

CONEXIONES COACTIVAS: PARAMILITARES Y ALCALDES EN COLOMBIA*

Francisco Gutiérrez Sanín**

RESUMEN

El presente artículo está dirigido a describir y entender los mecanismos a partir de los cuales se desarrolló la parapolítica local en el país. Por parapolítica local entiendo las diversas formas de colaboración no exclusivamente coercitiva entre paramilitares y candidatos y/o funcionarios elegidos a nombre de fuerzas políticas legales para cargos municipales o por debajo de ese nivel territorial. Me concentro en los alcaldes por el papel que juegan en el municipio, pero también porque es necesario acotar el material y establecer diferencias entre las distintas interacciones; la relación entre paramilitares y concejales, por ejemplo, pudo haber sido distinta. Aunque los conceptos y el material presentados aquí se refieren al conjunto de la trayectoria paramilitar, el grueso de las evidencias que presento proviene de la etapa tardía, en las que la parapolítica tuvo mayor centralidad. Esto podría generar sesgos. Los ajustes correspondientes tendrían que llegar a través de una indagación en la experiencia de la década de los ochenta.

Palabras clave: Paramilitarismo, Política, Alcaldías, Colombia.

COERCIVE CONNECTIONS: THE PARAMILITARY AND MAYORS IN COLOMBIA

SUMMARY

The goal of this paper is to describe and understand the mechanisms through which local para-politics developed in Colombia. By “local para-politics” I understand the diverse types of cooperation, non-coercive, between paramilitary members and candidates and/or officials elected in the name of legal political forces on the municipal or lower levels. I focus on mayors given the role they play in municipalities, but also because it is necessary to limit material and establish differences between different interactions. The relationship between paramilitary members and town councillors, for example, could be different. Although the concepts and material presented in this paper refer to the entire paramilitary history, the majority of the evidence I present comes from the later stages, during which para-politics was more centrally important. This could introduce biases. The necessary adjustments could be made by a deeper research of local para-politics.

Keywords: paramilitarism, politics, mayor’s offices, Colombia.

Fecha de recepción: 3/11/2015

Fecha de aprobación: 18/12/2015

* Fueron fundamentales para este texto los insumos proveídos por Christian López, Isabel Cristina Calvete y Ana María Crisanch, entre otros colegas y asistentes de investigación.

** Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciencia Política. Correo Electrónico: fgutiers2002@yahoo.com.

INTRODUCCIÓN

Aunque ya hay una literatura amplia sobre el tema de parapolítica local (ver más adelante), muchas de las preguntas fundamentales sobre él están sin contestar. Todas son fáciles de formular pero mucho más difíciles de responder. Me concentraré aquí solamente en una, con la esperanza de que en el proceso de contestarla pueda encontrar algunos criterios que ayuden a explicar la gran variación entre las diversas formas de articulación entre políticos y paramilitares que se encuentran en la evidencia empírica. Ella es la primera y más simple de todas: ¿por qué diablos tuvieron que acudir los paramilitares a los políticos locales? Las ventajas para un grupo ilegal de apropiarse de las funciones regulatorias del estado a cualquier nivel territorial pueden parecer obvias, pero implican costos (algo que se descuenta en la mayoría de los análisis); también sabemos a ciencia cierta que los paramilitares podían haber capturado numerosas agencias por mano propia (Gutiérrez, 2014 a). Por lo demás, a veces la iniciativa de captura provino del estado central mismo, como en el caso de la amplia colaboración entre agencias de seguridad y paramilitares. Estos también tenían la posibilidad de conectarse con el mundo legal a través de sus coaliciones con las élites económicas rurales. Por ejemplo, en Urabá, por lo menos al principio, fueron los gremios de la producción, bananeros y ganaderos, y no los políticos, quienes establecieron el puente entre el paramilitarismo y el mundo de las instituciones (Vargas, 2014; Salinas y Zarama, 2012). En la experiencia de las Convivir urabeñas encontramos involucrados a líderes gremiales¹, a militares, a policías, ciertamente a la gobernación, pero a muy pocos alcaldes y concejales². Si los paramilitares tuvieron un acceso amplio y más o menos garantizado al mundo de la legalidad, ¿por qué sintieron la necesidad de añadir un eslabón de intermediación más a la cadena? ¿Qué ganaban? ¿Qué hacían, o dejaban de hacer, las autoridades locales que ellos no pudieran obtener a través de la coerción o del capital político con el que ya contaban?

[132]

En efecto, aunque muchos paramilitares afirmaron tajantemente “no querer tener relación con los políticos” --ver más abajo--, en realidad lo que estaban queriendo decir es que interactuaban con ellos sin buscar dotarse de un candidato propio (como se verá, esta fue una situación bastante frecuente). En algunos municipios los paramilitares construyeron “autoritarismos subnacionales” (Valencia, 2007; López, 2010), pero en otros permitieron, e incluso estimularon, una competencia bastante acerba. Sin embargo, en todos estos escenarios mantuvieron un alto interés en las autoridades locales. ¿Por qué?

