decomisarlo hay que llevarlo a un sitio donde se pueda guardar, pero como ese sitio no existe, en la práctica, no se puede decomisar”.

³³ Adicionalmente, el diseño institucional incentiva la ilegalidad y existe una fuerte conexión con la clase política. El mismo coronel Cruz critica el diseño institucional establecido para la internación de carros, un diseño que, según él, incentiva la ilegalidad. Algunos procedimientos administrativos —según el policía— serían obstáculos para el cumplimiento de las normas legales. La institucionalidad se hace zancadilla en el cumplimiento de la ley. CHC: “Entonces les hacía a los procesos y requisitos de internación una crítica. ¿Por qué, en el proceso de internación, después de que la autoridad administrativa expide autorización de internación, viene el control de la policía nacional? ¿Por qué? Porque hay un dinero que pagan por impuesto, por radicarse, por todas estas cosas. ¿Entonces qué tiene que hacer la policía cuando sucede que el carro es robado? Pues quitárselo. ¿Y por qué lo quitan? Es que ya pagué impuestos, es que el carro ya está legal”... Y toda la crítica que viene. Yo les decía en

Estos apartes son una muestra de la debilidad institucional en el departamento de La Guajira. La policía, encargada del control del territorio, se ve a sí misma como incapaz de mantener el orden y la seguridad. Este fenómeno va de la mano de una falta de presencia de jueces en la ciudad. Riohacha tiene un promedio de 0,15 jueces por cada 100.000 habitantes, controlando un territorio de 100 km², una cifra que deja a la ciudad muy por debajo del promedio nacional (7.082) y en la posición 930 entre todos los municipios.³⁴

CONCLUSIONES

En este capítulo presentamos información relevante para evaluar la capacidad institucional del departamento de La Guajira y de manera particular del municipio de Riohacha. Lo primero que salta a la vista es el aislamiento histórico de la región y la persistencia de patrones económicos y culturales que han favorecido no solo una cierta autonomía política y administrativa, sino también una cultura de la ilegalidad ampliamente difundida y justificada en instancias no solo institucionales sino también sociales.

El primer indicio de debilidad institucional en este departamento y en este municipio proviene de la incapacidad de las autoridades para superar la marginalidad social y la pobreza. Aunque los ingresos del departamento no son bajos —hoy están por encima del promedio de los ingresos departamentales—, esos recursos no se han traducido efectivamente en la satisfacción de necesidades básicas de la población. El 66,9% de la población es pobre y el 32,4% vive en condiciones de pobreza extrema.³⁵

Adicionalmente, la ineficacia institucional se refleja en otros indicadores que apuntan a medir los riesgos de corrupción administrativa y el bajo desempeño institucional. En ambos casos los indicadores muestran deficiencias graves. Riohacha ocupa el puesto 25, entre 28 capitales de departamento evaluadas en el *ranking* de riesgos de corrupción administrativa. La Administración departamental no se salva (ocupa el puesto 24, entre las 32), mientras que la contraloría departamental ocupa el 26 entre 32. No es extraño, entonces, que Riohacha ocupe la posición 1068 en el listado que evalúa el desempeño municipal, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación —que muestra que las principales fallas de los municipios de La Guajira son la ineficacia, ineficiencia y la incapacidad administrativa— y que obtenga el tercer peor índice de desarrollo en el país (33,70), solo superado por los departamentos de Chocó (29,48) y Vichada (28,72).

el Concejo: “Ustedes cuando crearon la norma la crearon con el veneno. ¿Por qué no ponemos que a policía desde el primer momento le controle si el carro es robado o no y después de que sepa si el carro es robado o no se hace la internación o no se hace”.

³⁴ Este déficit de jueces en Riohacha coincide con lo señalado por algunos de los jueces que entrevistamos. Las juezas penales municipales Cielo Armenta y Carina Toro sostuvieron que el presupuesto para la Rama Judicial en Riohacha debería ser mucho mayor, ya que los espacios y oficinas son muy reducidos, el personal no es suficiente y hay una gran congestión.

³⁵ Sería un error sumar estos dos porcentajes. Debe entenderse que el 32,4% que vive en condiciones de extrema pobreza se encuentra incluido en el 66,9% de población pobre.

Estos datos contrastan, sin embargo, con la misma percepción que los funcionarios tienen de la Administración (la Gobernación con la mayor favorabilidad fue la de La Guajira).³⁶

Pero quizás la manifestación más evidente de la incapacidad institucional para imponer la ley y el orden legal en La Guajira se encuentra en las enormes dificultades que tienen las autoridades para enfrentar fenómenos tan persistentes como el contrabando, en todas sus manifestaciones, y ello en buena parte debido a la existencia de una amplísima justificación social respecto de la existencia de este fenómeno en el departamento de La Guajira.

Riohacha muestra que la presencia del Estado no es homogénea en todo el territorio del país. Esa heterogeneidad no es una novedad; se remonta a siglos atrás en los que la consolidación del Estado fue dejada en manos de terceros, en una manifestación más de un menosprecio por la periferia del país. Hoy, las instituciones locales no son lo suficientemente fuertes para controlar las fronteras y lograr así una verdadera presencia del Estado en el territorio. La Guajira, y Riohacha es una buena muestra de ello, sigue siendo un territorio aparte, un territorio en el que el Estado no siempre tiene una presencia efectiva y cuando la tiene puede no estar defendiendo sus propios intereses —es decir, los de todos—, sino los de terceros. La persistencia del comercio ilegal hoy en día —sumada a la todavía fuerte actividad de los grupos armados— pone de presente, además, la complejidad de la relación que existe entre lo legal y lo ilegal, entre lo institucional y lo social.

³⁶ Estos datos corresponden a la IV Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID), realizada por el DANE durante el mes de julio de 2010 en 32 gobernaciones y el Distrito Capital. Es una encuesta por muestreo probabilístico aplicada a 5113 servidores públicos de los 17.0907 que conforman la población objetivo, en donde se incluyen los servidores públicos con más de seis meses de antigüedad y que trabajan en la administración central de la entidad territorial. La encuesta consta de 4 módulos y 12 capítulos. Para conocer más detalles de los resultados, véase DANE (2010d).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, Tatiana y Angélica Arias. 2010. "Monografía Político Electoral. Departamento de La Guajira. 1997-2007". En López, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.
- Ávila, Ariel. 2011. Informe de la Corporación Nuevo Arco Iris sobre el conflicto armado en La Guajira. Conversatorio "La Guajira: dinámicas del conflicto, situación humanitaria y políticas públicas". Riohacha, mayo 31 y junio 1 de 2011.
- Castro, Américo. 1959. *Origen, ser y existir de los españoles*. Madrid: Ser y Tiempo
- DANE. 2010a. *Censo 2005. Perfil La Guajira*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. 2010b. *Resultados Censo General 2005. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a julio 30 de 2010*. Bogotá: DANE.
- DANE. 2010c. *Colombia. Tasas de mortalidad infantil municipal-2005-2009*. Bogotá: DANE
- DANE. 2010d. "Encuesta de ambiente y desempeño institucional departamental – EDID 2010". *Boletín de prensa*, 15 de octubre de 2010. Bogotá: DANE.
- De la Pedraja, René. 1988. *La Guajira en el siglo XIX: Indígenas, contrabando y Carbón*. Baranquilla: Editorial Uninorte.
- Diago, Lázaro. 2005. *Riohacha, Fénix del Caribe*. Riohacha: Fondo Mixto para la promoción de la Cultura y de las artes en La Guajira.
- Duncan, Gustavo y Weidler Guerra. 2006. *La economía política de La Guajira y el proyecto de infraestructura de agua potable*. Riohacha: Programa de infraestructura y gestión de servicios de agua y saneamiento en el departamento de La Guajira.
- Gamboa, Juan Carlos. 2011. Informe del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre el conflicto armado en La Guajira. Conversatorio "La Guajira: dinámicas del conflicto, situación humanitaria y políticas públicas". Riohacha, mayo 31 y junio 1 de 2011.
- González Zubiría, Fredy. 2006. *Cultura y sociedad criolla de La Guajira*. Riohacha: Gobernación de La Guajira.
- Guerra, Weidler. 2001. *La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Guerra, Weidler. 2007. "El poblamiento del territorio guajiro". En *El poblamiento del territorio*. Uribia: Secretaría de Educación.
- Helg, Aline. 2004. *Liberty and Equality in Caribbean Colombia, 1770-1835*. NY: University of North Carolina.
- Julián, Antonio. 1952 (original 1787). *La perla de América. Provincia de Santa Marta*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

- Meisel, Adolfo. 2007. La Guajira y el mito de las regalías redentoras. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 86. Bogotá: Banco de la República.
- Ministerio de Educación. 2010. *Resultados Pruebas Icfes (Gr 11) según Promedio Total. Año 2008*. Bogotá: Icfes-Ministerio de Educación.
- DNP. 2009. *Informe de DNP sobre los resultados de evaluación de desempeño integral de los municipios vigencia 2008*. Disponible en URL: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>
- DNP. 2010a. *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Informe del *Departamento Nacional de Planeación, 2009*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1h73KBtC3zA%3d&tabid=387>
- DNP. 2010b. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386
- Ministerio de Hacienda. 2010. "Proyecto de Acto Legislativo Número 13 de 2010 Senado, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Exposición de Motivos". *Gaceta del Congreso* 577. 31 de agosto de 2010.
- Policía Nacional. 2009. "Tablas y estadísticas: delitos y contravenciones, 2009". En *Revista Criminalidad*, Vol. 52, No. 1, pp. 26 - 141. Bogotá: Policía Nacional.
- Polo, José. 2005. *Etnicidad, conflicto social y cultura fronteriza en La Guajira (1700-1850)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Restrepo Tirado, Ernesto. 1975. *Historia de la provincia de Santa Marta*. Bogotá: Imprenta nacional.
- Saether, Steinar. 2005. *Identidades e independencia en Santa Marta y Riohacha, 1759-1850*. Bogotá: ICANH.
- Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes (Ceso).
- Transparencia por Colombia. 2010. *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2008-2009*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Entrevistas

- Aída Cecilia Sánchez, víctima de la violencia. Mingueo (Dibulla), 22 de septiembre de 2011.
- Álvaro Romero, Secretario de Gobierno Municipal. Riohacha, 23 de septiembre de 2011.
- Argemiro Caballero, víctima de la violencia. Mingueo (Dibulla), 22 de septiembre de 2011.
- Carina Toro, Jueza Municipal de Riohacha. Riohacha 22 de septiembre de 2011.
- Cielo Armenta, Jueza Municipal de Riohacha. Riohacha, 21 de septiembre de 2011.
- Coronel Héctor Manuel Cruz, Comandante de la Policía de La Guajira. Riohacha, 26 de noviembre de 2010.
- Coronel José Edil Montoya, Comandante de la Policía de La Guajira. Riohacha, 18 de febrero de 2011.
- Dean Martin Barros Choles, abogado especialista en derecho tributario y Asesor de la Alcaldía y de la Secretaría de Tránsito de Riohacha. Riohacha, 23 de septiembre de 2011.

Otto Vergara, Director Fundación Cerrejón Guajira Indígena. Riohacha, 22 de septiembre de 2011.

Weildler Guerra, Director del Banco de la República – Riohacha. Riohacha, 21 de septiembre de 2011.

Notas de prensa

Cantillo, Diana C. (2011). “En Riohacha no hay ladrones. La reforma a la Ley de Regalías cursa su etapa final en el Congreso”. *El Espectador*, 29 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-273604-riohacha-no-hay-ladrones>

Castaño, José Alejandro. 2010. “El ‘Señor del desierto’”. *Semana*, 13 de marzo de 2010. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/senor-del-desierto/136285-3.aspx>

Diario del Norte. “Apoyo para ‘Kiko’ Gómez Cerchar, Acuerdo en Barranquilla: se acabaron los quintuples, con firmas inscribirán a ‘Kiko’”. 23 de marzo de 2011. Recuperado de: <http://www.diariodelnorte.net/politica/regionales/5851-apoyo-para-kiko-gomez-cerchar-acuerdo-en-barranquilla-se-acabaron-los-quintuples-con-firmas-inscribieron-a-kiko.html>

Dinero. 2011. “Los favoritos cuestionados”. 27 de octubre de 2011. Recuperado de: <http://www.dinero.com/upload/multimedios/2011/10/27/138399/final4.swf>

El Informador. 2011. “Suspenden decreto que acabaría con la venta de combustible en Riohacha”. 1 de octubre de 2010. Recuperado de: http://www.el-informador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25525:suspenden-decreto-que-acabaria-con-la-venta-de-combustible-en-riohacha&catid=77:la-guajira&Itemid=420

El Tiempo. 2006a. “Cinco candidatos aspiran a la alcaldía de Riohacha”. 23 de abril de 2006. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1997083>

El Tiempo. 2006b. “Nervios en Congreso por rumor de que Corte llamará a más político”. 17 de noviembre de 2006. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2281972>

El Tiempo. 2008a. “Investigan irregularidades en contratación de la Alcaldía de Riohacha”. 13 de junio de 2008. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4273447>

El Tiempo. 2008b. ““En riesgo, \$1.885 millones de regalías de Riohacha’: Contraloría”. 29 de agosto de 2008. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4491702>

El Tiempo. 2009. “Mal manejo de regalías impide mejorar condiciones de vida en La Guajira”. 2 de junio de 2009. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5332030>

El Tiempo. 2010. “Habitantes de Riohacha (La Guajira) demandan de mayor atención ante emergencia invernal”. 9 de septiembre de 2010. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7899506>

El Estado en la periferia: debilidad institucional en Mocoa, Putumayo

Sebastián Rubiano Galvis

*A la memoria de Eladio Yascual*¹

El Putumayo es una de las regiones del país en las que más se evidencia la debilidad de las instituciones estatales. Los profundos conflictos sociales, económicos, políticos y ambientales que existen en Putumayo conviven con unas instituciones estatales débiles e intermitentes que nunca han logrado consolidarse ni adaptarse a las dinámicas de esta región. Desde el siglo XIX, Putumayo ha sido considerado por el Estado central como una zona de frontera y como un gran baldío, y por ello desde entonces su administración y aprovechamiento han sido delegados a intermediarios, como misiones eclesiásticas, empresarios atraídos por las sucesivas bonanzas económicas que han surgido allí y élites políticas locales. De igual forma, en el imaginario andino Putumayo ha sido históricamente construido como una zona habitada por salvajes o delincuentes, y por lo tanto, como un espacio de exclusión y marginalidad (Ramírez 2001: 184; Serje 2005).

Con una extensión de 24.885 kilómetros cuadrados y una población de 326 mil habitantes, Putumayo está ubicado en el extremo sur occidental de la geografía colombiana. Cuenta con una franja montañosa al occidente, la cual se desvanece en el piedemonte amazónico para luego confundirse con la selva húmeda. Las cuatro quintas partes del departamento son zonas selváticas. El clima del área montañosa es frío, tipo páramo, y el de la zona selvática es muy caliente y húmedo (García, Castillo y Rubiano 2008; Barrera *et al.* 2007). Dada su privilegiada ubicación geográfica, Putumayo es una zona de interés estratégico en muchos sentidos: es el departamento que conecta el centro del país con la frontera con Ecuador, es la zona bisagra entre los Andes y el piedemonte amazónico y es una región inmensamente rica en petróleo y minerales. Pero quizás lo más asombroso de su paisaje es su inmensa riqueza natural y cultural: un Parque Nacional Natural, un santuario de flora de plantas medicinales, un parque arqueológico, un humedal Ramsar, seis reservas forestales y trece pueblos indígenas que habitan los treinta y nueve resguardos constituidos en el departamento (Barrera *et al.* 2007: 58).

Usualmente se divide al departamento en tres zonas: el Alto, Medio y Bajo Putumayo.² El Alto Putumayo es una región predominantemente agrícola. Su principal fuente de recursos es el

¹ Este trabajo está dedicado a la memoria de Eladio Yascual Imbaquín, quien fue asesinado en Mocoa el 27 de noviembre de 2011 por dos desconocidos. Eladio fue un campesino, biólogo, educador y valiente activista comprometido con las instituciones democráticas y la lucha contra la corrupción en la región de Putumayo, la cual quería y conocía profundamente. Su incansable trabajo y la información que amablemente me brindó durante mi estadía en Mocoa fueron fundamentales para el desarrollo de este estudio de caso. Sirvan estas líneas para agradecerse una vez más y para rendirle un sentido homenaje.

² Esta distinción obedece tanto a la latitud como a la altura de las subregiones.

cultivo de la tierra y la cría de ganado vacuno. En el Medio Putumayo está ubicada la capital del departamento, Mocoa, y su economía gira en torno a la extracción de recursos naturales, como la madera y el petróleo, aunque también hay actividad agrícola. El Bajo Putumayo es una región predominantemente selvática, donde además de la economía extractiva existe una extensión considerable de cultivos de coca (González, Bolívar y Vásquez 2003; Ramírez 2001; García, Castillo y Rubiano 2008; Sánchez, Vargas y Vásquez 2011).

En el Medio Putumayo, a unas tres horas de la frontera con Ecuador en el Amazonas y a once horas de Bogotá (por vía terrestre), se encuentra Mocoa, la capital del departamento. Desde su fundación en 1563, Mocoa ha sido uno de los centros políticos y económicos de la región. En 1958 fue elevado a la categoría de municipio y tras la creación de la intendencia de Putumayo en 1968, pasó a ser su capital. En 1991 Putumayo fue convertido en departamento y Mocoa permaneció como su capital. Entre 1953 y 1957 lo que hoy es Putumayo hacía parte del departamento de Nariño. Quizás por eso ni en Putumayo ni en Mocoa hay periódico exclusivamente regional o local: los diarios que circulan son de Nariño o Huila y apenas tienen en sus últimas páginas una sección titulada “Putumayo”.³

El paisaje natural de Mocoa y de sus alrededores es fascinante y es su mayor atractivo turístico. En el municipio terminan las montañas y comienza el Amazonas: al mirar al norte se aprecia la estribación más suroccidental de las cordilleras andinas en el país y al mirar al sur la extensa llanura selvática amazónica se pierde en el horizonte. Debido a esta ubicación casi ambivalente —al final de la montaña y al comienzo de la llanura—, el aeropuerto más cercano está a una hora por tierra, en el municipio de Villagarzón. La ubicación también explica el clima variado: es húmedo y caluroso, aunque llueve buena parte del año. Por ello en las oficinas públicas, los hoteles y los locales comerciales abundan los muebles hechos con madera chonta, los cuales son baratos e ideales para el clima.

Esta riqueza natural contrasta con la debilidad de las instituciones municipales. La consolidación institucional en Mocoa ha estado bastante rezagada con respecto a la del resto del país: en 1993 el 53% de su población tenía sus necesidades básicas insatisfechas; solo tuvo interconexión eléctrica hasta 1997; no tuvo ruta pavimentada de acceso al mar sino hasta 2000; solo hasta 2005 tuvo semáforos y puentes peatonales; el servicio de acueducto y alcantarillado ha sido siempre deficiente —nunca ha habido agua potable—; en el municipio —y en el departamento en general— no hay hospitales de nivel III y en general la calidad de los servicios de salud es deficiente; y el estado de las vías de acceso y transporte aún hoy sigue siendo precario. Además, ha sufrido constantemente las consecuencias del conflicto armado y la corrupción. Asimismo, las sumas que recibe el municipio por concepto de las regalías por la explotación de recursos naturales no se han traducido en bienestar social para su población y en cambio han sido una renta susceptible de captura por parte de actores legales e ilegales.

El propósito de este texto es mostrar cómo el municipio de Mocoa es un caso paradigmático de debilidad institucional. El texto se divide en tres secciones. En la primera hacemos una breve aproximación general a la historia de la región, en la segunda mostramos cómo se manifiesta la debilidad institucional en Mocoa y en la tercera presentamos unas breves conclusiones.

³ Este es el caso del cuestionado *Diario del Sur*.

PUTUMAYO: DE LA QUINA A DMG, DE AVENDAÑO A LAS BACRIM⁴

Putumayo siempre ha sido una zona de frontera. La débil e intermitente presencia institucional ha contrastado con las sucesivas bonanzas económicas legales e ilegales de la región que han atraído la atención de colonos. Tras casi tres siglos de colonizadores hambrientos de oro —empezando por el capitán Gonzalo H. de Avendaño, conquistador español y fundador de Mocoa— y de misiones evangelizadoras, en el período republicano, a finales del siglo XIX, un emprendedor llamado Rafael Reyes —quien luego sería presidente— le apostó a impulsar en Putumayo la primera gran bonanza económica de la región: la fiebre de la quina. Con la ayuda de indígenas nativos y de trabajadores migrantes de departamentos aledaños, se derribaron miles de hectáreas de árboles de quina y se extrajo su corteza. Mocoa fue el epicentro de su actividad; allí se concentraba la quina. Una vez extraída, se enviaba en barcos de vapor río abajo por el Amazonas para su exportación (Pineda 2003).

En 1885 cayó el precio de la quina y el negocio se vino abajo. No obstante, algunos años después llegó una nueva fiebre, la del caucho negro amazónico. La creciente demanda de caucho natural por parte de grandes industrias de Estados Unidos y algunos países europeos debido a la masificación del neumático para bicicletas y para la industria automotriz, las telecomunicaciones (cables submarinos) y la medicina, dispararon la fiebre por explotarla y exportarla (Pineda 2003). Esta fiebre supuso sin embargo la esclavización y exterminio de miles de indígenas nativos del Amazonas. Una empresa conocida como la Casa Arana fue una de las más activas y en la región se le recuerda como símbolo de dicha barbarie.

La voracidad fatal de la Casa Arana y demás empresas caucheras fue denunciada por el célebre *Libro Rojo del Putumayo* y por el escritor José Eustasio Rivera en *La vorágine*. Más recientemente, Mario Vargas Llosa en *El sueño del celta* revivió dicha historia. Este último narró justamente la historia que llevó a sir Roger Casement, el cónsul inglés en Brasil enviado por el parlamento británico debido a las crecientes denuncias de maltratos nativos, a denunciar en 1912 que 30 mil indígenas habían sido exterminados para llevarse las 4 mil toneladas de caucho extraídas hasta entonces. Este informe, aunado a la viveza británica —que se llevó semillas suficientes para convertir a Malasia en el sustituto del Amazonas— significó el fin de la fiebre cauchera a comienzos de los treinta (Pineda 2003). En ese contexto, las instituciones habían tenido un rol marginal, casi inexistente. En 1929, cuando comenzó la guerra con Perú, no había ningún tipo de presencia militar en Putumayo, ni siquiera en su capital Mocoa.

En los sesenta, la multinacional petrolera *Texas Petroleum Company* encontró yacimientos de petróleo en Orito, hallazgo que marcó el inicio de una nueva bonanza económica en la región, así como una nueva etapa en la conflictividad social de la misma. El petróleo pasó a ser el motor del modelo de desarrollo moderno occidental y comenzó a atraer empresas nacionales e internacionales que llegaron sucesivamente a explorar, a explotar y a dejar profundas huellas culturales y ambientales en el territorio. Lo que no dejaron fueron recursos y bienestar para la región; los pocos que han dejado han sido capturados por élites locales legales e ilegales. El auge petrolero estuvo acompañado por la radicalización de las guerrillas y la subsecuente agudización de la violencia en la región (Ramírez 2001; Sánchez *et al.* 2011).

⁴ Algunos breves apartes de esta sección provienen de García, Castillo y Rubiano (2008).

Desde finales de los años setenta se implantaron los primeros cultivos de hoja de coca, dando inicio a una nueva época de auge económico. Al principio su producción se daba en pequeñas cantidades, pero a medida que la represión se fue haciendo más fuerte en el centro del país, el Putumayo fue ganando interés en la estrategia expansionista de los narcotraficantes. La función principal de estos grupos fue proteger los cultivos y los laboratorios. Por esto, simultáneamente a la llegada del narcotráfico, también se inició la actividad paramilitar.

En 1989 la lucha contra las drogas se convirtió en una prioridad para el gobierno colombiano. Se lanzó entonces una fuerte ofensiva contra los cultivos de coca en Putumayo y otras zonas del país. Pero los narcotraficantes se adaptaron a las fumigaciones e importaron nuevas variedades de la hoja. A pesar de los esfuerzos del gobierno para erradicar los cultivos ilícitos, el auge de la economía cocalera no disminuyó. Por el contrario, con el aumento de la represión —y con la reducción de la exploración petrolera— creció el negocio y aumentaron los nuevos flujos migratorios en busca de riqueza y trabajo. Así, el Putumayo se convirtió en uno de los mayores productores de coca en todo el país (Ramírez 2001).

Este ambiente de prosperidad económica y de migración de poblaciones fue visto por las FARC como una oportunidad para obtener recursos y hacer trabajo político (González, Bolívar y Vásquez 2003). Por eso, desde 1984, empezó a ofrecer servicios de seguridad a los traficantes. De esta manera se consolidó una efectiva división del trabajo: los narcotraficantes cultivaban y comerciaban la cocaína y le pagaban un impuesto a la insurgencia. Como contraprestación, los guerrilleros protegían los laboratorios y las plantaciones. Los comandantes guerrilleros impusieron así su ley en este territorio.⁵

Salvo en algunos pocos centros urbanos el Estado brillaba por su ausencia y ello no solo en cuanto a su función represiva, sino también en cuanto a la prestación de servicios sociales (salud, educación, obras de infraestructura, etc.). Según Ramírez, “como regla general el Estado limitaba su presencia en la región al establecimiento de servicios básicos para los colonos localizados cerca de los centros urbanos”, entre ellos Mocoa. “El resto de la región carece de servicios básicos adecuados tales como vías, acueducto, alcantarillado y electricidad, así como salud y educación” (2001: 44). Solo hasta principios de los años noventa el Estado empezó a hacerse realmente presente en el Putumayo. Sin embargo, dicha presencia tenía más el propósito de reprimir el mercado de la coca, que de crear institucionalidad social y democrática. Fue así como a principios de los años noventa se puso en marcha un plan en cooperación con el gobierno de los Estados Unidos denominado Iniciativa Andina, destinado a erradicar los cultivos ilícitos.

En 1996, los cocaleros se organizaron e iniciaron una serie de protestas contra la política gubernamental de fumigaciones aéreas. La represión del Estado no se hizo esperar. Después de muchos forcejeos entre ambas partes se llegó a un acuerdo —los Acuerdos de Orito— que puso fin a las protestas de los campesinos. En el año de 1998 los grupos paramilitares hicieron sus

⁵ Hasta el día de hoy, la guerrilla sigue haciendo presencia en la región, aunque sus acciones armadas han disminuido.

Después de una intensa escalada de violencia en Mocoa y otros municipios del Alto y Medio Putumayo entre 2002 y 2005, hoy las FARC están replegadas en la zona sur del departamento, en buena parte debido a la represión militar que tuvo como epicentro a la capital del departamento, así como a la expansión paramilitar (Flórez 2009; Sánchez, Vargas y Vásquez 2011).

primeras incursiones contrainsurgentes, y establecieron su centro de operaciones en el municipio de Puerto Asís. Su expansión fue rápida en las cabeceras municipales del Bajo Putumayo. Los paramilitares emprendieron entonces una guerra sin cuartel para controlar el tráfico de drogas y acabar con la hegemonía de la guerrilla. Un año después tuvo lugar la masacre de El Tigre, cerca de Puerto Asís, cometida por las AUC (9 de enero de 1999); 26 personas murieron y otras fueron desaparecidas, en lo que fue la peor masacre de esa época en el Putumayo.

Desde ese momento, según Human Rights Watch, la presencia paramilitar creció pueblo a pueblo y ciudad a ciudad.⁶ A finales de los noventa los paramilitares llegaron también a Mocoa (Sánchez, Vargas y Vásquez 2001). Como consecuencia de la expansión paramilitar en el Bajo Putumayo, muchos de los líderes de las marchas cocaleras fueron perseguidos o asesinados luego de ser acusados de auxiliar a la insurgencia. Otros líderes huyeron de la región o se enrolaron en la guerrilla. Los pocos dirigentes que se quedaron en la región se dedicaron a exigir del Estado el cumplimiento de los acuerdos de Orito. Sin embargo, no tenían mayor fuerza política y eso hizo que los acuerdos nunca se cumplieran. El recién posesionado presidente Pastrana desconoció esos pactos, con el argumento de que eso era una obligación de la administración anterior. Los subsecuentes Planes Patriota y Colombia intensificaron la represión y la limitada presencia institucional en lo militar (Flórez 2009).

Durante el gobierno Uribe continuó el asedio a la economía cocalera y la persecución contra la insurgencia. Al mismo tiempo, el paramilitarismo siguió intensificándose (Flórez 2009). En 2008 y 2009 surgió una última bonanza. Una serie de empresarios locales masificaron un particular negocio: entregar dinero a cambio de flexibles créditos para comprar bienes y obtener posteriores réditos a partir de la inversión inicial. Uno de esos empresarios, David Murcia Guzmán, se convirtió en el héroe de una región sin muchas alternativas distintas a la coca para acceder a la formalidad —como al sistema financiero o a créditos ordinarios—. Su pirámide, DMG, fue la más notable y reconocida. No obstante, tras sospechas de lavado de activos a través de estas pirámides y tras comprobar su ilegalidad, el Gobierno intervino las compañías, desmanteló el negocio y envió a prisión a sus promotores. Más del 90% de la población del departamento había invertido su dinero en las captadoras y por ende quedó en bancarrota. Protestaron, amenazaron con segregarse de Colombia, pero al final no pasó nada. Putumayo volvió a quedarse sin bonanza y sin beneficio alguno y Mocoa siguió siendo un municipio rodeado de violencia y de pobreza.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE MOCOA

De acuerdo con el índice de desempeño integral municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los últimos años Mocoa ha tenido un desempeño institucional mediocre, casi deficiente. A excepción del año 2006 —en el que el desempeño integral se ubicó en el rango “Crítico”—, entre 2005 y 2009 el desempeño integral de Mocoa ha estado siempre en el rango “Bajo”. En el *ranking* nacional de municipios que hace el DNP con base en este índice, Mocoa ha ocupado las posiciones más bajas. Incluso en 2006 alcanzó a estar en la posición 1006, siendo uno de los municipios del país con peor desempeño institucional. En 2009 siguió ocupando los últimos lugares del *ranking*.

⁶ Ver http://hrw.org/spanish/informes/2001/sexta_division2.html#P322_53330, consultado el 23 de octubre de 2006.

TABLA 1
DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL DE MOCOA

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Índice integral | 55 (Bajo 40-60) | 39,13 (Crítico: < 40) | 47,64 (Bajo 40-60) | 46,6 (Bajo 40-60) | 43,7 (Bajo 40-60) |
| Ranking nacional integral | 658 | 1006 | 799 | 839 | 976 |
| Ranking departamental integral | ND | 11/13 | 9/13 | 2/13 | 7/13 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2011).

Es diciente que siendo la capital del departamento Mocoa ocupe regularmente posiciones medias y bajas en el *ranking* de desempeño integral departamental. En términos generales, los demás municipios de Putumayo administran mejor sus recursos y cuentan con instituciones estatales que funcionan mejor que las de la capital. Si bien es cierto que históricamente Mocoa no ha sido el epicentro de progreso y desarrollo económico del departamento (Sánchez *et al.* 2011), es muy diciente que se encuentre tan rezagado con respecto a los demás municipios del departamento.

La debilidad institucional en Mocoa no es de los últimos años —aquellos en los que el DNP comenzó a desarrollar el índice de desempeño integral municipal—, sino que, como se ilustrará en este texto, data de tiempo atrás y en buena medida responde a factores históricos estructurales y la consolidación de unas élites locales que han capturado el municipio. En esta sección se presentará una evaluación general del desempeño institucional del municipio de Mocoa. Las dimensiones de esta variable son múltiples y variadas. Sin embargo, aquí nos concentramos en presentar un panorama general de algunas de ellas. En particular, reseñamos el desempeño fiscal (1), la prestación de servicios públicos (2) y la administración de justicia (3) del municipio. Adicionalmente, mostramos una aproximación general a los poderes locales en el municipio (4) y a otros síntomas de debilidad institucional (5).

Desempeño fiscal

Uno de los seis índices que componen el índice general de desempeño integral municipal del DNP es el de desempeño fiscal. En términos generales, este da cuenta de cómo los municipios manejan los recursos que reciben y que gastan. En otras palabras, es una evaluación general de las finanzas del municipio. Como lo muestran las siguientes cifras, en la última década el desempeño fiscal de Mocoa ha sido bastante mediocre (tabla 2).

Entre 2000 y 2009, el promedio del índice del desempeño fiscal del municipio fue 51,75, es decir, siempre en el rango medio o en la categoría de “Riesgo” según el DNP. Igualmente, en el *ranking* nacional de desempeño fiscal para la misma década, Mocoa ha ocupado en promedio el lugar 806, lo cual revela que es uno de los municipios del país que peor gestiona sus recursos.

Pero la inadecuada gestión fiscal parece ser una tendencia general en el departamento. A comienzos de 2011, la Contraloría Departamental del Putumayo elaboró un informe de auditoría fiscal para los municipios del departamento y concluyó que el desempeño fiscal de todos está bas-

TABLA 2
DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL DE MOCOCA

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|----------------|
| Índice de desempeño fiscal | 49,3 | 52,3 | 52,8 | 51,6 | 45 | 57 | 60,8 | 51,4 | 46,2 | 51,1 |
| Rango desempeño fiscal | Riesgo (40-60) | Vulnerable (60- 70) | Riesgo (40-60) | Riesgo (40-60) | Riesgo (40-60) |
| Ranking desempeño fiscal | 772 | 610 | 758 | 759 | 984 | 676 | 422 | 993 | 1059 | 1029 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2011).

tante enredado. Según el Contralor departamental, la mayoría de los municipios del departamento no tienen claras sus cuentas: “no saben cuánto les deben por impuesto predial, no saben cuánto les deben por industria y comercio; no existe un censo de los inmuebles que deben pagar tales impuestos, ni tampoco de los establecimientos comerciales”. Además, según el informe, los estados financieros reportados a la Contraloría y al DNP no corresponden a la situación financiera real de las alcaldías: “no se hacen ajustes contables en rentas por cobrar, presentan la misma información de 2008, significando (sic) que no existió gestión por parte de los alcaldes para recaudar esos dineros que a las entidades territoriales les adeudan”.⁷

Estas deficiencias en la gestión fiscal y en la información que las alcaldías reportan sobre la misma parecen ser especialmente críticas en Mocoa. De acuerdo con el mismo informe del Contralor regional, los informes de gestión fiscal entregados por la alcaldía del municipio a la Contraloría presentan graves inconsistencias, son incoherentes y no permiten dar cuenta real de los ingresos y los gastos del municipio.⁸ Esto es una clara muestra de que en el municipio existen graves problemas administrativos en materia fiscal. Esta información denunciada por la Contraloría incluso pone en duda la información sobre desempeño fiscal reportada al DNP, la cual ya de por sí muestra un desempeño fiscal mediocre.

Parte de las deficiencias del municipio en materia fiscal tienen que ver con el bajo recaudo tributario. Entre 2009 y 2011 los trabajadores de la administración municipal han entrado en paro en repetidas ocasiones debido a que con frecuencia la alcaldía se atrasa varios meses en el pago de sus salarios. Según la administración, esto se debe a que el municipio atraviesa por una crisis económica que tiene que ver con la gran cartera de morosos del impuesto predial. Al parecer desde la crisis económica en la que se sumió el municipio debido a la caída de DMG y las demás pirámides, el recaudo tributario se ha ido al piso, pues muchos ciudadanos quedaron en la

⁷ *Diario del Sur* (3 de febrero de 2011). “Los estados financieros no corresponden a la realidad”: Contraloría. Disponible en web en: http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/vernoticia.php?id_noticia=9480

⁸ *Diario del Sur* (11 de enero de 2011). “Cuestionaron informes financieros de la Alcaldía”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginasdeldia/2011-01-14/putumayo.html>

quiebra.⁹ Esto ha llevado a la administración a negociar acuerdos con los gremios para recaudar anticipadamente parte del impuesto predial y así sanear sus finanzas.¹⁰

TABLA 3
SUBCOMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE MOCOA (2006-2009)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|-------|------|------|
| 1. Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento | 72,6 | 106,1 | 92,3 | 87,9 |
| 2. Magnitud de la deuda | 1,8 | 0,47 | 0,14 | 0 |
| 3. Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias | 70,5 | 72,7 | 76,8 | 81,1 |
| 4. Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios | 21 | 20,2 | 16,1 | 6,1 |
| 5. Porcentaje del gasto total destinado a inversión | 81,3 | 86,24 | 77,7 | 81,7 |
| 6. Capacidad de ahorro | 25,6 | 43,57 | 14,2 | 64,3 |

Las anteriores cifras confirman que el problema en el recaudo es apenas un síntoma de la pereza fiscal del municipio. Entre 2006 y 2009, el porcentaje de recursos propios del municipio pasó de 21 a 6% y al mismo tiempo el porcentaje de recursos provenientes de transferencias ha aumentado progresivamente casi en diez puntos porcentuales. Sin embargo, no deja de ser curioso que pese a lo anterior, la capacidad de ahorro del municipio ha ido en aumento en los últimos años.

En materia de regalías por explotación de recursos naturales no renovables, Mocoa recibe un porcentaje bastante menor en proporción al total que reciben todos los municipios de Putumayo. Entre 2001 y 2009, Mocoa solamente recibió en promedio un 5% del total de regalías que recibieron todos los municipios del departamento del Putumayo. Esto se debe a que el gran potencial petrolero y minero en el departamento se encuentra en otros municipios como Orito, San Miguel, Villagarzón y Puerto Caicedo.¹¹

No obstante, si bien Mocoa recibe un bajo porcentaje de recursos por concepto de regalías con respecto al total de los municipios del departamento, esta fuente de ingresos no deja de ser significativa e importante, sobre todo porque por mandato legal estos recursos deben invertirse principalmente en cobertura en materia de salud, educación y saneamiento básico, y según las cifras de la tabla 3, entre 2006 y 2009 más del 80% del gasto municipal ha estado destinado a inversión. Es importante entonces evaluar el desempeño real del municipio en materia de servicios públicos.

⁹ Entrevista a Eladio Yascual, Misión de Observación Electoral (MOE). Mocoa, junio 28 de 2011.

¹⁰ Zoom Informativo (marzo 30 de 2011). "Acuerdo para impuesto comercial en Mocoa". Disponible en web en: <http://www.zoominformativo.com/?p=3152>

¹¹ Esto explica en buena parte por qué Mocoa aparece en los puestos bajos y medios del *ranking* de desempeño institucional municipal del DNP (ver tabla 2).

TABLA 4
INGRESOS POR REGALÍAS DIRECTAS POR EXPLOTACIÓN
DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
(EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES AL AÑO 2000)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Todos los municipios de Putumayo | 4631 | 7744 | 7580 | 8043 | 8196 | 11901 | 12386 | 24340 | 13310 |
| Mocoa | 654 | 331 | 364 | 352 | 426 | 370 | 298 | 396 | 350 |
| % del total | 14% | 4% | 5% | 4% | 5% | 3% | 2% | 2% | 3% |

Servicios públicos

Dado su carácter de “zona de frontera”, los servicios públicos han llegado de forma gradual a la región de Putumayo. Según el índice de NBI del censo del DANE de 1993, el 53% de las personas en Mocoa tenían sus necesidades básicas insatisfechas. En municipios como Puerto Guzmán esa cifra llegaba al 90% en ese año. Según el censo de 2005, el porcentaje de NBI en Mocoa se redujo a 27% en ese año. No obstante, en términos reales, sigue habiendo serias deficiencias en materia de educación, salud y saneamiento básico.

a. Educación

En Putumayo no hay universidades. Existen algunas instituciones de educación superior, pero son de carácter técnico (como el Instituto Técnico del Putumayo). Por ello, la evaluación del desempeño municipal en materia de educación se limita a la educación básica y media, la cual es pública en su totalidad. De acuerdo con cifras del Ministerio de Educación (2011), al menos desde 2005 hasta 2010 la cobertura bruta en educación básica y media ha superado siempre el 100%, llegando incluso hasta el 127 y 135% en algunos años. Esto sugiere que la mayoría de la población en los rangos de edad de educación básica y media se encuentra cubierta por el sistema educativo o que adicionalmente se encuentran matriculados alumnos con edades superiores a las del rango.¹²

Ahora bien, algunos hechos sugieren que esas cifras pueden ser engañosas. A nivel departamental existe desde hace algunos años una gran crisis en el sector educativo, la cual tiene mucho que ver con los escándalos de corrupción que se han presentado en la gobernación del departamento.¹³ Entre julio y diciembre de 2009, la Gobernación no invirtió un solo peso en el sector

¹² Corresponde a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico (independiente de la edad que tengan) y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel. Es factible que en el cálculo de este indicador se obtengan resultados de cobertura mayores a 100%, debido a que toda, o la mayoría de la población en esta edad se encuentra cubierta por el sistema educativo y adicionalmente se encuentran matriculados alumnos en extraedad.

¹³ Dos de los últimos cuatro gobernadores que ha tenido Putumayo han sido destituidos e inhabilitados por la Procuraduría General de la Nación debido a escándalos de corrupción. Más adelante volveré con más detalle sobre el tema de la corrupción.

educativo,¹⁴ por lo cual en 2010 el Ministerio de Educación la intervino y nombró a una Administradora Temporal de la educación para el Putumayo con funciones de Secretaría de Educación. Poco después de su nombramiento, la Administradora denunció serias irregularidades en el sector educativo. Entre otras denuncias, señaló que la Gobernación ha estado pagando a 150 profesores que no existen y que en los cálculos de cobertura se han venido contabilizando 13 mil niños que tampoco existen.¹⁵ Es muy probable que estas irregularidades expliquen parte de las elevadas cifras de cobertura educativa en Mocoa.

En las instituciones educativas de Mocoa son frecuentes las denuncias por atrasos en los pagos de los profesores, por falta de suficientes docentes para cubrir la demanda educativa y por falta de recursos para funcionar. En los últimos años, los padres de familia han organizado varias protestas y paros contra las administraciones municipal y departamental. En agosto de 2010 hubo un paro de 18 días en el que 70 mil estudiantes dejaron de asistir a clases para protestar por la falta de recursos para el sistema educativo. La principal exigencia del paro consistía en contratación de más personal y más recursos por estudiante.¹⁶

Los problemas en materia de educación en Mocoa parecen tener que ver sobre todo con la cobertura real y no tanto con la calidad. De acuerdo con datos del DANE del año 2005, la tasa de alfabetismo de Mocoa (94,4) fue superior a la del promedio nacional de ese año (85,5). De igual forma, según datos del Ministerio de Educación de 2008, el puntaje promedio de los estudiantes de Mocoa en la prueba Saber 11 (antes examen Icfes) fue de 45,3, también superior al promedio nacional de 43,3.

b. Salud

La oferta institucional en materia de salud en Putumayo es precaria y limitada. En el departamento no existen hospitales de III nivel. Si un mocoano o cualquier putumayense requiere de procedimientos y tratamientos complejos y propios de un hospital de III nivel, debe ser remitido a Pasto, Neiva o Pitalito debiendo hacer recorridos de hasta cuatro o cinco horas según el estado de las vías. El Hospital José María Hernández, el único que hay en Mocoa, presta servicios de II nivel. En Valle del Guamuez y en Puerto Guzmán hay también hospitales de I nivel, pero en Mocoa se concentra casi la totalidad de la oferta institucional municipal y departamental en materia de salud. No obstante, como lo denunció recientemente la personera municipal, el Hospital José María Hernández cuenta con recursos escasos, casi no tiene médicos especialistas y adeuda varios meses de salario a sus empleados, quienes a menudo entran en paro por esa razón.¹⁷

¹⁴ El entonces gobernador Felipe Guzmán, supuestamente presionó a la Asamblea para que ejecutara las regalías del año entrante y al parecer intentó hacer transferencias a sus cuentas personales por la suma de 50 mil millones de pesos. Entrevista a Eladio Yascual, Misión de Observación Electoral (MOE). Mocoa, junio 28 de 2011.

¹⁵ *Diario del Sur* (26 de mayo de 2010). “Denuncian saqueo del sector educativo”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-05-26>

¹⁶ *Diario del Sur* (5 de agosto de 2010). “Vuelven a clase más de 70 mil estudiantes”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-08-05>

¹⁷ *Diario del Sur* (27 de marzo de 2010). “Cuestionan servicio de hospital de Mocoa”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-03-28>

Las empresas prestadoras de salud (EPS) que existen en Mocoa frecuentemente son objeto de denuncias y quejas debido a la mala calidad en la atención. SelvaSalud, la EPS más grande y con mayor cobertura en el departamento, fue intervenida en 2010 por la Superintendencia de Salud debido a inconsistencias en el manejo de sus recursos y a reiteradas denuncias por deficiente prestación de servicios. El Defensor Regional del Pueblo denunció que las EPS del departamento deben ser investigadas pues adeudan importantes recursos a la administración municipal. Además, se ha denunciado que SelvaSalud y otras EPS de la región son fortines de políticos locales como el representante a la Cámara Guillermo Rivera y la senadora valluna Dilian Francisca Toro.¹⁸

Pese a todo lo anterior, las instituciones de salud en Mocoa parecen cumplir al menos con metas básicas de atención. Por ejemplo, en materia de mortalidad infantil y según cifras del Ministerio de la Protección Social (2011), entre 2000 y 2008 los casos han sido siempre inferiores al promedio nacional.¹⁹ Sin embargo, el hecho de que en 2008 la tasa de mortalidad haya sido superior a la de 2000 es una muestra de ineficacia en materia de salud.

TABLA 5
MORTALIDAD INFANTIL EN MOCOA

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Niños menores de 1 año fallecidos | 22,7 | 28,4 | 26,7 | 17 | 18,3 | 33 | 31,7 | 30 | 28 |

En materia de cobertura en el régimen subsidiado de salud, el municipio ha tendido hacia la cobertura universal, la cual fue finalmente alcanzada en 2010, tras un declive considerable en 2005 y 2006:

TABLA 6
COBERTURA EN SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|------|
| 82,3% | 85,8% | 84,4% | 82,7% | 86,4% | 71,3% | 63,5% | 97,4% | 92,37% | 89,4% | 100% |

c. Acueducto, alcantarillado y saneamiento básico

Las enfermedades más comunes en Mocoa son las virosis, enfermedades gastrointestinales y enfermedades tropicales como dengue o malaria.²⁰ En las calles de Mocoa hay muchas alcantari-llas y canales de desagüe que no tienen tapas o rejillas, lo cual las convierte en basureros para los transeúntes, generando malos olores y atrayendo vectores de virus como el dengue —el cual de hecho contrae durante el trabajo de campo—. Sin embargo, la frecuencia de estas enfermedades

¹⁸ Entrevista a Eladio Yascual, Misión de Observación Electoral (MOE). Mocoa, junio 28 de 2011.

¹⁹ En 2000 el promedio nacional de mortalidad infantil fue de 24 niños fallecidos; en 2004 fue de 70; en 2008 fue de 34.

²⁰ Hernán Mantilla, voluntario de Médicos sin Fronteras. Mocoa, junio 26 de 2011.

también se explica porque en todo el departamento no hay agua potable y el servicio de acueducto y alcantarillado es deficiente. En Mocoa no hay sistemas de tratamiento y potabilización de aguas para el suministro a la comunidad, por eso a los turistas y forasteros se les desaconseja consumir cualquier líquido no embotellado. Los mocoanos consumen cualquier tipo de líquido, lo cual explica que a menudo se enfermen de las dolencias mencionadas.²¹

Pese a su precariedad, el servicio de acueducto cubre al 82,5% de la población. En las comunidades rurales el abastecimiento de agua se hace a través de la captación directa de fuentes de agua cercanas a las viviendas o por mecanismos como la acumulación de aguas lluvias o acueductos veredales. El servicio de alcantarillado alcanza una cobertura de 69,3% y las aguas servidas son descargadas directamente sobre los ríos Mulato, Sangoyaco y Mocoa, ya que no se cuenta con plantas de tratamiento de aguas residuales (Corpoamazonia 2011). Esta carencia fue particularmente problemática durante la ola invernal de finales de 2010, pues varios barrios de Mocoa se vieron fuertemente afectados por el desbordamiento de dichos ríos.²²

Para la disposición de residuos sólidos existe un relleno sanitario localizado en un lote de aproximadamente 28 hectáreas a pocos kilómetros del casco urbano. Este relleno cuenta con una vida útil estimada hasta 2024. El relleno cuenta con estructuras para la recolección, conducción, tratamiento y evacuación de lixiviados, pero aún no cumple con todos los estándares exigidos por las normas. Esmocoa, la Empresa de Servicios Públicos de Mocoa, es constantemente denunciada por el servicio deficiente y tardío de recolección de basuras. Según la Personería Municipal, las principales denuncias de los usuarios en lo relativo a saneamiento básico y ambiental tienen que ver con la falta de abastecimiento de agua, la demora en la recolección de basuras y los malos olores en las vías públicas.²³

Sistema judicial

La oferta institucional en materia judicial en Putumayo ha sido tradicionalmente escasa y marginal. Buena parte de los conflictos sociales se han resuelto a través de mecanismos informales, incluyendo la justicia sumaria de la guerrilla y los paramilitares (García, Castillo y Rubiano 2008). Sin embargo, la justicia oficial en Putumayo ha sufrido importantes revolcones en los últimos años. Mediante el Acuerdo 746 del 16 de diciembre de 2010, el Consejo Superior de la Judicatura creó el Distrito Judicial de Mocoa. Hasta ese momento, el sistema judicial de Putumayo estaba adscrito al Distrito Judicial de Pasto, lo cual suponía que para cualquier proceso que tuviera segunda instancia, los usuarios del sistema debían trasladarse hasta los juzgados y tribunales de Nariño. No obstante, desde diciembre de 2010 Putumayo cuenta con su propio Distrito Judicial, con tres Circuitos Judiciales y también con su propio Tribunal Superior. Asimismo, desde comienzos de

²¹ Iván Melo, funcionario Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia). Mocoa, junio 27 de 2011.

²² Iván Melo, funcionario Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia). Mocoa, junio 27 de 2011.

²³ *Diario del Sur* (1 de junio de 2010). “Denuncian mala prestación en servicios de agua y aseo”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-06-01>

este año operan las nuevas instalaciones del palacio de justicia, el cual centralizó la mayoría de despachos judiciales del municipio.

Adicionalmente, como lo muestra la siguiente tabla, el número de jueces en Mocoa ha venido aumentando progresivamente en los últimos años.

TABLA 7
JUECES MUNICIPALES EN MOCOCA

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|-------|------|
| Jueces municipales | 6 | 6 | 6 | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 8 | 6 |
| Total jueces (municipales y otros) | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 7 | 8 | 9 | 15 | 14 |
| Jueces civiles municipales x 100 mil habitantes | 18,1 | 17,7 | 17,36 | 17 | 11,2 | 11,02 | 10,87 | 10,7 | 21,08 | 15,5 |
| Jueces civiles municipales x 100 mil habitantes por cada 100 km ² | 1,36 | 1,33 | 1,3 | 1,28 | 0,84 | 0,82 | 0,81 | 0,8 | 1,58 | 1,17 |

Fuente: CEJ (2011).

El municipio pasó de tener un total de 6 jueces en 2000 a 14 en 2010. Salvo leves variaciones, la cantidad de jueces municipales ha permanecido igual, quizás por la baja demanda de justicia oficial. Si se toma la cifra de jueces municipales (solo los civiles) y se controla por la población del municipio, se aprecia que entre 2001 y 2008 la población municipal aumentó pero la oferta de jueces civiles permaneció prácticamente igual (de hecho, entre 2005 y 2008 descendió): en ese período, el índice de jueces civiles x 100 mil habitantes descendió de 18,1 a 10,7. En 2009 aumentó el número de jueces pero en 2010 volvió a descender. De cualquier manera, lo que estas cifras revelan es que, en términos de este índice, en 2010 (15,5 jueces x 100 mil hab.) hay menos oferta judicial municipal que en 2000 (18,1 jueces x 100 mil hab.), lo cual es un indicador de ineficacia institucional, pues la población sí ha aumentado de manera constante.

Si este indicador se controla también por territorio (jueces civiles municipales x 100 mil habitantes por cada 100 km² del municipio), se aprecia el mismo fenómeno: entre 2001 y 2008 hay una tendencia a la baja en la oferta institucional judicial, la cual aumenta en 2009 y vuelve a descender en 2010, quedando en niveles más bajos que en el año 2000. En otras palabras, en Mocoa había mejor oferta institucional de jueces en 2000 que en 2010.²⁴

Quizás este descenso en la oferta de justicia oficial se explique por la baja demanda de la misma por parte de los ciudadanos. Según los jueces entrevistados, el volumen del trabajo en Mocoa es moderado. Consideran que no hay congestión ni morosidad judicial y que el acceso a la justicia está garantizado para los ciudadanos pues es un departamento pequeño y la oferta de jueces es suficiente.²⁵ No obstante, no descartan que muchos ciudadanos prefieran no acudir a la justicia

²⁴ En cuanto a la presencia actual de fiscales, en todo el departamento hay 36 y 13 de ellos están en Mocoa.

²⁵ Según ellos, el único juzgado congestionado es el administrativo. Esto puede explicarse debido a los múltiples casos

para dirimir sus conflictos, ya sea por desconfianza o por la dificultad en el acceso (quizás muchos no saben aún que ya no deben ir a Pasto para ciertos casos).²⁶ Otro factor que explica esta baja demanda es, por supuesto, la provisión de justicia por parte de la guerrilla y de los paramilitares (García, Castillo y Rubiano 2008).

Los jueces entrevistados denuncian que, como todos los empleados públicos, deben enfrentar limitaciones. Dicen que algunos despachos no tienen papel o impresoras, lo cual obliga a ciertos funcionarios a traer esos y otros implementos de sus casas para poder trabajar y hacer cosas tan básicas como imprimir un auto. Algunos despachos no tienen más de dos funcionarios, por lo cual una sola persona debe asumir múltiples funciones (citador, notificador, escribiente, secretario, archivador, etc.). Debido al reducido número de funcionarios, y también a las distancias y a la pésima calidad de las vías, estos jueces señalan que algunas diligencias judiciales —como los despachos comisorios— tardan mucho en realizarse o a veces no se pueden efectuar.

Señalan también que aunque los funcionarios judiciales de la región y del municipio han recibido amenazas, estas han sido relativamente marginales, sobre todo porque en los últimos años la intensidad de la criminalidad y del conflicto armado ha disminuido en Mocoa y se ha desplazado hacia otros municipios.²⁷ Sin embargo, dicen que muchos funcionarios judiciales —y muchos funcionarios públicos en general— provienen de otras partes del país como Cauca, Valle o Nariño y que los traslados son frecuentes.

En Mocoa se encuentra el Centro Penitenciario y Carcelario Las Mercedes, en el cual se recluyen los sindicatos y condenados por las autoridades judiciales del departamento. La Defensoría del Pueblo ha denunciado que el nivel de hacinamiento del establecimiento supera el 50% y que las condiciones en las que se encuentran los internos allí recluidos son precarias e indignas.²⁸ En el municipio también se han intentado implementar proyectos piloto de sistemas de vigilancia electrónica (brazaletes), pero por falta de recursos y de personal no ha funcionado.²⁹

En materia penal, los delitos que más llegan a los despachos de los jueces de Mocoa tienen que ver con estupefacientes y con violencia sexual. Al estar Mocoa en un corredor estratégico y por la existencia de una consolidada economía cocalera en el departamento, en el municipio el microtráfico de drogas es un fenómeno extendido. Asimismo, y como lo corrobora un estudio de ACNUR, el departamento tiene los más altos índices de violencia sexual en el país: entre 2004 y 2008 ocurrieron 190 violaciones y más de 250 casos de violencia doméstica en Mocoa, una ciudad de apenas 38.000 habitantes.³⁰ Son frecuentes los casos de violencia sexual contra mujeres

de corrupción que son demandados y contrademandados por ciudadanos, funcionarios y organismos de control.

²⁶ Entrevista a Alexander Páez, juez penal. Mocoa, junio 27 de 2011. Entrevista a Mónica Reyes, jueza laboral. Mocoa, junio 27 de 2011.

²⁷ Esto coincide con lo señalado por Sánchez *et al.* (2011).

²⁸ *Diario del Sur* (13 de noviembre de 2010). “Reclusos de Mocoa están en precarias condiciones”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-11-15>

²⁹ Entrevista a Alexander Páez, juez penal. Mocoa, junio 27 de 2011.

³⁰ ACNUR (noviembre de 2010). ACNUR y sus socios contra la violencia sexual en el sur de Colombia. Disponible en web en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-y-sus-socios-contra-la-violencia-sexual-en-el-sur-de-colombia/>

indígenas y en situación de desplazamiento. Por ello no hay duda de por qué en muchos lugares de Mocoa se ven avisos de campañas de ACNUR y de la administración municipal en contra de la violencia contra la mujer.

En cuanto a los delitos de mayor impacto como el homicidio y el secuestro, estos ocurren en una proporción muy baja en el municipio con respecto al resto del departamento:

TABLA 8
HOMICIDIOS Y SECUESTROS MOCOYA Y PUTUMAYO 2000-2010

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Homicidios Mocoa | 20 | 24 | 25 | 21 | 38 | 36 | 45 | 13 | 14 | 12 | 13 |
| Homicidios Putumayo | 277 | 189 | 176 | 273 | 249 | 404 | 381 | 380 | 211 | 186 | 208 |
| Secuestros Mocoa | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Secuestros Putumayo | 18 | 3 | 10 | 15 | 14 | 4 | 8 | 12 | 12 | 11 | 10 |

Fuente: Observatorio de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República (2011).

Como se aprecia en la tabla 8, los totales anuales de homicidios y secuestros en Mocoa representan una suma muy menor con respecto a los totales del departamento, lo cual muestra que la mayor parte de la criminalidad del departamento no se presenta en Mocoa. De hecho, desde 2006 no se ha registrado ningún secuestro en el municipio y los homicidios han descendido significativamente (Vicepresidencia 2000, 2008, 2011). Estas cifras confirman los hallazgos de Sánchez *et al.* (2011), en virtud de los cuales el repliegue táctico de la guerrilla hacia las fronteras desde 2005 ha desplazado las acciones armadas al Bajo Putumayo, relativamente lejos de Mocoa. Sin embargo, un estudio de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía dio a conocer que entre 1997 y 2007 el bloque paramilitar sur Putumayo asesinó por lo menos a 2.500 personas en el departamento, cifras muy superiores a las registradas por Vicepresidencia.³¹

Ahora bien, que en Mocoa no esté la mayor parte de la criminalidad del departamento no quiere decir que no sea un municipio violento.³² Al controlar por el tamaño de la población, las cifras de homicidios y secuestros reportados en el municipio muestran que el conflicto sí ha tenido un notable impacto allí (tabla 9).

El índice de homicidios x 100 mil habitantes en Mocoa ha estado por encima de la cifra nacional, llegando incluso a duplicarla y triplicarla a mediados de la década. En 2007 hubo un descenso considerable en los homicidios (66%), lo cual volvió a acercar la cifra al promedio nacional. En

³¹ *Diario del Sur* (12 de noviembre de 2010). “En 10 años los ‘paras’ mataron a 2.500 civiles”. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-11-12>

³² Sin embargo, en el municipio persiste la idea según la cual “el conflicto no está ahí”, sino en otras regiones del departamento.

TABLA 9
HOMICIDIOS Y SECUESTROS X 100 MIL HABITANTES EN MOCOA

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------|-------|------|-------|--------|-------|-------|------|-------|------|
| Homicidios x 100 mil habitantes (Mocoa) | 72,4 | 73,7 | 60,7 | 107,9 | 100,68 | 124 | 35,3 | 37,4 | 31,6 | 33,7 |
| Homicidios x 100 mil habitantes (promedio nacional) | 68,12 | 69,62 | 56,2 | 47,7 | 42,2 | 40,25 | 39,14 | 36,3 | 35,16 | 33,4 |
| Secuestros x 100 mil habitantes (Mocoa) | 0 | 5,9 | 2,9 | 8,52 | 2,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Secuestros x 100 mil habitantes (promedio nacional) | 7,14 | 7 | 5 | 3,4 | 1,86 | 0,001 | 1,18 | 0,1 | 0,47 | 0,61 |

Fuente: DANE (2011) y Observatorio de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República (2011).

materia de secuestros, salvo el cuatrienio entre 2002 y 2005, las cifras muestran que es un crimen de baja incidencia en el municipio.

Actores y poderes locales

Los partidos tradicionales han tenido una fuerte influencia en el electorado putumayense, con una ligera predominancia liberal. Parece existir un pacto tácito entre los dos partidos en torno a los dos cargos de elección popular más importantes del departamento: la gobernación y la alcaldía de Mocoa. En la administración departamental, el partido liberal ha sido el dominante. Desde 1994, todos los gobernadores de Putumayo han sido liberales. Y todos también han sido sancionados disciplinariamente o condenados penalmente.³³ En la alcaldía de Mocoa, en cambio, el dominio ha sido del partido conservador. Tras la culminación del mandato del alcalde liberal Guillermo González (1997-2000), los tres alcaldes siguientes han sido conservadores (Miguel Ruano, Elver Cerón y el actual Mario Narváez) y han estado al frente de administraciones muy cuestionadas por distintos escándalos de corrupción.³⁴ Como lo denunció antes de ser asesinado el activista Eladio Yascual, el recién electo alcalde Elver Cerón se ha visto envuelto en diversos problemas de corrupción y tiene abiertos más de once procesos disciplinarios en la Procuraduría.³⁵

³³ Salvador Lasso (1992-1994) fue elegido por el Movimiento de Salvación Nacional y condenado en 2000 por la Corte Suprema por peculado; Jorge Fuerbringer (1994-1997) comenzó la hegemonía liberal en la Gobernación y fue condenado en 2006 por la Corte Suprema por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y falsedad en documento público; Jorge Devia (1997-2000) fue sancionado disciplinariamente por proyectos de vías que nunca se ejecutaron y por favorecimiento a contratistas; Iván Guerrero (2000-2003) también fue sancionado disciplinariamente; Carlos Alberto Palacios (2004-2007) y Felipe Guzmán (2007-2009) fueron destituidos antes de culminar sus períodos por escándalos de corrupción.

³⁴ Entrevista a Eladio Yascual, Misión de Observación Electoral (MOE). Mocoa, junio 28 de 2011.

³⁵ La Silla Vacía (30 de noviembre de 2011). “Esto investigaba el delegado de la MOE cuando lo asesinaron”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/esto-investigaba-el-delegado-de-la-moe-cuando-lo->

El representante liberal a la Cámara Guillermo Rivera mantiene un importante poder político en el departamento desde hace varios años. Rivera ha mantenido ese fortín no solo porque los liberales son los más fuertes políticamente en el departamento, sino porque ha impulsado algunos proyectos en representación de su región desde el Congreso: allí ha promovido debates para mejorar las vías de comunicación del departamento, se ha opuesto a las fumigaciones de cultivos ilícitos y ha planteado alternativas para hacer menos costoso el precio del combustible en la región.³⁶

En los últimos años, el partido Apertura Liberal se ha erigido como un nuevo poder local. Este partido hizo una alianza con el Grupo DMG y logró hacer elegir a un representante a la Cámara, Luis Fernando Ochoa, quien en los últimos años ha intentado disputarle a Rivera el rol de gran barón político del departamento y su representante a nivel nacional. Por otra parte, en las últimas elecciones presidenciales el Partido Verde logró una votación considerable en Putumayo, siendo el único departamento en el que superó en votos al candidato del uribismo. No obstante, los verdes distan de ser un poder local consolidado en la región, pues su victoria pareció responder principalmente a una sanción por parte del electorado al uribismo por la fuerte respuesta del gobierno Uribe al fenómeno DMG³⁷ y en la región no se observa militancia verde —al menos no en época electoral—.

Las empresas petroleras y mineras también son poderes locales muy influyentes. Desde la década de los setenta, los conflictos socioambientales en torno a los proyectos de explotación de hidrocarburos y minerales y de infraestructura en áreas protegidas y en territorios étnicos colectivos han revelado el gran poder de estas empresas para influir en la política local. Recientemente se han conocido denuncias sobre incidencia de empresas mineras en las campañas para las elecciones locales de octubre de 2011.³⁸ Además, son recurrentes las denuncias de organizaciones indígenas en torno a la cooptación y el soborno de algunos líderes por parte de las empresas mineras, petroleras y de infraestructura que operan en la región.³⁹

Los actores ilegales también han tenido una importante presencia en el municipio, así como cierta influencia en la administración del mismo. El excomandante del Frente Sur Putumayo del Bloque Central Bolívar de las AUC, alias “Ernesto Báez” señaló que los paramilitares habían apoyado económica y políticamente al gobernador Carlos Palacios por intermedio de Jaime Osorio Ríos, un reconocido comerciante del sur del país que controla la distribución de licores, el chance, el baloto, casa de cambio, el suministro de medicamentos, comercialización de motos y compra-venta de autos entre otros negocios en los departamentos de Cauca, Putumayo y Amazonas. En

asesinaron-29937.

³⁶ La Silla Vacía (s. f.). “Perfil de Guillermo Rivera”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/perfil-quien/19373/guillermo-rivera>

³⁷ La Silla Vacía (17 de mayo de 2010). “En Putumayo, la cuna de DMG, el discurso de los verdes pegó”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/13060>

³⁸ La Silla Vacía (13 de abril de 2011). “Más petróleo + más carbón = Más votantes”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/mas-petroleo-mas-carbon-mas-votantes-23265>

³⁹ Entrevista a Aureliano Garreta, vicepresidente de la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP). Mocoa, junio 28 de 2011. Entrevista a Carlos Henán Castro. Sociólogo, asesor de la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP). Mocoa, junio 28 de 2011.

algunas de esas industrias —como la de licores y la del chance, en las que tiene participación la Gobernación— también habría habido dinero de los paramilitares.⁴⁰

La guerrilla de las FARC también ha sido un actor de importancia local. No obstante, la presencia de este grupo en las últimas dos décadas ha sido más notable en el Bajo Putumayo —a través de sus Frentes 5 y 48— y no tanto en el Medio Putumayo. Desde hace un lustro las FARC han intentado hacer presencia en Mocoa, pero la avanzada paramilitar ha frenado parcialmente dicho propósito. Además, su presencia en el Medio Putumayo responde más a un repliegue táctico ocasionado por la dinámica nacional del conflicto, en virtud de la cual la guerrilla viene repliegándose hacia zonas que antes no ocupaba (Sánchez *et al.* 2011), más que a una estrategia por capturar los municipios de esta zona. Igualmente, en los últimos años también se han reportado en Mocoa actuaciones de bandas criminales como los Rapasotas y los Rastrojos, los cuales se dedican principalmente a la extorsión, al narcotráfico y a los homicidios selectivos y señalamientos de líderes de organizaciones.⁴¹

La presencia y la influencia local de los actores ilegales en Putumayo —la guerrilla, los paramilitares y las bandas criminales— han tenido impacto en la política local. Prueba de ello es que, según los mapas de riesgo electoral de la MOE, el 69% de los municipios del departamento estuvieron en riesgo de fraude o violencia en las elecciones locales de 2011. Pero adicionalmente, la influencia de los actores armados ilegales en el municipio también ha estado mediada por la disputa por los cultivos de coca, el control de los corredores de movilidad y de transporte de drogas y el dominio sobre las explotaciones legales e ilegales de petróleo (Vicepresidencia 2000, 2007; Sánchez *et al.* 2011). Sin embargo, como se mencionó antes, según las cifras oficiales, en términos de eventos del conflicto —como homicidios y secuestros—, el impacto de la violencia en Mocoa ha sido relativamente marginal en proporción al impacto en otras zonas del departamento (ver tabla 6).

Finalmente, es importante mencionar a las organizaciones sociales y de derechos humanos de la región. Entre ellas se incluyen a las organizaciones indígenas como la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Corporación Opción Legal. Muchas organizaciones sociales de la región están agrupadas en la Mesa de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afros de Putumayo. Otras cuantas, sobre todo las que trabajan en temas de medioambiente y conservación y se movilizan contra los megaproyectos en áreas protegidas y territorios colectivos étnicos, están agrupadas bajo el nombre de Sociedad Civil Putumayo (Socivil). Estas organizaciones y sus líderes a menudo reciben intimidaciones por sus denuncias en contra de la corrupción, los impactos de los proyectos de minería, extracción petrolera e infraestructura sobre áreas protegidas y territorios étnicos colectivos, abusos de la fuerza pública y violaciones de derechos humanos.⁴²

⁴⁰ *Semana* (2 de septiembre de 2008). “¿Quién manda aquí?”

⁴¹ Entrevista a Alexander Páez, juez penal. Mocoa, junio 27 de 2011. Entrevista a Mónica Reyes, jueza laboral. Mocoa, junio 27 de 2011.

⁴² El reciente asesinato del biólogo, líder y activista local Eladio Yascual Imbaquín es una muestra de que estos líderes y organizaciones viven en vulnerabilidad constante debido a sus denuncias. *La Silla Vacía* (30 de noviembre de 2011). “Esto investigaba el delegado de la MOE cuando lo asesinaron”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/esto-investigaba-el-delegado-de-la-moe-cuando-lo-asesinaron-29937>.

Otros síntomas de debilidad

Otros fenómenos que ocurren en el departamento, en general, y en el municipio, en particular, son síntomas o indicios importantes de debilidad institucional. El primero de ellos es el estado de las vías. Las calles de Mocoa se encuentran en un estado deficiente, lo cual genera protestas y quejas recurrentes entre los ciudadanos.⁴³ Esta precariedad vial se complementa con un irrespeto casi generalizado por las normas de tránsito. Dada la facilidad para comprarlas, buena parte de los habitantes de Mocoa se moviliza en motos, sobre todo los jóvenes.⁴⁴ Estas incluso sirven como mototaxis, los cuales son más baratos, aunque se niegan a salir del casco urbano del municipio. Los motociclistas son quizás los mayores infractores de las normas formales de tránsito: circulan sin casco y parecen inermes ante las cebras, los pares, los puentes peatonales y los semáforos —estos dos últimos fueron instalados apenas hace 5 años—.⁴⁵ A los escasos policías de tránsito eso no solo no parece importarles mucho, sino que ellos mismos también son incumplidores recurrentes. En consecuencia, Mocoa es una ciudad difícil para los peatones, quienes a su vez también son irrespetuosos de las normas de tránsito muy a menudo. Los accidentes de motos y atropellos de peatones, aunque poco graves, son bastante frecuentes y se ven casi a diario.

El segundo es la grave magnitud del desplazamiento forzado. Históricamente Putumayo ha sido un departamento de migrantes. En el censo de 2005, apenas el 52% de los habitantes declararon haber nacido en el departamento. Pero con el recrudescimiento del conflicto armado en el Bajo Putumayo —y en general en todo el país— a finales de los noventa, el desplazamiento forzado a causa de la violencia en Putumayo se agudizó. Mocoa se convirtió en uno de los principales municipios receptores de población desplazada en la macrorregión sur. En los últimos diez años, el promedio de recepción de población desplazada del municipio fue de 2.110 personas al año (Acción Social 2011). Preocupa especialmente que el 36% de los indígenas del departamento se encuentre en situación de desplazamiento y que la institucionalidad encargada de atender a la población desplazada en Mocoa sea aún insuficiente.⁴⁶ Lo anterior se evidencia fácilmente en las calles del municipio, en cuyas esquinas se ve cómo indigentes y desplazados chocan contra la indiferencia de los ciudadanos.

El tercero es la persistencia de la economía informal cocalera. Aunque no tiene ya el impacto que tuvo en los noventa y a comienzos de siglo, debido a la guerra frontal de los Planes Patriota, Colombia y Consolidación en su contra, la coca sigue siendo la única alternativa de subsistencia de muchos campesinos. Las hectáreas de cultivos en la región han disminuido, pero su presencia se ha atomizado: en total hay menos coca, pero ahora está en más lugares (Simci 2011). Este he-

⁴³ *Diario del Sur* (7 de octubre de 2010). Denuncian inconformismo por mal estado de calles de Mocoa. Disponible en web en: <http://www.diariodelsur.com.co/nvodiariodelsur/portal/paginas/putumayo.php?dia=2010-10-07>

⁴⁴ Cuentan los habitantes que en la época de DMG la compra de motos se disparó exponencialmente. No hay registros disponibles, pero es tal la magnitud del parque automotor que me atrevería a firmar que hoy cada familia tiene al menos una moto.

⁴⁵ *El Tiempo* (15 de mayo de 2005). “El semáforo llegó a Mocoa”. Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1630716>

⁴⁶ Entrevista a David Narváez, funcionario del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP) de la Población Desplazada. Mocoa, junio 25 de 2011. Entrevista a Par Westling, director de ACNUR-Mocoa. Mocoa, junio 26 de 2011.

cho es un síntoma de debilidad institucional, pues refleja un fracaso relativo de las fumigaciones y de la erradicación manual de cultivos ilícitos y revela también que aún hay colonos y campesinos sin alternativas económicas distintas al raspe. Es importante mencionar que en los últimos años se ha intentado promover el cultivo y comercialización de corazones de palmitos, los cuales se extraen de la palma de chonta. USAID y Acción Social han promovido un proyecto de sustitución de cultivos de coca por cultivos de palma de chontaduro como alternativa a los campesinos del Putumayo. Los corazones que se extraen se venden enlatados en Mocoa —en el municipio no hay mercado que no ofrezca al menos tres marcas de palmitos, entre ellas las del mencionado proyecto de sustitución de cultivos— y en las grandes ciudades del país. Las ganancias son para consolidar el proyecto. Sin embargo, en la región se sigue prefiriendo el raspe de coca, pues las rentas que deja son mucho mayores.

El cuarto es la fragilidad de la institucionalidad para responder a las demandas de exploración de empresas mineras y petroleras con gran poder de incidencia local. Según los registros del catastro minero del Ministerio de Minas y Energía, existen 34 solicitudes mineras por más de 43.343 hectáreas para la explotación de oro, cobre, platino, plomo, zinc, molibdeno, niobio, tantalio, volframio, vanadio y circonio. De igual manera, dentro del mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, hay un área cercana a las 10.000 hectáreas dentro del área de estudio identificada como bloques de exploración petrolera (Castro 2011: 52). La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), tiene su sede central en Mocoa y es la autoridad ambiental con jurisdicción en los departamentos de la Amazonia. Una encuesta reciente mostró que la mayoría de la población de la región tiene una buena percepción sobre Corpoamazonia.⁴⁷ No obstante, según algunos líderes indígenas de la región, en Mocoa muchos consideran que es una entidad que ha sido influenciada por empresas y por políticos locales y que no ha actuado como debería para proteger adecuadamente el patrimonio natural y cultural de la región.⁴⁸

También se evidencia en los ciudadanos la percepción de que ni Corpoamazonia ni las demás instituciones regionales y municipales han sido capaces de plantar cara a los numerosos proyectos mineros, petroleros y de infraestructura que se impulsan en la región. Un ejemplo reciente de ello es el proyecto de construcción de la llamada “variante Mocoa-San Francisco” —un trayecto de un proyecto más amplio que pretende hacer una gran carretera panamericana que comunique a Pasto con la ciudad brasilera de Belem do Pará y cuya ruta planeada atravesaría tres resguardos indígenas y una reserva forestal— el cual es quizás el proyecto que mejor ejemplifica todos los conflictos socioambientales en la región, así como la laxitud y la debilidad de las instituciones que lo aprobaron (Castro 2011). A falta de instituciones fuertes para regular dichos proyectos, las organizaciones indígenas y ambientalistas son el principal contrapeso de los mismos.

⁴⁷ En una encuesta realizada por el proyecto Amazonas 2030 de la Fundación Gaia a personas de los siete departamentos de la región, se encontró que el 65% tiene una buena imagen de la autoridad. Encuesta disponible en: <http://www.amazonas2030.net/>

⁴⁸ Aureliano Garreta, vicepresidente de la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP). Mocoa, junio 28 de 2011.

CONCLUSIONES

La historia de Putumayo es la historia de sucesivas oleadas de colonización extractiva con consecuentes bonanzas económicas fugaces, que no se han traducido en bienestar significativo para la población, que han dejado profundos impactos sociales y ambientales en la región y que no han sido acompañadas ni atendidas eficazmente por las instituciones del Estado: la bonanza de la quina a finales del siglo XIX; el auge de la industria del caucho a comienzos del siglo XX que arrasó con buena parte de la población indígena del departamento; el auge de la industria petrolera a partir de la década de los setenta, que también ha generado profundos impactos sobre los indígenas y sobre el medioambiente; la expansión de los cultivos ilícitos y la consolidación de una economía cocalera informal; y el fenómeno de captadoras masivas de dinero o “pirámides” a comienzos del siglo XXI que llevó al 90% de la población a la ruina.

Todas estas bonanzas económicas han producido cuantiosos recursos que no han sido aprovechados por las instituciones estatales para producir bienestar social. Por el contrario, distintos actores legales e ilegales —muchas veces foráneos o colonos recién arribados— han visto en esas rentas una oportunidad de captura. Todo eso a costo del patrimonio cultural y natural del municipio y del departamento en general. Y más aún, dichas instituciones han sido no solo testigos impávidos, sino también cómplices de dicha captura predatoria. Esto ha sido particularmente evidente en el municipio de Mocoa. Pese a ser una capital departamental y un punto estratégico en la geografía nacional, las instituciones municipales de Mocoa son una muestra de la cara débil de la presencia diferenciada del Estado en la periferia del país.

Con la expedición de la Constitución de 1991, la descentralización fiscal y administrativa otorgó autonomía política, fiscal y administrativa a los municipios. No obstante, cuando en los contextos regionales y locales hay fenómenos de violencia armada, corrupción, clientelismo, existencia de poderes locales que disputan e incluso cooptan el poder central y falta de controles ciudadanos, la implantación de este tipo de instituciones descentralizadoras puede resultar más contraproducente que beneficiosa. Este es el caso de Mocoa. Las serias deficiencias institucionales de este municipio no son consecuencia de algunos funcionarios corruptos o de la “selva agreste” que lo rodea, como se piensa usualmente desde el centro en el imaginario andino. El rezago en el desempeño institucional de Mocoa obedece más bien al resultado de la dificultad de descentralizar el Estado a regiones en las que los poderes locales son capaces de capturar y reconfigurar las instituciones estatales, produciendo una suerte de híbrido entre la legalidad y la ilegalidad que dista bastante de cumplir los propósitos que tenían en mente los promotores de arreglos institucionales como la descentralización.

Sin duda hay avances en materia de servicios públicos, en el desempeño fiscal y en la administración de justicia. Pero estos no son suficientes. En términos generales, Mocoa sigue siendo un municipio con una institucionalidad que no es lo suficientemente fuerte como para imponerse ante actores locales legales e ilegales que buscan capturarlo, ni para resistir ante los embistes del “desarrollo” a costa de su patrimonio natural y cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrera, X., E. Constantin, J. C. Espinosa *et al.* 2007. *Escenarios de conservación en el Piedemonte Andino-Amazónico de Colombia*. Bogotá: WWF Colombia-Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Castro Almario, Carlos. 2011. *La tenencia de la tierra como prerrequisito para el pago por servicios ambientales en el Piedemonte Putumayense*. Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Estudios Amazónicos. Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.
- Flórez, Cruz. 2009. *Órdenes sociales en el Putumayo antes y después del plan Colombia: estudio de caso*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider).
- García, Mauricio, Camilo Castillo y Sebastián Rubiano. 2008. "Estado y territorio en las regiones: tres estudios de caso". En: García Villegas, Mauricio (dir.), *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, DeJuSticia.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Human Rights Watch. 2001. *La "Sexta División". Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia*. Human Rights Watch, Nueva York. Disponible en web en http://hrw.org/spanish/informes/2001/sexta_division2.html#P322_53330
- Pineda Camacho, Roberto. 2003. "La Casa Arana en el Putumayo. El caucho y el proceso esclavista". *Revista Credencial Historia*, 160. Bogotá.
- Ramírez, María Clemencia. 2001. *Entre el Estado y la Guerrilla*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh).
- Sánchez, Luis Carlos, Andrés Vargas y Teófilo Vásquez. 2011. "Las diversas trayectorias de la guerra: un análisis subregional". En Vásquez, Teófilo, Andrés R. Vargas y Jorge A. Restrepo (eds.). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Colciencias, Odecofi, Cerac.
- Vásquez, Teófilo, Andrés R. Vargas y Jorge A. Restrepo (eds.). 2011. *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Colciencias, Odecofi, Cerac.
- Ruiz, S., E. Sánchez, A. Prieto, J. Arias, R. Gómez, D. Castellanos, P. García, L. Rodríguez (eds.). 2007. *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonia colombiana: diagnóstico*. Bogotá: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), Instituto de Investigaciones y Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Vicepresidencia de la República. 2000. *Panorama actual del Putumayo*. Observatorio de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Disponible en web en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/putumayo/index.htm

_____. 2007. *Situación de Derechos Humanos y DIH: Diagnóstico Departamental Putumayo*. Observatorio de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Disponible en web en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Pna/documents/2010/putumayo/putumayo.pdf>

Notas de prensa

La Silla Vacía (13 de abril de 2011). “Más petróleo + más carbón = Más votantes”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/mas-petroleo-mas-carbon-mas-votantes-23265>

La Silla Vacía (22 de febrero de 2011). “El kit escolar que tiene enredado al representante del Putumayo”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/el-kit-escolar-que-tiene-enredado-al-representante-del-putumayo-22014>

Caracol Radio (10 de junio de 2010). “Desmantelan banda responsable de cientos de crímenes en Putumayo”. Disponible en web en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1315316>

La Silla Vacía (30 de noviembre de 2011). “Esto investigaba el delegado de la MOE cuando lo asesinaron”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/esto-investigaba-el-delegado-de-la-moe-cuando-lo-asesinaron-29937>

La Silla Vacía (17 de mayo de 2010). “En Putumayo, la cuna de DMG, el discurso de los verdes pegó”. Disponible en web en: <http://www.lasillavacia.com/historia/13060>

El Espectador (14 de diciembre de 2010). “Aprueban creación de Distrito Judicial en Mocoa”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/articulo-240327-aprueban-creacion-de-distrito-judicial-mocoa>

El Espectador (27 de septiembre de 2010). “Advierten situaciones de insolvencia de algunas entidades territoriales”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-226391-advienten-situaciones-de-insolvencia-de-algunas-entidades-territoriales>

El Espectador (8 de diciembre de 2008). “Una deuda histórica”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/opinion/cartas-de-nuestros-lectores/columna97091-una-deuda-historica>

El Espectador (5 de diciembre de 2008). “Destituyen a varios policías involucrados con pirámides”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo96482-destituyen-varios-policias-involucrados-piramides>

El Espectador (3 de diciembre de 2008). “Putumayo y narcotráfico”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/articulo95985-putumayo-y-narcotrafico>

El Espectador (1 de diciembre de 2008). “El Putumayo, en su peor momento”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso95281-el-putumayo-su-peor-momento>

El Espectador (21 de noviembre de 2008). “Paralizado todo el Putumayo”. Disponible en web en: <http://www.elespectador.com/impreso/tema-del-dia/articuloimpreso92532-paralizado-todo-el-putumayo>

El Tiempo (20 de noviembre de 2008). "Habitantes de Putumayo hablaron hasta de separarse de Colombia por intervención de DMG". Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4678032>

El Tiempo (15 de mayo de 2005). "El semáforo llegó a Mocoa". Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1630716>

El Tiempo (24 de septiembre de 2001). "Pobre Putumayo". Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-659576>

Entrevistas

John Freddy Peña, funcionario del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP) de la Población Desplazada. Mocoa, junio 25 de 2011.

David Narváz, funcionario del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP) de la Población Desplazada. Mocoa, junio 25 de 2011.

Par Westling, director de ACNUR-Mocoa. Mocoa, junio 26 de 2011.

Mónica Reyes, jueza laboral. Mocoa, junio 27 de 2011.

Alexánder Páez, juez penal. Mocoa, junio 27 de 2011.

Iván Melo, funcionario Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia). Mocoa, junio 27 de 2011.

Aureliano Garreta, vicepresidente de la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP). Mocoa, junio 28 de 2011.

Carlos Henán Castro. Sociólogo, asesor de la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP). Mocoa, junio 28 de 2011.

Eladio Yascual Imbaquín, Misión de Observación Electoral (MOE). Mocoa, junio 28 de 2011.

Estado, territorio y frontera: captura institucional y debilidad estatal en Arauca

Sebastián Rubiano Galvis

En la época de la independencia, la revolución comenzó en los Llanos Orientales. En lo que hoy es el municipio de Tame, las tropas de Bolívar y Santander se reunieron y emprendieron el paso de los Andes para quebrar el dominio colonial del centro del país. El célebre paso del páramo de Pisba por parte de las tropas independentistas llevó a batallas tan importantes como la del Pantano de Vargas y marcó el comienzo de la independencia. Que las batallas finales por la independencia de Colombia se hayan emprendido desde Arauca llenó de orgullo a sus habitantes durante mucho tiempo e hizo de estas tierras símbolo de libertad y paz. Sin embargo, hoy la realidad es otra. Si hay una región en la que sea evidente la fragilidad de las instituciones y la captura del Estado por parte de poderes locales, esa es Arauca. Allí se conjugan una serie de fenómenos y rasgos que propician y acentúan estos fenómenos: es una zona de frontera, lo cual permite el comercio y el contrabando de armas y gasolina; la región ha sido testigo del conflicto armado que ha alcanzado niveles inimaginados, siendo un bastión histórico de la guerrilla; es el escenario de profundos conflictos socioambientales entre comunidades indígenas y empresas por la explotación de recursos naturales; es uno de los departamentos que más dinero recibe por concepto de regalías por explotación de estos recursos; y es una de las regiones en las que el nivel de corrupción ha sido tal que el pago de las regalías ha llegado suspenderse.

Arauca está ubicado en la zona oriental de la geografía colombiana, en el extremo de la región de la Orinoquia. Alrededor de 247.500 personas habitan los 23.818 km² de extensión del departamento, el cual se divide en tres subregiones geográficas. Una es el área montañosa, la cual abarca la zona oriental de la Sierra Nevada del Cocuy y cubre una parte del piedemonte llanero. Otra es el piedemonte, que es una zona intermedia con terrazas de relieve plano. Y la última y más oriental es la zona de llanura, un territorio compuesto por sabanas inundables que se extiende hasta la frontera nacional (Vicepresidencia 2008). Los bordes norte y sur del departamento están delimitados naturalmente por los ríos Arauca y Casanare, cuyos cauces coinciden con los límites departamentales, al norte con Venezuela y al sur con los departamentos de Vichada y Casanare. La Sierra Nevada del Cocuy es el límite natural con el departamento de Boyacá al occidente y con Casanare al suroccidente. Además de los ríos Arauca y Casanare y sus cuencas, los ríos Tocaragua, Tame, Cravo Norte, Ele, Lipa, San Miguel y el Conjunto Negro-Cinaruco, así como numerosas quebradas, caños y lagunas, constituyen el abundante recurso hídrico del departamento, el cual desemboca todo en el gran río Orinoco.

Hasta comienzos de los años ochenta, las principales actividades económicas de la región eran la agricultura y, sobre todo, la ganadería extensiva. Junto con Meta, Casanare y Vichada, Arauca es uno de los departamentos que conforman los Llanos Orientales, escenario histórico de la cultura llanera de la región de la Orinoquia, la cual desafía la frontera nacional y es típica tanto de los

llanos colombianos como de los venezolanos. El llanero es el vaquero de la región: es criador de ganado, amante del coleo y del son del joropo, símbolos de su cultura tradicional. Pero a mediados de la década la ganadería de pastoreo y el llanero fueron opacados por un nuevo fenómeno. Tras el descubrimiento del pozo de Caño Limón en Arauquita, la extracción petrolera se convirtió en la principal actividad económica de la región, hasta el punto de llegar a determinar sus cambios demográficos, a reconfigurar el mapa de poderes locales y a ser un incentivo para la intensificación del conflicto armado en la zona (Vicepresidencia 2008). Hoy el 99% de las importaciones del departamento de Arauca son aceites crudos de petróleo (Ministerio de Comercio 2011).

Los siete municipios que conforman el departamento son Tame, Saravena, Fortul, Puerto Rondón, Cravo Norte, Arauquita y Arauca, la capital. Arauca forma parte de ese conjunto de municipios —como Cúcuta, Puerto Inírida, Puerto Carreño, Mitú o Leticia— que son capital de departamento y que se encuentran justo en la frontera del país o muy cerca de ella. El Puente Internacional José Antonio Páez conecta al poblado venezolano de El Amparo con el municipio de Arauca. Los flujos —legales e ilegales— de mercancías y de personas a través de la frontera ocurren a diario. Desde comienzos del siglo XX en Arauca circulan a diario periódicos venezolanos y colombianos y se comercia tanto con pesos como con bolívares. Ochenta y dos mil personas viven en el municipio y unas cuatro mil hacen parte de los seis pueblos indígenas que viven en los veintiséis resguardos que hay en el departamento. Uno de esos pueblos son los u'wa, el mismo que durante casi dos décadas se ha movilizó política y judicialmente ante órganos nacionales e internacionales contra la empresa petrolera Oxy y su proyecto de extracción de crudo en sus territorios.¹ Otro es el pueblo hitnu, el cual se encuentra en un delicado estado de vulnerabilidad y en riesgo de extinción, por lo cual la Corte Constitucional ha ordenado recientemente un amparo especial a su favor.² En el departamento hay población de afrocolombianos aunque apenas alcanza el 4% (DANE 2011).

El ambiente de Arauca es tenso, sobre todo para los desconocidos. “Las visitas no son bienvenidas en Arauca”, me había dicho un amigo araucano pocos días antes de emprender mi viaje hacia la capital del departamento. Una vez allá pude comprobarlo: se percibe una sensación colectiva de desconfianza y de tensión constante. Los visitantes no son recibidos con sugerencias de turismo o lugares para visitar, sino con serias precauciones de seguridad. Pero la frase de mi amigo en realidad cobró todo el sentido cuando advertí la situación de orden público. Durante mi estadía en Arauca no pude visitar otros municipios debido a que había combates entre la guerrilla y el Ejército en las carreteras, sobre todo en la vía a Tame, en la cual, según dicen en la zona, puede haber normalmente hasta siete retenes y no todos del Ejército. La delincuencia común en la vía a El Amparo en Venezuela se había venido recrudeciendo en los últimos meses. En la carretera un soldado me dijo que esta era quizás la época más peligrosa para estar aquí, sobretodo porque se acercaban las elecciones de octubre y la cosa iba a “estar caliente”. Quería visitar el pozo petrolero de Caño Limón, pero según los soldados, era una pésima idea por esta época. La advertencia fue clara: no salir solo de noche y no salir del municipio. Arauca no sólo está cercado por la violencia

¹ La movilización de los u'wa se ha convertido en un referente local y global para la movilización de los pueblos indígenas contra la explotación de recursos naturales en sus territorios (Arenas 2004; Rodríguez y Arenas 2007).

² Corte Constitucional, Auto 382 de 2010.

en las carreteras y en sus municipios vecinos; como se verá más adelante, también se evidencia un nivel de delincuencia considerable al interior del municipio mismo

Arauca se convirtió en municipio en 1959 y desde entonces ha sido un territorio que, según Julio Acosta, uno de sus dirigentes más representativos, “ha vivido azotado por las siete plagas del apocalipsis”. El propósito de este texto es caracterizar la debilidad institucional en el municipio de Arauca. El texto se divide en tres secciones. En la primera se hace una breve contextualización histórica de la región, en la segunda se muestra cómo se manifiesta la debilidad institucional en el municipio de Arauca y en la tercera se presentan unas breves conclusiones.

ARAUCA: DE LA INDEPENDENCIA A LA CAPTURA

No hay muchos registros históricos detallados sobre Arauca. Se sabe que por su ubicación privilegiada fue una zona de paso durante las guerras independentistas y que durante un breve período fue la capital de la Nueva Granada (Rausch 2003). Se sabe también que tras el fin del período colonial, sucesivas misiones de jesuitas, dominicos y agustinos recoletos llegaron a los llanos orientales a fundar poblaciones y a evangelizar a los indígenas. Los misioneros fundaron pequeños caseríos que a la postre llegarían a ser poblados, y mucho después, municipios del departamento. En 1780 dos colonos venezolanos cruzaron la entonces tenue frontera binacional y fundaron el municipio de Arauca. Por su ubicación estratégica junto al río y en la zona limítrofe entre Colombia y Venezuela, el comercio comenzó a dinamizarse y el pueblo a crecer gracias a las primeras oleadas de colonos ganaderos, principalmente venezolanos. Podría decirse que durante el siglo XIX Arauca fue un importante puerto fluvial y un gran territorio de llanura ganadera que, salvo por su efímero estatus de capital de la República, permaneció relativamente aislado de las batallas de independencia y de las guerras civiles (Rausch 2003: 229), y por ende, de la institucionalidad central.³ De hecho, la región de Arauca siempre ha sido uno de esos territorios de frontera cuya administración y gobierno ha sido encargada por el Estado central a intermediarios regionales y locales.⁴

La formación y consolidación de un Estado moderno supone el control y la definición de sus fronteras. Por ello, entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX hubo una gran turbulencia política en Arauca, lo cual en buena parte se explica por el interés binacional por su control. Al ser una zona limítrofe, en el período señalado no era muy claro si Arauca pertenecía a Colombia o a Venezuela. Esto desató múltiples conflictos. En Venezuela, la dictadura de Juan Vicente Gómez (1909-1935) produjo una llegada masiva de refugiados y exiliados venezolanos a Arauca, hasta el punto que en 1940 los nacionales de ese país constituían el 70% de la población de la región (Rausch 2003: 231).

Durante la primera mitad del siglo XX la presencia institucional colombiana en Arauca fue casi inexistente. Solo hasta 1917 se instaló la primera línea telegráfica para comunicarse con Bogotá.

³ Solo la guerra de los Mil Días tuvo impactos en la región. Entonces, la zona que es hoy Arauca fue devastada y hubo cuantiosas pérdidas de ganado (Rausch 2003).

⁴ En 1810 el territorio araucano hizo parte de la recién creada provincia de Casanare; en 1819 pasó a formar parte del departamento de Cundinamarca; en 1886 fue anexado al departamento de Boyacá; en 1891 adquirió el estatus de comisaría, en 1955 el de intendencia nacional y en 1991, con la Constitución, el de departamento.

Tan débil era el Estado que, tras un incidente diplomático por la persecución por parte del gobierno de Venezuela de un insurgente de ese país, en 1916 unos hacendados de la región se tomaron a sangre y fuego la región y declararon la República Independiente de Arauca. Poco después el presidente José Vicente Concha envió misiones militares pacificadores y restableció el orden, pero al menos hasta 1935 hubo varios enfrentamientos entre la escasa fuerza pública colombiana y los revolucionarios venezolanos que huían del régimen de Gómez. Pese a esto, la presencia del Estado en la región seguía siendo precaria. En 1930, el pueblo de Arauca tenía una alcaldía, un concejo municipal, una guarnición de policía, tres escuelas y una iglesia. No había patrullas de frontera y la región estaba aislada de Bogotá y Tunja, pues las vías de acceso eran trochas (Rausch 2003: 234 y ss.). Esta presencia se fortaleció tenuemente entre los años treinta y cincuenta, cuando los gobiernos liberales emprendieron diversos proyectos —como construcciones de vías y programas de educación para los indígenas— con el propósito de integrar a Arauca al centro del país (Ibíd.).

En 1941, Colombia y Venezuela firmaron el Tratado López de Mesa-Gil Borges, el cual definió finalmente los límites fronterizos entre ambos países. Para entonces, los mayores problemas de la región tenían que ver con las relaciones hostiles de los llaneros con los indígenas y con la delincuencia común que amenazaba la propiedad de los hacendados (Ibíd.). Pero con la explosión de la violencia bipartidista a finales de los cuarenta, Arauca entró en una nueva etapa de violencia y conflictividad. Los llanos orientales fueron refugio y bastión de guerrilleros liberales que huían de la represión del régimen conservador. Guadalupe Salcedo, el emblemático guerrillero liberal llanero, lideró la resistencia y posteriormente la desmovilización de estas guerrillas tras la amnistía ofrecida por el gobierno de Rojas Pinilla. En 1955 Arauca fue declarada intendencia nacional por el gobierno central en medio del caos desatado por la Violencia.

Un evento muy significativo en la historia de Arauca es la llegada de la guerrilla del ELN. Tras algunos reveses militares en Antioquia y en los santanderes, un grupo de milicianos de esa guerrilla formaron en Arauca el Frente Domingo Laín a finales de los sesenta. Desde entonces, la zona de Arauca ha sido uno de los bastiones militares y políticos del ELN en el país. La ausencia de las autoridades en las zonas de frontera permitió al Frente Domingo Laín consolidarse en la región a través de tomas de pueblos en ambos países y secuestros y extorsiones a grandes hacendados (Peñate 1998: 30). Desde Arauca, el ELN comenzó una estrategia de expansión a otras zonas del país (Gutiérrez 2010: 7). Asimismo, comenzó a construir una sólida base social al ganarse la simpatía de los colonos que exigían reformas por parte del gobierno de Lleras Camargo.⁵ Muchos años después, el propio Ejército llamaría al ELN una “guerrilla social” dada la profunda intrincación que logró con la comunidad (Gutiérrez 2010: 6).

Este entroncamiento comunitario del ELN se afianzó en los ochenta, tras la llegada de las FARC. Los Frentes 45 y 10 de las FARC —este último llamado Guadalupe Salcedo—comenzaron a operar en la región y a hacer efectiva la combinación de formas de lucha: manipular paros cívicos, infiltrar juntas de acción comunal, apoyar invasiones de tierra por parte de colonos e impulsar

⁵ Es muy dicente que el primer combate del ELN con el Ejército en Arauca haya ocurrido solo hasta 1980 y que dichos combates solo comenzaran a ser frecuentes desde 1988 (Gutiérrez 2010: 9). Esto muestra, por un lado, que la presencia de la fuerza pública era escasa y, por el otro, que el ELN ejercía un importante dominio territorial en la zona y contaba con la simpatía de la población, por lo cual eran innecesarias las incursiones armadas.

candidatos. El ELN tomó nota de esta estrategia y comenzó a aplicarla. Así fue como profundizó sus vínculos con la comunidad (Peñate 1998; Gutiérrez 2010). En comparación con las FARC, el ELN ya tenía mucho terreno ganado con la comunidad y de hecho encontró en Arauca una fuente importante de reclutamiento (Peñate 1998). En adelante, estos dos grupos —sobre todo el ELN— ejercieron un “control silencioso” de la región en casi todos los ámbitos: político, social y económico (Gutiérrez 2010).⁶

Este control incluyó el dominio del nuevo potencial económico de la región: el petróleo. En 1983 se descubrió en Arauca el pozo petrolero de Caño Limón, lo cual supuso una nueva fuente de ingresos para la región y la esperanza de que su aislamiento y la precariedad de sus instituciones se superarían. No obstante, las consecuencias fueron muy distintas. El auge petrolero poco cambió la opinión de los araucanos sobre la institucionalidad y apenas matizó el paisaje cultural y social de la región (Gutiérrez 2010: 7). Las empresas multinacionales petroleras (Occidental y Shell) comenzaron a ejercer funciones que entonces eran propias del Estado, tales como la provisión de seguridad y la prestación de ciertos servicios sociales. El Estado, por su parte, estaba más interesado en captar rentas petroleras que en brindar seguridad a los ciudadanos o en ejercer soberanía real sobre el territorio (Ibíd.), por lo cual el panorama social y cultural de la región poco cambió.

Otra consecuencia del auge petrolero fue la captura de la institucionalidad local por parte del ELN y las FARC. Las guerrillas cooptaron casi por completo el giro y la inversión de las regalías y la contratación municipal y departamental con particulares.⁷ También extorsionaron a las empresas y establecieron un nuevo orden local de dominio territorial y económico (Ávila 2011; Gutiérrez 2010; Proyecto Monitor 2008; Peñate 1998). Este orden solo se vería alterado con la incursión paramilitar en Arauca a finales de los noventa. Desde Casanare (Hato Corozal y Paz de Ariporo) y Vichada comenzó la incursión de los bloques paramilitares de ese departamento hacia Arauca. Poco después, los mellizos Mejía, por orden directa de Vicente Castaño, fundaron el bloque paramilitar Vencedores de Arauca.⁸

Tras la incursión paramilitar, los combates con las guerrillas fueron especialmente intensos en Tame, Saravena, Fortul y Puerto Rondón (Peñate 1998; Gutiérrez 2010). Por ello, entre 1997 y 2005 se vivieron épocas sangrientas en Arauca. Esa intensificación de la guerra hizo que el gobierno Uribe declarara a Arauca como zona de rehabilitación y consolidación. No obstante, eventualmente la incursión de los paramilitares fue contenida por la guerrilla y su posterior desmovilización en el gobierno Uribe contribuyó a que su proyecto antiinsurgente tuviera poco eco en la región. Ni las élites locales ni los hacendados quisieron aliarse con los paramilitares para expulsar a las guerrillas, pues ellos mismos tenían vínculos con ellas (Gutiérrez 2010: 21). A pesar de esto, los paras

⁶ La Unión Patriótica, el brazo político de las FARC, tuvo un poder político considerable en el departamento, en buena parte por el apoyo de la organización guerrillera.

⁷ Este fenómeno es lo que Peñate (1998), siguiendo a Leal y Dávila (1991), denomina *clientelismo armado*.

⁸ Desde comienzos de los ochenta operaba en la región el grupo de justicia privada Muerte a Secuestradores (MAS), el cual fue conformado por el Cartel de Medellín y contaba con la anuencia del Estado. Sin embargo, aunque hacía presencia en Arauca, su centro regional de operaciones en la Orinoquia estaba principalmente en Casanare (Ávila 2011).

sí incidieron en la política departamental y han señalado que entre 2001 y 2005 actuaron con la colaboración y la complicidad de la Fuerza Pública.⁹

EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN ARAUCA

De acuerdo con el índice de desempeño integral municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en términos generales el desempeño institucional de Arauca ha tenido variaciones importantes en los últimos años. En 2006 alcanzó el rango “Satisfactorio” y en los dos años siguientes se mantuvo en el rango “Medio”. En 2006 incluso alcanzó a estar en el top 100 de los municipios en el *ranking* nacional de municipios que hace el DNP con base en este índice. Lo curioso es que las variaciones anuales del desempeño integral y del ranking nacional hayan ido aumentando considerablemente para luego descender. Este pico sugiere que no parece haber un patrón estable de mejora, empeoramiento o estabilización del desempeño institucional de Arauca. No obstante, sí hay una tendencia sostenida hacia la mejoría, la cual en 2009 varió.

TABLA 1
DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|--------------------|--|--------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Índice Integral | 53 (Bajo 40-60) | 77,4 (Satisfactorio: >70 y < 80) | 67,6 (Medio: >60 y < 70) | 67 (Medio: >60 y < 70) | 55 (Bajo 40-60) |
| Ranking nacional integral | 733 | 79 | 329 | 415 | 806 |
| Ranking departamental integral | ND | 1/7 | 1/7 | 1/7 | 3/7 |

Fuente: DNP (2011).

El desempeño integral en 2005 era bajo y después de subir durante 2006-2008, volvió a bajar en 2009. En cuanto al *ranking* departamental, como buena capital, Arauca ha ocupado los primeros lugares, a excepción de 2009 cuando cayó al tercer puesto. En ese año Puerto Rondón ocupó el segundo lugar en el departamento (800 nacional) y Fortul el primero (480 nacional). Arauca no estuvo muy lejos de Rondón pero sí de Fortul. De cualquier forma, es claro que Arauca es el municipio más institucionalizado del departamento.

En esta segunda sección del texto se analizarán detalladamente algunas dimensiones de dicho desempeño. En particular, se mostrará un panorama general del desempeño fiscal (1), la prestación de servicios públicos (2) y la administración de justicia (3) del municipio. Adicionalmente, se hará una aproximación general a la configuración de los poderes locales en el municipio (4) y se mencionarán otros síntomas de debilidad institucional (5).

⁹ Verdad Abierta (24 de octubre de 2008). ‘Mellizo Mejía’ contó cómo fundó el Bloque Vencedores de Arauca. Disponible en web en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones-seccion/502-mellizo-mejia-conto-como-fundo-el-bloque-vencedores-de-arauca>

Desempeño fiscal

Uno de los seis subíndices que componen el índice general de desempeño integral municipal del DNP es el de desempeño fiscal. En términos generales, este índice da cuenta de cómo los municipios manejan los recursos que reciben y que gastan. En otras palabras, es una evaluación general de las finanzas de los municipios.

TABLA 2
DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL DE ARAUCA

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Índice de desempeño fiscal | 51 | 61 | 65,3 | 70,5 | 66 | 69,5 | 68,1 | 79 | 74,6 | 60,5 |
| Rango desempeño fiscal | Riesgo (40-60) | Vulnerable (60-70) | Vulnerable (60-70) | Sostenible (70-80) | Vulnerable (60-70) | Vulnerable (60-70) | Vulnerable (60-70) | Sostenible (70-80) | Sostenible (70-80) | Vulnerable (60-70) |
| Ranking desempeño fiscal | 609 | 155 | 100 | 34 | 97 | 64 | 101 | 36 | 79 | 461 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2011).

En los noventa, los bombardeos al oleoducto Caño Limón-Coveñas por parte de las FARC y el ELN eran bastante frecuentes. Esos ataques generaron enormes pérdidas para el departamento y el municipio, y aumentaron la magnitud de sus respectivas deudas.¹⁰ Quizás por eso en el año 2000 el desempeño fiscal de Arauca se ubicó en el rango “Riesgo” y el municipio ocupó el puesto 609. No obstante, en el año siguiente aumentó diez puntos y ascendió al puesto 155 para luego ser top 100 los siguientes siete años. En 2009 volvió a descender a puestos medios del ranking y su índice de desempeño fiscal descendió casi 15 puntos. Hay una tendencia al mejoramiento en el desempeño: primero estuvo en riesgo, luego fue vulnerable y ahora oscila entre vulnerable y sostenible. Esta tendencia hacia la mejoría en el desempeño puede explicarse en parte a los ingresos por concepto de regalías directas por explotación petrolera que recibe el municipio (tabla 3).

Como se aprecia, los ingresos del municipio por concepto de regalías por explotación de recursos naturales no renovables han sido significativos; entre 2000 y 2010 Arauca ha sido el municipio del departamento que más recursos por regalías ha recibido, llegando en algunos años a recibir más del 90% de los recursos recibidos por todos los municipios del departamento.

Después de Casanare y Meta, Arauca es el tercer departamento del país que más regalías recibe por concepto de explotación petrolera. Adicionalmente, entre 1997 y 2007 Arauca fue el municipio del país que más recibió regalías en el país (Perry y Olivera 2010). Esos recursos son un botín preciado para la guerrilla y los políticos corruptos. Desde el descubrimiento del pozo de

¹⁰ Entrevista a William Vega, profesor de la Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

TABLA 3
 INGRESOS POR REGALÍAS DIRECTAS POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES
 NO RENOVABLES (EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES AL AÑO 2000)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Todos los municipios de Arauca | 27.1401 | 36.969 | 26.289 | 26.4482 | 33.250 | 41.155 | 42.995 | 36.461 |
| Arauca | 26.346 | 29.345 | 25.702 | 22.414 | 23.287 | 24.377 | 22.762 | 20.113 |
| % del total de municipios del departamento | 97% | 79% | 98% | 85% | 70% | 59% | 53% | 55% |
| Total nacional | 476.123 | 528.941 | 561.163 | 563.361 | 728.341 | 776.841 | 1.037.668 | 1.015.367 |

Caño Limón, la subordinación de la clase política a la guerrilla ha estado mediada por la captura de las regalías (Peñate 1998; Hernández 2010; Gutiérrez 2010). Adicionalmente, durante muchos años en Arauca no hubo obra, contrato o proyecto de inversión que no estuviera avalado por los grupos subversivos. De hecho, se cuenta que los propios políticos y gobernantes iban a consultar los proyectos con los comandantes, o como se decía, iban “a rezarle a la mata de plátano”.¹¹

Pero los mismos gobernantes también capturan recursos por su cuenta. En 2003 la Comisión Nacional de Regalías suspendió el pago de regalías a Arauca por no suministrar a esa entidad información sobre el manejo de los dineros y por depositar los giros en más de una cuenta bancaria. Luego se supo que dichos recursos no solo se desviaban a la guerrilla, sino que iban a parar a las cuentas personales de algunos dirigentes. Se comprobó que con esos dineros se compraron lujosos zapatos, se construyeron piscinas y hasta se financiaron cursos de joropo.¹² Esto fue aún más evidente cuando se destapó el escándalo en Probolsa. En 2008 altos funcionarios de la gobernación y el municipio colocaron casi 16 mil millones en Probolsa S.A., una corredora de valores del Valle del Cauca que prometía aumentar los rendimientos del dinero, el cual provenía de recursos de regalías. Meses después de la inversión la firma entró en liquidación y al final el dinero del municipio se perdió.¹³ En la región se dice que fue una estrategia de los políticos para “lavar” el dinero.¹⁴

Una práctica recurrente de la administración municipal ha sido invertir las regalías en rubros distintos a los determinados por la Ley 141 de 1994. Entre 1998 y 2002, por ejemplo, el municipio apenas invirtió el 43,7% en educación, salud y saneamiento básico, frente al 80% que ordena la ley. Se ha comprobado que parte de los recursos de las regalías directas con destinación

¹¹ Entrevista a Carlos Saavedra, consultor de Pacific Rubiales. Arauca, julio 28 de 2011.

¹² *El Tiempo* (6 de septiembre de 2003). Descongelan regalías de Arauca. Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010983>. *El Tiempo* (30 de enero de 2003). Pruebas del saqueo a Arauca. Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-994766>

¹³ *El Tiempo* (27-01-2009). “Cauca, Arauca y Nariño, a punto de perder \$12 mil millones invertidos en firma en liquidación”. Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4778026>

¹⁴ Entrevista a William Vega, profesor de la Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

específica a estos sectores sistemáticamente se desviaron a otros rubros como construcción de vías, pago de la deuda municipal, desarrollo comunitario, gastos de funcionamiento y pago de nóminas (Hernández 2004: 29). Esa es una práctica que ha subsistido hasta hoy. Por ello, en 2008 la dirección de regalías del Departamento Nacional de Planeación volvió a congelar las regalías del municipio y del departamento, por las mismas razones: no fueron invertidas en salud, educación y saneamiento básico como lo señala la ley, sino que fueron a parar a los políticos y a la guerrilla. En 2007 se comprobó que William Reyes, entonces alcalde de Arauca, invirtió dinero proveniente de ingresos por regalías en firmas captadoras de dinero (Hernández 2010). Al año siguiente la entidad liberó una vez más los recursos, no sin antes suscribir con ambas entidades territoriales acuerdos y condiciones puntuales de inversión de las mismas.¹⁵

Otro problema fiscal en Arauca tiene que ver con el recaudo tributario. En contravía con el ascenso en la recepción de regalías, desde 2000 hasta hoy al recaudo de impuestos por parte de la administración municipal se ha reducido considerablemente (Perry y Olivera 2010). Esto tiene que ver con una tendencia histórica de bajo recaudo tributario por el hecho de ser una zona de frontera y quizás también con la pereza fiscal, aunque las cifras no parecen sugerir esto último.

TABLA 4
SUBCOMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE ARAUCA (2006-2009)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|-------|------|
| 1. Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento | 83,8 | 69,7 | 73,5 | 81,2 |
| 2. Magnitud de la deuda | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias | 18,5 | 18,6 | 20,85 | 75,4 |
| 4. Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios | 10 | 17,8 | 14,75 | 11,8 |
| 5. Porcentaje del gasto total destinado a inversión | 89,2 | 88 | 83,41 | 91,3 |
| 6. Capacidad de ahorro | 25,8 | 50,9 | 40 | 31,6 |

Fuente: DNP (2011).

De acuerdo con los anteriores datos, entre 2006 y 2008 no hubo pereza fiscal. Sin embargo, en 2009 la dependencia de los ingresos por transferencias se disparó, lo cual explicaría los recientes problemas de la administración local en los últimos años. Otro problema con las finanzas municipales también se evidencia en que aunque el municipio no está endeudado, tiene mediocre capacidad de ahorro, la cual fue baja en 2006, aumentó en 2007 y 2008 volvió a ser baja en 2009.

¹⁵ Pese a estos desfalcos con las regalías, en la región se perciben como el mayor activo de Arauca. Representantes del gobierno municipal y departamental, así como líderes cívicos, marcharon en Bogotá durante el trámite del Acto Legislativo 05 de 2011, el cual modificó la distribución de regalías a los municipios y creó cuatro fondos de regalías para distribuirlas más equitativamente entre las entidades territoriales del país.

Estas cifras también muestran que en estos años entre el 80 y el 91% de los recursos se han destinado a la inversión. En la siguiente sección se examina en detalle la inversión en el ámbito de los servicios públicos de salud, educación y saneamiento básico.

Servicios públicos

Un informe de la Defensoría del Pueblo de 2008 señaló que la cobertura y la calidad de los servicios públicos en Arauca es precaria, sobre todo en la zona rural del municipio. Según el informe, en el municipio hay “dificiles condiciones de salubridad, carencia de servicios públicos y falta de cobertura de servicios de salud y educación”. Asimismo, se denunció el precario estado de las vías de comunicación (Defensoría 208: 275). En el caso urbano la cobertura es relativamente buena en algunos servicios y mediocre en otros. La cobertura de alcantarillado alcanza al 69% de la población, la de acueducto llega al 83%, mientras que solo el 38% de las personas del departamento tiene teléfono (DANE 2011). Incluso servicios como la energía eléctrica en ocasiones no se prestan o no funcionan bien debido al conflicto armado.¹⁶

Como se aprecia a continuación, las deficiencias en materia de servicios públicos están relacionadas con la captura de los recursos de regalías por parte de la guerrilla y de políticos corruptos, así como con la captura de las instituciones mismas por parte de estos actores. Veamos el panorama general de los servicios públicos de educación, salud y saneamiento básico.

a. Educación

Una de las metas mínimas en materia de educación que debe cumplir en municipio es la cobertura universal a nivel de educación básica y media. Una buena parte de los municipios del país cumple con esta meta. Sin embargo, Arauca no:

TABLA 5
COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN ARAUCA

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Cobertura bruta | 86% | 91% | 85% | 90% | 89% |

Es inexplicable que Arauca, siendo uno de los municipios que más regalías recibe, no tenga hoy una cobertura del 100% en educación básica y media. Muchos otros municipios del país reciben menos regalías y sí logran una cobertura total (Perry y Olivera 2010; DNP 2011). Esto es una muestra más de que, como se señalaba antes, en Arauca las regalías no se invierten en lo que exige la ley.

Pero los problemas de educación en Arauca no son solamente de acceso y cobertura. Los problemas de calidad también son muy graves, tanto a nivel de educación básica y media, como

¹⁶ En el departamento de Arauca el 90% de los habitantes cuenta con energía eléctrica (DANE 2011). No obstante, es frecuente que el suministro se suspenda o se interrumpa debido a ataques por parte de las guerrillas a la infraestructura eléctrica. A menudo es necesario activar una red de interconexión que proviene de Venezuela.

de educación superior. En Arauca son constantes los traslados de maestros, pues muy pocos duran mucho tiempo trabajando allí. Quizás esto tenga que ver con el hecho de que los maestros son un grupo que frecuentemente recibe amenazas, sobre todo en los últimos años.¹⁷ Pero el problema es estructural. Solamente el 20% de los bachilleres de Arauca logra acceder a educación superior. Esto en parte tiene que ver con la falta de recursos y oportunidades en una región periférica y de conflicto, pero también con la baja calidad de la educación básica y media que hay allí. Una muestra de ello es que entre 2001 y 2003 la sede Arauca de la Universidad Nacional tuvo que cerrar las inscripciones, pues el nivel de los candidatos a admisión era muy bajo. A finales de los noventa incluso admitió a estudiantes que perdieron el examen de admisión.¹⁸

A primera vista, lo anterior puede parecer contraintuitivo si se tiene en cuenta que según datos del Ministerio de Educación de 2008, el puntaje promedio de los estudiantes de Mocoa en la prueba Saber 11 (antes examen Icfes) fue de 43,7, ligeramente por encima del promedio nacional de 43,3. Quizás esto se explica por el hecho de que antes esos puntajes no fueron tan buenos pero han mejorado en los últimos años. Asimismo, de acuerdo con datos del DANE del año 2005, la tasa de alfabetismo de Arauca (92,1) fue superior a la del promedio nacional de ese año (85,5).

También hay un problema de oferta. En Arauca solo hay dos universidades —de hecho, son sedes locales de universidades que están en Bogotá: la Universidad Cooperativa de Colombia-sede Arauca (de carácter privado) y la Universidad Nacional-sede Arauca—. En esta última solo se pueden estudiar los tres primeros semestres en Arauca, posteriormente se debe ir a las sede de Bogotá o Medellín para culminar un programa de pregrado. Esto es problemático, pues no muchos jóvenes están dispuestos a irse y no muchos están en capacidad de hacerlo. Por ello una buena parte de los bachilleres van a estudiar a Casanare a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano “Unitrónico” o a la Fundación Universitaria Tecnológica.¹⁹

b. Salud

Un indicador para medir la eficacia municipal en materia de salud es la tasa de mortalidad infantil. En Arauca entre 2000 y 2004 las tasas de mortalidad infantil fueron bastante menores con respecto a los promedios nacionales.²⁰ A partir de 2005 hasta 2008 la tasa aumentó casi al triple, superando ligeramente los promedios nacionales de esos últimos años (tabla 6).

Según estas cifras, en los últimos años Arauca ha incumplido metas básicas en salud. No obstante, al igual que en muchos otros municipios del país, lo que hay en Arauca es una crisis profunda del sistema de salud: congestión, baja calidad de los servicios, personal y equipos insuficientes, carencia de medicamentos, necesidad de tutela para acceder a ciertos servicios incluidos en el POS, deudas de la administración con las instituciones prestadoras de salud, etc.

¹⁷ Entrevista a William Vega, profesor de la Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

¹⁸ *El Tiempo* (8-10-04). “Universidad Nacional cuestiona nivel de educación en Arauca”. Disponible en web en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1574048>

¹⁹ Entrevista a William Vega, profesor de la Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

²⁰ En 2000 el promedio nacional de mortalidad infantil fue de 24 niños fallecidos; en 2004 fue de 70; en 2008 fue de 34.

TABLA 6
MORTALIDAD INFANTIL EN ARAUCA

| Fallecidos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Niños menores de 1 año | 19,5 | 15,4 | 11,1 | 10,6 | 16,3 | 43,4 | 43,2 | 42,3 | 39,9 |

Como punto de partida debe señalarse el hecho de que la oferta institucional en salud es bastante limitada. El Hospital San Vicente de Arauca E.S.E es el único hospital del municipio y es el único que presta servicios de nivel III en el departamento. Allí llegan usuarios de los siete municipios del departamento, lo cual implica que el lugar siempre está congestionado. Bastan un par de visitas al mismo entre semana para constatar la congestión y la inconformidad de los usuarios. Debido al exceso de demanda, muchos casos —sobre todo los de mayor gravedad— se remiten a Cúcuta o Saravena, lo cual también es problemático, pues las vías de acceso y salida de Arauca están en condiciones deficientes y a menudo hay derrumbes en ellas. Y como si fuera poco, el Hospital está al borde de la quiebra.

En Arauca son frecuentes el dengue, el mal de Chagas y otras enfermedades infecciosas, sobre todo en las zonas rurales que poco acceso tienen a los servicios oficiales de salud. En la región hay médicos de Médicos Sin Fronteras, la organización médica y humanitaria internacional que atiende a personas en países con catástrofes o conflictos armados. Uno de sus médicos en la zona me cuenta que muchas personas en la zona rural del municipio no acceden a servicios de salud porque están muy lejos y no tienen recursos para movilizarse hasta “un Hospital que los va a recibir con una fila interminable y numerosos trámites burocráticos que retrasan la atención de enfermedades tan urgentes como el mal de Chagas. Es simplemente inconcebible”.²¹

Pero la crisis no se reduce al municipio, pues a nivel departamental la situación también es alarmante. Desde 2009 la Unidad Administrativa Especial de Salud del departamento de Arauca está intervenida por el Ministerio de la Protección Social a través de la Superintendencia Nacional de Salud, debido a desequilibrios financieros recurrentes y casos de corrupción.²² La Contraloría denunció que la Unidad realizó compras millonarias de medicamentos que se dejaron vencer y que 30 mil kits de citología recién comprados y valorados en 180 millones desaparecieron. También denuncia sobre costos en contratos de adquisición de complementos alimenticios y nutrientes para madres gestantes y lactantes, la innecesaria contratación por parte de los hospitales del departamento y de la Unidad Administrativa de Salud de Arauca y la compra de un moderno equipo hospitalario que duró dos años en ponerse en funcionamiento.²³

En materia de cobertura de usuario del régimen subsidiado, en los últimos diez años ha habido un aumento sostenido y considerable (tabla 7).

²¹ Entrevista a Emilio Arballo, de Médicos Sin Fronteras. Arauca, julio 26 de 2011.

²² Portal Araucano (06-06-2011). “Unidad de Salud de Arauca seguirá intervenida durante otro año”. Disponible en web en: <http://www.portalaraucano.com/index.php?modulo=noticia&id=996>

²³ Caracol (12-02-2009). “Nuevas irregularidades con las regalías que recibe Arauca, denuncia la Contraloría”. <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/nuevas-irregularidades-con-las-regalias-que-recibe-arauca-denuncia-la-contraloria/20090212/nota/762205.aspx>

TABLA 7
COBERTURA EN SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 46,2% | 57% | 58,7% | 68,3% | 118,7% | 88,7% | 87,1% | 91,4% | 98,1% | 98% | 100% |

De una cobertura del 46,2% en 2000, tras un aumento progresivo y sostenido —con un extraño pico en 2004— en los últimos años los niveles de cobertura han estado por encima del 90%. En 2010 se llegó finalmente a la cobertura universal de la población del régimen subsidiado.

c. Acueducto, alcantarillado y saneamiento básico

En Arauca la cobertura del servicio de acueducto cubre al 83% de la población (DANE 2011). Sin embargo, la infraestructura de acueducto y alcantarillado es precaria. Hay muchas alcantarillas sin tapa y buena parte de las cunetas junto a los andenes están rebosadas y llenas de desechos sólidos. Tan deficiente es este servicio, que los ciudadanos interpusieron un acción popular en 2005 para obligar al municipio a garantizar el saneamiento básico. A raíz de esta acción, en 2009 el Consejo de Estado ordenó a la administración municipal y la Empresa de Servicios Públicos de Arauca (Emserpa) a llevar a cabo la limpieza del caño principal del municipio, el mantenimiento de 274 cajas recolectoras que hacen parte del alcantarillado y la adecuación permanente de los lugares que presenten focos de contaminación. La acción popular fue interpuesta en 2005, pero a la fecha de hoy no se ha cumplido cabalmente.

La debilidad de dicha infraestructura fue particularmente evidente con la llegada de la ola invernal de 2010 y 2011, la cual afectó gravemente a Arauca. Los ríos se desbordaron y numerosos barrios aledaños a canales y caños terminaron inundados, lo cual generó una crisis sanitaria que duró meses. El Dique Perimetral del municipio, el cual contiene al río Arauca, se rompió y causó graves daños a viviendas y establecimientos de comercio.

Cabe mencionar también que, según un informe de la Defensoría del Pueblo, en ningún municipio de Arauca se suministra agua potable para consumo humano. No obstante, Arauca es el municipio que está más cerca de cumplir con el estándar mínimo de potabilidad y de parámetros microbiológicos de agua (Defensoría del Pueblo 2007).

Sistema judicial y criminalidad

La justicia oficial en Arauca ha sido tradicionalmente débil. Dada la preeminencia de la guerrilla, los conflictos durante mucho tiempo se resolvieron por su ley y fueron ellos quienes impusieron el orden. En los setenta y ochenta, por ejemplo, la guerrilla perseguía y castigaba a los ladrones de ganado (Peñate 1998; Gutiérrez 2010). Hoy los comandantes guerrilleros aún mantienen el monopolio de la justicia en ciertas zonas del departamento. De igual forma, en general mucha gente ve con desconfianza el sistema judicial.²⁴ Además, en los últimos años, con la llegada de los

²⁴ Entrevista a Alfonso Verdugo, juez penal municipal. Arauca, julio 26 de 2011.

paramilitares y posteriormente de las Águilas Negras, ha habido muchos casos de falsos positivos, desapariciones forzosas y amenazas, y entre las organizaciones de derechos humanos de la zona existe la percepción de que la justicia poco ha actuado frente a esos hechos.²⁵ Esto sin duda está relacionado con la oferta institucional en materia judicial, la cual es bastante limitada.

Hasta 2001 Arauca estaba adscrita al Distrito Judicial de Cúcuta. Apenas en ese año el Consejo Superior de la Judicatura creó el Distrito Judicial de Arauca con su respectivo Tribunal Superior del Distrito Judicial.²⁶ Desde entonces existe también el Circuito Judicial de Arauca, el cual está comprendido por los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón. En Arauca no hay oficina seccional de la Fiscalía General de la Nación y por eso el municipio —y todo el departamento— dependen de la oficina de la Fiscalía de Cúcuta. Los fiscales deben trasladarse hasta Arauca para las audiencias penales. Solo hasta 2011 se aprobó la creación de una oficina seccional en el departamento, la cual tendrá sede en Arauca.²⁷

La oferta de jueces ha sido limitada pero ha ido en aumento en los últimos años. Como muestra la tabla 8, entre 2000 y 2007 Arauca solo tuvo cuatro jueces municipales. En 2008 se creó un juzgado más y en 2010 otros dos. Desde 2000 el número de jueces casi se ha duplicado.

TABLA 8
JUECES MUNICIPALES EN ARAUCA

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jueces municipales | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 7 |
| Total jueces (municipales y otros) | 7 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 11 | 14 | 14 |
| Jueces civiles municipales x 100 mil habitantes | 5,68 | 5,54 | 5,4 | 5,36 | 5,3 | 5,2 | 5,11 | 6,3 | 6,18 | 8,52 |
| Jueces civiles municipales x 100 mil habitantes por cada 100 km ² | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,08 | 0,1 | 0,1 | 0,14 |

Fuente: CEJ (2011) y DANE (2011).

Entre 2000 y 2007 los dos índices de presencia de jueces —jueces por 100 mil habitantes y jueces por 100 mil habitantes por km²— se mantuvieron estables, pues el número de jueces permaneció intacto. La variación en ese período se explica por el aumento de la población del municipio. Sin embargo, entre 2007 y 2010 se pasó de 4 a 7 jueces municipales, lo cual aumentó la cifra del primer índice. De todas formas, la diferencia relativa entre 2000 y 2010 en términos de oferta de jueces no es significativa, lo cual muestra que el aumento de esta oferta ha sido tímido.

²⁵ Entrevista a Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011.

²⁶ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 1033 de 2001.

²⁷ Portal Araucano (06-21-2011). “Conclusiones del Consejo de Seguridad presidido en la ciudad de Arauca”. Disponible en web en: <http://www.portalaraucano.com/index.php?modulo=noticia&id=1014>

El aumento en el número de jueces ha venido acompañado de un mejoramiento en los recursos físicos. Sin embargo, a los funcionarios les preocupan las amenazas y el impacto del conflicto armado. Dos jueces entrevistados declaran que los funcionarios de la justicia penal en Arauca reciben amenazas e intimidaciones, aunque no muy a menudo. Estas rara vez se materializan en homicidios o violencia directa, pero los jueces dicen que de alguna forma “trabajan con cautela”. Sin embargo, el asesinato de la jueza Gloria Gaona en Saravena en abril de 2011 ha aumentado sus temores.²⁸ También se quejan de sus esquemas de seguridad, que consideran insuficientes.²⁹ El palacio de justicia del municipio, por ejemplo, es fácilmente franqueable. Aunque suena meramente anecdótico, yo mismo entré con una gran maleta y ni siquiera me la requisaron.

En Arauca los jueces penales conocen a diario todo tipo de delitos. La criminalidad es un fenómeno generalizado que atemoriza a la población. Veamos la situación en cuanto a los delitos de mayor impacto como el homicidio y el secuestro.

TABLA 9
HOMICIDIOS Y SECUESTROS EN ARAUCA 2000-2010

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Homicidios Arauca capital | 65 | 71 | 139 | 60 | 46 | 32 | 17 | 10 | 11 | 12 | 12 |
| Homicidios Arauca departamento | 185 | 259 | 393 | 445 | 395 | 277 | 185 | 222 | 321 | 244 | 219 |
| Secuestros Arauca capital | 13 | 34 | 8 | 4 | 3 | 4 | 4 | 5 | 0 | 1 | 7 |
| Secuestros Arauca departamento | 35 | 39 | 43 | 43 | 14 | 12 | 9 | 31 | 5 | 8 | 36 |

Fuente: Observatorio de DDHH y DIH Vicepresidencia de la República (2011).

La mayoría de los homicidios del departamento han ocurrido en Arauquita, Tame y Saravena. No obstante, las cifras de homicidios en Arauca fueron escandalosas en la primera mitad de la década. El punto más crítico fue en 2002, cuando los homicidios alcanzaron la suma de 139, un 35% de todos los homicidios del departamento. Pero pese a ese pico de violencia, el caso de Arauca es similar al de Mocoa en términos de concentración geográfica de la criminalidad, pues la mayor parte de la violencia armada que ocurre en el departamento no ocurre en la capital sino en otros municipios.³⁰ Los secuestros en el departamento también alcanzaron niveles críticos a comienzos de la década. No obstante, al igual que ocurre con los homicidios, la mayoría de secuestros han ocurrido en otros municipios distintos a Arauca. La cifra tanto en el municipio como en todo el departamento ha descendido desde 2002.

²⁸ La jueza Constanza Gaona adelantaba procesos delicados como el asesinato de tres niños en zona rural del municipio de Tame, crimen que inicialmente tuvo como principal sospechoso al teniente Raúl Muñoz del Ejército Nacional.

²⁹ Entrevista a Alfonso Verdugo, juez penal municipal. Arauca, julio 26 de 2011.

³⁰ Esto es paradójico si se tiene en cuenta que según algunos miembros de la fuerza pública de la región, la mayoría del pie de fuerza militar no está en Arauca sino en municipios como Arauquita, Tame y Saravena.

Pero de igual forma que en el caso de Mocoa, de lo anterior no se sigue que Arauca no sea un municipio violento:

TABLA 10
HOMICIDIOS Y SECUESTROS X 100 MIL HABITANTES EN ARAUCA Y PROMEDIO NACIONAL

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|------|
| Homicidios x 100 mil habitantes (Arauca) | 100,8 | 192,6 | 81,61 | 61,6 | 42,34 | 22,1 | 12,8 | 13,8 | 14,8 | 14,6 |
| Homicidios x 100 mil habitantes (promedio nacional) | 68,12 | 69,62 | 56,2 | 47,7 | 42,2 | 40,25 | 39,14 | 36,3 | 35,16 | 33,4 |
| Secuestros x 100 mil habitantes (Arauca) | 48,3 | 11,08 | 5,4 | 4,02 | 5,3 | 5,2 | 6,4 | 0 | 1,2 | 8,52 |
| Secuestros x 100 mil habitantes (promedio nacional) | 7,14 | 7 | 5 | 3,4 | 1,86 | 0,001 | 1,18 | 0,1 | 0,47 | 0,61 |

Fuente: Observatorio de DDHH y DIH Vicepresidencia de la República (2011).

Si se miden los homicidios con el índice de homicidios x 100 mil habitantes, se aprecia que con respecto al promedio nacional, durante la primera mitad de la década la criminalidad en Arauca alcanzó niveles críticos. En 2002 los homicidios x 100 mil habitantes del municipio casi triplicaron el promedio nacional. Sin embargo, desde 2005 se observa un descenso considerable en este índice. Parte de la explicación del descenso relativo en la intensidad del conflicto se origina en la desmovilización del bloque paramilitar Vencedores de Arauca en el marco de las negociaciones de paz de esos grupos con el gobierno Uribe. Sin embargo, los reductos de esos grupos siguen operando en Arauca, pero sobre todo en Tame, Cravo Norte y Puerto Rondón. En los últimos dos años, las llamadas Águilas Negras han hecho presencia en Arauca, delinquiendo e intimidando a sindicalistas y a líderes cívicos e indígenas.

En cuanto a los secuestros por 100 mil habitantes, Arauca siempre ha estado por encima del promedio nacional, aunque con varios descensos y ascensos relativos. En 2001 se llegó a la preocupante cifra de 48,3 secuestros por 100 mil habitantes. En 2010 la cifra fue de 8,52, que igual sigue siendo preocupante pues supera de lejos el promedio nacional. La magnitud de este delito en el municipio se explica por la presencia y el flujo constante de empleados y técnicos de las empresas petroleras nacionales y multinacionales, los cuales son blanco predilecto de la guerrilla para ejercer presión sobre ellas. A menudo se ve en la prensa local y se cuenta en las calles del municipio que “secuestraron a un ingeniero”. Esto ha llevado a las empresas a contratar servicios privados de seguridad y a incidir en las instituciones municipales para que la seguridad estatal proteja su infraestructura y sus funcionarios.³¹

³¹ Carlos Saavedra, consultor de Pacific Rubiales. Arauca, julio 28 de 2011.

Actores y poderes locales

Aparte de las instituciones, actualmente el conjunto de actores locales en Arauca está conformado por los partidos y los políticos locales, las guerrillas, los reductos del desmovilizado bloque paramilitar Vencedores de Arauca, las organizaciones de la sociedad civil, las iglesias cristianas y las empresas petroleras. A continuación presento un panorama general del mapa de poderes locales del municipio.

Pese al declive sufrido en los últimos años, los partidos políticos siguen siendo actores poderosos en Arauca. Durante mucho tiempo, incluso desde la época de Guadalupe Salcedo, el departamento fue un bastión del Partido Liberal. La mayoría de los gobernadores elegidos popularmente han pertenecido a ese partido o tenido vínculos directos con el mismo.³² Julio Acosta Bernal, quien fue primer alcalde elegido popularmente en el municipio y luego fue gobernador, ha sido uno de los barones electorales liberales más poderosos de la región. De igual forma, la Alcaldía de Arauca fue durante un buen tiempo dominada por los liberales. Entre 1988 y 2003 todos los alcaldes fueron de ese partido.³³

Pero el poder de este partido no puede entenderse sin tener en cuenta a las guerrillas, en particular al ELN. Según la MOE (2008: 62), la preeminencia del Partido Liberal se explica por el hecho de que el ELN ejercía influencia directa sobre él y sobre la política local en general. Lo mismo hicieron las FARC durante un buen tiempo.³⁴ Esto es una muestra de que estas dos guerrillas son actores muy poderosos en el ámbito local, lo cual se explica en parte por el hecho de que desde los ochenta han construido una fuerte base social que aún hoy perdura pese a la ofensiva militar producto de la seguridad democrática y de la declaratoria de Arauca como zona de consolidación.³⁵ Gracias a este profundo entroncamiento social, las guerrillas controlan hoy el tráfico de armas en la frontera y siguen ejerciendo un fuerte control sobre la política local, lo cual han venido haciendo al menos desde 1990 (Peñate 1998; MOE 2008). De igual forma, también ejercen control sobre la explotación de hidrocarburos y extorsionan a las empresas petroleras (Gutiérrez 2010). En otras palabras, han capturado el municipio y ejercen dominio político, territorial y económico sobre él (MOE 2008).

Pero este dominio, aunque perdura hoy, se vio amenazado en 2002 cuando Julio Acosta fue elegido gobernador por Cambio Radical. Esta elección, según se ha denunciado, fue directamen-

³² Hay un patrón en los gobernadores: la mayoría han sido liberales y han estado envueltos en polémicas. Luis Alfredo Colmenares (1992-1995) fue cercano a la UP y fue asesinado en 2001; José Vicente Lozano (1995-1997) y Gustavo Castellanos Beltrán (1998-2000) han sido investigados por la Corte Suprema por vínculos con el ELN; Federico Gallardo (2000-2003) también ha sido investigado por esa razón y su elección fue anulada por el Consejo de Estado; Julio Acosta (2004-2007) era liberal pero se hizo elegir por Cambio Radical con ayuda de grupos paramilitares; Freddy Forero (2007-2008) fue destituido por una inhabilidad; Luis Eduardo Ataya (2009-2011) es cercano a Julio Acosta.

³³ Julio Acosta Bernal (1988-1990), José Cisneros (1990-1992), Ricardo Alvarado (1992-1994), Marcos Ataya (1994-1996), Iliana Josefina Baroni (1997-2000) y Jorge Apolinar Cedeño (2001-2003) fueron todos liberales.

³⁴ A finales de los ochentas y comienzos de los noventas, la Unión Patriótica tuvo mucha fuerza en la región y llegó a tener alcaldes en varios municipios.

³⁵ Hay que aclarar que hoy Arauca ya no es una zona focalizada por el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

te apoyada por los paramilitares de la región (MOE 2008: 65).³⁶ Quizás por este apoyo es que la elección de Acosta significó un desafío al poder del ELN, lo cual tuvo como consecuencia un recrudecimiento de la violencia y una reconfiguración del mapa político del municipio.³⁷ Aquí entraron en escena los grupos paramilitares. En 2001 comienzan a llegar por Tame comandos de autodefensas que eventualmente formaron el Bloque Vencedores de Arauca, el cual fue liderado por los hermanos Mejía. El gobernador Acosta estaba alineado con la política de seguridad del presidente Uribe, por lo cual combatió frontalmente a la guerrilla, con ayuda de los paramilitares y con la complacencia de la fuerza pública, según se ha denunciado.³⁸ Es en este contexto en el que el presidente Uribe declara a Arauca como zona de rehabilitación y consolidación. Aunque no fue consecuencia directa de esta declaratoria —la cual fue revocada pocos años después— durante el gobierno de Uribe la presencia de la fuerza pública aumentó: sus actuaciones y operativos se incrementaron y por ende, como se mostró antes, hubo un aumento en la confrontación armada en el municipio y en el departamento:

En el municipio también hay una presencia importante de organizaciones sociales, las cuales han sido las principales víctimas del recrudecimiento del conflicto, pues a menudo se les señala de ser colaboradoras de la guerrilla. Organizaciones Sociales de Arauca (OSA) agrupa a un conjunto considerable de organizaciones cívicas y derechos humanos. Asociación de autoridades indígenas de Arauca (Ascatidar) y Asociación de Cabildos Tradicional de Arauca (Asocata) son las organizaciones de los pueblos indígenas de la región, lideradas sobre todo por indígenas u'wa y muy activas en defensa de sus derechos y territorios. Humanidad Vigente y la Fundación Luterana también son muy activas en temas de derechos humanos y violencia de género. También hay un sinnúmero de organizaciones de población desplazada, las cuales han sido señaladas de estar infiltradas por las guerrillas. Estas organizaciones no tienen buenas relaciones con la administración municipal ni con la fuerza pública, en buena parte por la estigmatización de la que son víctimas.³⁹

Las iglesias cristianas son actores invisibles pero muy poderosos en el ámbito local. Existe un sinnúmero de iglesias que tienen un poder político considerable, pues inciden en la política local y mueven un caudal electoral importante. Por ejemplo, el alcalde de Arauquita, José Francisco Vargas Díaz, es adventista y fue elegido con el apoyo férreo de esa iglesia. Además, las iglesias se mueven en red y están muy coordinadas. Su principal mecanismo de acción es la evangelización de comunidades campesinas e indígenas vulnerables en zonas rurales del municipio.⁴⁰

³⁶ Verdad Abierta (21 de enero de 2009). 'Mellizo Mejía' salpica a exgobernador Julio Acosta y a la Fuerza Aérea. Disponible en web en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/80-versiones-seccion/765-el-mellizo-salpica-a-ex-gobernador-julio-acosta>

³⁷ Desde entonces, los partidos uribistas han ganado preeminencia en Arauca. Hernando Posso, elegido alcalde en 2004, perteneció a Convergencia Ciudadana, y William Reyes, elegido alcalde en 2007, perteneció a Alas-Equipo Colombia.

³⁸ Verdad Abierta (24 de octubre de 2008). 'Mellizo Mejía' contó cómo fundó el Bloque Vencedores de Arauca. Disponible en web en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones-seccion/502-mellizo-mejia-conto-como-fundo-el-bloque-vencedores-de-arauca>

³⁹ Carlos Saavedra, consultor de Pacific Rubiales. Arauca, julio 28 de 2011.

⁴⁰ Entrevista a Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011.

Y finalmente, las empresas petroleras —Ecopetrol, Oxy y Pacific Rubiales— son actores muy importantes e influyentes en la política local. Con el descubrimiento del pozo de Caño Limón, el municipio ha crecido y se ha desarrollado en función de las empresas. La construcción de hoteles, bares y prostíbulos, así como la concentración de los servicios de seguridad del Estado, han sido en función de estas empresas, sus proyectos y sus funcionarios. La mayoría de pozos petroleros del departamento no están en Arauca, pero como el aeropuerto sí está allí, a diario el paso de las lujosas camionetas de los “ingenieros” —como son llamados los empleados de las empresas— contrasta con la precariedad del municipio. Se dice en la región que las empresas tienen injerencia directa en la administración municipal y que tienen acuerdos informales con la fuerza pública para que garanticen su protección.

Otros síntomas de debilidad

Además de la evaluación del desempeño institucional del municipio y de la descripción del mapa de poderes locales, hay otros fenómenos que también son síntomas de debilidad institucional en el municipio. Menciono algunos de ellos. El primero y quizás más evidente es el contrabando. Al ser un municipio ubicado en la frontera del país, Arauca es un espacio propicio para el comercio ilegal. A diario se estima que se traen de Venezuela al menos 5.000 pimpinas de gasolina (Codhes 2008: 18). También existe un tráfico de armas que es controlado principalmente por las FARC y el ELN. Y finalmente, dada la rica biodiversidad de los llanos orientales, es muy frecuente el tráfico ilegal de especies —muchas de ellas amenazadas— como chigüiros, guacamayas y morrocoyes, los cuales se venden en los peajes como mascotas.

El segundo es el reclutamiento forzoso de menores. Según la Defensoría del Pueblo (2008), este es un fenómeno extendido en la región y ha sido lo que ha permitido la subsistencia de las guerrillas. El tercero es la violencia de género, en particular la violencia sexual contra menores de edad. Esta es una práctica reiterada y generalizada, incluso por parte de oficiales del Ejército. Con frecuencia se reportan casos de agresiones y de violaciones, sobre todo a mujeres indígenas.⁴¹ Esto lleva al cuarto fenómeno, que es la vulnerabilidad de los pueblos indígenas del municipio y del departamento en general. Estas comunidades enfrentan problemas como la improductividad agrícola de las tierras de los resguardos, la carencia de programas de inversión social por parte del Estado en las comunidades afectadas y el sufrimiento de actitudes de discriminación (Defensoría del Pueblo 2008). Asimismo, son las principales perjudicadas por las explotaciones petroleras en la región, las cuales a menudo se realizan sin respetar su derecho a la consulta previa y ocasionando profundos impactos ambientales en sus territorios.⁴²

Y finalmente, el quinto es el deplorable estado de las vías y carreteras. En Arauca las vías están inundadas de huecos y grietas. La población ha protestado en numerosas ocasiones, pero la administración municipal no ha atendido este problema. Por ello, desde 2009 ha habido varias iniciativas de voluntarios para “reparchar” la deteriorada malla vial del municipio.⁴³ Asimismo,

⁴¹ Entrevista a Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011.

⁴² Entrevista a Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011

⁴³ Entrevista a William Vega, profesor Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

en la zona rural del municipio las comunidades han hecho sus propios caminos y trochas.⁴⁴ Por su parte, las carreteras de acceso tampoco están en buen estado. Las vías a Yopal y a Bucaramanga a menudo se obstaculizan por derrumbes.

CONCLUSIONES

Arauca es un municipio con una institucionalidad precaria que ha sido capturado por políticos locales en alianza con la guerrilla y que durante varios años sufrió también la embestida de la expansión paramilitar en los Llanos Orientales (MOE 2008). En los ochenta Arauca pasó de ser una región de frontera marginal, que históricamente ha aparecido como zona de conflictos, a alcanzar una importancia económica en el contexto nacional, dado el gran impacto petrolero de Caño Limón. Según la Defensoría del Pueblo, sus riquezas petroleras dinamizaron un “proceso acelerado de urbanización y articulación intra y extrarregional, que ha llevado a una contradicción en la distribución de la riqueza, el agotamiento de los recursos ambientales, la fragmentación del tejido social y la construcción de un proyecto regional cada vez más excluyente y violento” (Defensoría 2008: 293).

No obstante, las instituciones municipales han sido frágiles y han sido capturadas por poderes locales legales e ilegales que han ejercido control sobre la administración y destinación de los recursos públicos, en especial los derivados de esta actividad hidrocarburífera. En Arauca todos dependen del petróleo y sus regalías: tanto la ciudadanía, como los políticos, las empresas y los grupos armados ilegales. El conflicto armado ha sido el corolario de unas instituciones débiles y poco eficaces, que aún están lejos de operar como se espera.

¿Por qué las posibilidades de progreso social, económico y político se vuelven contraproducentes? ¿Por qué oportunidades de desarrollo y progreso regional y local, como la descentralización y el hallazgo de yacimientos petroleros, terminan convirtiéndose en mecanismos que posibilitan y acentúan la debilidad de las instituciones? En este texto se mostró que la presencia tenue y diferenciada del Estado es uno de los factores más importantes que explica esa paradoja. La presencia de un aparato estatal fuerte que impida la captura rentas, que persiga y sancione a los criminales, y cree reglas de juego claras mediante las cuales el progreso sea posible, es fundamental para institucionalizar la región, en general, y el municipio, en particular. Este aparato no existe en Arauca. Las inmensas riquezas que posee esta zona no solo se desaprovechan y se subutilizan debido a la ausencia de este aparato institucional fuerte, sino que terminan financiando y fortaleciendo a actores ilegales que han capturado y cooptado la débil institucionalidad existente. Para combatir esto es fundamental fortalecer las instituciones locales de la periferia, sobre todo en las fronteras, pues es esto es un paso necesario en la formación y fortalecimiento del Estado. Esto no se logra aumentando la presencia militar o llevando a cabo algunas reformas legales. En Arauca la institucionalidad formal existe. Lo que urge es una institucionalización profunda que suponga el fortalecimiento de la administración local, del sistema judicial, de los controles de la frontera y el aumento de oportunidades de prosperidad económica participativa para la ciudadanía.

⁴⁴ Entrevista a Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenas, Luis Carlos. 2004. "La lucha contra la explotación petrolera en territorio U'wa: estudio de caso de una lucha local que se globalizó". En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García (eds.). *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Ávila, Ariel. 2011. "Historias de la captura de las rentas públicas en los Llanos Orientales". En: Mauricio Romero (ed.). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Debate.

Codhes. 2008. *Arauca: dilemas de guerra, desafíos humanitarios*. Bogotá: Documentos Codhes.

DANE. 2011. *Perfil departamental de Arauca*. Disponible en web en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/81000T7T000.PDF

Defensoría del Pueblo (2008). *Décimo sexto informe al Congreso de la República*. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Disponible en web en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/16_informe_congreso.pdf

_____. 2007. *Tercer diagnóstico sobre calidad del agua para consumo humano. Informe Defensorial 136 - Defensoría del Pueblo*. Disponible en web en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/informe_136.pdf

Gutiérrez Lemus, Omar. 2010. "Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad". *Análisis Político*, 69, mayo-agosto 2010. Bogotá: Iepri-Universidad Nacional.

Hernández, Luis. 2010. "Regalías: ¿a dónde irán?" *Administración y Desarrollo*, 52 (38) enero-diciembre. Disponible en web en: <http://216.72.6.88/administracion/wp-content/uploads/2011/05/art01.pdf>

Hernández, Germán. 2004. *El impacto de las regalías petroleras en el Meta*. Villavicencio: Ensayos sobre Economía Regional- Banco de la República.

López, Paola. 2010. *Análisis de la influencia de las FARC y ELN en los procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos. Bogotá: Universidad Javeriana.

Ministerio de Comercio. 2011. *Perfiles económicos por departamentos: Arauca*. Disponible en web en: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=16724>

Misión de Observación Electoral. 2009. *Monografía político electoral. Departamento de Arauca 1997 a 2007*. Bogotá: MOE-Corporación Nuevo Arco Iris. Disponible en web en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/arauca.pdf

Peñate, Andrés. 1998. *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelis-*

mo armado. Bogotá: Paz Pública-Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de Los Andes, Documento No. 15.

Perry, Guillermo y Mauricio Olivera. 2010. *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo local y regional en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Proyecto Monitor. 2008. *Análisis de riesgos sociopolíticos. Arauca y Catatumbo. Agencia Nacional de Hidrocarburos y otros*. Disponible en web en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Central_Inteligencia/ACP_home/Entornos%20Arauca%20Catatumbox.pdf

Ramiro, Pedro y Alfonso Chaparro. 2006. *Colombia en el pozo: los impactos de Repsol en Arauca*. Madrid: Asociación Paz con Dignidad. Disponible en web en: http://www.grupotortuga.com/IMG/pdf/Colombia_en_el_pozo.pdf

Rausch, Jane. 2003. "Las comisarías de Vichada y Arauca. La apartada frontera oriental". En: *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los llanos*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Rodríguez, César y Luis Carlos Arenas. 2007. "Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo U'wa en Colombia". En Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.

Vicepresidencia de la República. 2008. *Situación de Derechos Humanos y DIH: Diagnóstico Departamental Arauca*. Observatorio de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Disponible en web en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2008/arauca.pdf>

Notas de prensa

Verdad Abierta (24 de octubre de 2008). 'Mellizo Mejía' contó cómo fundó el Bloque Vencedores de Arauca. Disponible en web en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones-seccion/502-mellizo-mejia-conto-como-fundo-el-bloque-vencedores-de-arauca>

Verdad Abierta (21 de enero de 2009). 'Mellizo Mejía' salpica a exgobernador Julio Acosta y a la Fuerza Aérea. Disponible en web en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/80-versiones-seccion/765-el-mellizo-salpica-a-ex-gobernador-julio-acosta->

Semana (19 de agosto de 2011). Elecciones 2011: 25 municipios críticos. Disponible en web: <http://www.semana.com/multimedia-nacion/elecciones-2011-25-municipios-criticos/4337.aspx>

Entrevistas

Emilio Arballo, de Médicos Sin Fronteras. Arauca, julio 26 de 2011.

Alfonso Verdugo, juez penal municipal. Arauca, julio 26 de 2011.

Irene Lara, organización Humanidad Vigente. Arauca, julio 26 de 2011.

William Vega, profesor de la Universidad Cooperativa y candidato del Polo Democrático al Concejo Municipal. Arauca, julio 27 de 2011.

Carlos Saavedra, consultor de Pacific Rubiales. Arauca, julio 28 de 2011.

Carlos Rodríguez, funcionario de la Defensoría del Pueblo. Arauca, julio 28 de 2011.