Aquel interés evidentemente no era menor. Distintas unidades paramilitares invirtieron una cantidad ingente de recursos para establecer el control sobre el municipio. También, por supuesto, respaldaron esta actividad con violencia frecuente: asesinaron o desplazaron y amenazaron a una cantidad muy grande de alcaldes, concejales, e inspectores de policía, cuya resistencia ejemplar está aún por narrar. La otra cara de la moneda es que miles de ellos se plegaron (por convicción, interés o miedo) a los diversos proyectos de gobernanza paramilitar. Por consiguiente, surge una pregunta dual a la principal (“por qué estaban interesados los paramilitares”) y simétricamente inversa: ¿aparte de preservar su vida, por qué estaban interesados los políticos locales en articularse al proyecto paramilitar? La respuesta no es obvia, como espero que quede claro a lo largo de este artículo.

¹ Alias Pedro Bonito se identificaba como ganadero y bananero, y cumplía la función de coordinar los vínculos con esos sectores (Gutiérrez, 2014 a).

² Sintomáticamente, esta situación cambiaría, de la mano de los grandes proyectos de alias El Alemán (Vargas, 2014).

Para responder a la pregunta central, y a su dual, desarrollaré la siguiente proposición: la parapolítica local constituyó una nueva etapa en la transformación del clientelismo colombiano, en la que los políticos construyeron una doble modalidad de intermediación. Frente a los paramilitares, ofrecieron nuevas fuentes de rentas y puntos críticos de acceso al estado a cambio de la provisión privada de la seguridad. Frente a las poblaciones de sus localidades, ofrecieron de manera diferencial protección, capacidad de negociación, y acceso a nuevos recursos a cambio de votos. Los paramilitares estaban interesados en *ambos* eslabones de esta cadena de intermediación, pues querían las rentas y el acceso, así como cierto grado de apoyo y de legitimidad, sobre todo pero no únicamente cuando la desmovilización era ya una perspectiva inmediata. Y gracias a esta estructura de intermediación, los políticos pudieron quedarse con porcentajes de las rentas que subían y bajaban, así como con nuevas redes de relaciones. Este nuevo clientelismo, que llamaré de *conexiones coactivas*, constituyó un sistema de incentivos autosostenido, articulado a diseños institucionales claves. Solamente se resquebrajó ante la intervención en gran escala del aparato de justicia del estado central³.

¿Cómo cambió la parapolítica al municipio? La proposición plantea la siguiente solución al dilema toquevilliano sobre la tensión entre continuidad y cambio. Por una parte, la parapolítica se paró firmemente en el mundo del clientelismo ya establecido, tal como lo había encontrado (aunque, como muestra lo que sigue, ese mundo tampoco era estático). De esto estaban plenamente conscientes los paramilitares mismos: “entonces , había un candidato con que le apostábamos con todo , decíamos esta va a ser la persona indicada como administrador de ese municipio y en muchos casos nos sentábamos con él y lo apoyábamos, le decíamos mire las comunidades quieren votar por usted ; y como lo apoyábamos, a las comunidades la apoyábamos con reses o sea carne para hacer la comida en sus reuniones , en dinero para contratar el transporte para el día de las elecciones, para pagar propaganda y cosas de esas, todo lo que se hace en una campaña política” (Justicia y Paz, 2009 C). Pero, por otro lado, transformaron profundamente a ese clientelismo, creando nuevos canales y modalidades de intermediación, y generando impactos mucho más deletéreos sobre el estado y la sociedad.

[133]

Si la proposición que acabo de plantear es cierta, entonces uno debería observar tres invariantes en la parapolítica. En primer lugar, y a despecho de cierta centralización armada de la actividad clientelista, una vigorosa vida faccional incluso en los relativamente pocos casos en los cuales los paramilitares propendieron por la acumulación de cargos en una sola persona (o grupo relativamente reducido de personas). En efecto, por ser una variante del clientelismo, y no un fenómeno como el “autoritarismo subnacional”, los parapolíticos tendrían que competir por el favor tanto de sus bases electorales como de sus patronos. En segundo lugar, y como consecuencia, tendríamos que ver feroces problemas de acción colectiva dentro de la parapolítica (Gutiérrez, 2014 a). En tercer lugar, esperaríamos observar niveles muy altos de violencia contra los políticos, incluso aquellos cercanos al proyecto paramilitar. En la medida en que se mantuvo el faccionalismo tradicional, pero que los problemas de acción colectiva generados por él fueron administrados por un grupo armado con vocación punitiva, se deberían esperar muchos desenlaces violentos. A lo largo de este texto mostraré cómo se presentaron estos fenómenos en muchas de las expresiones de la parapolítica, pese a su diversidad.

La exposición procede en el siguiente orden. En la primera sección, esbozo las principales proposiciones que se encuentran en la literatura relevante y explico en qué sentido este trabajo

³ Cuya participación en el esquema es indispensable. Por eso, y por ser autosostenido, reaparece fácilmente.

dialoga con ellas. En la segunda, construyo una tipología simple de experiencias de gobernanza paramilitar desde el punto de vista de la métrica que separaba a paramilitares de políticos en el territorio respectivo. En la tercera parte, contesto a la pregunta principal (por qué los paramilitares estaban interesados en algo más que la obediencia coercitiva de los políticos). La cuarta se centra en la dual (por qué los políticos se interesaban en los paramilitares). La quinta identifica algunos de los principales problemas de acción colectiva que sufrió la parapolítica. Enseguida, presento un análisis institucional, tanto de las condiciones como de las consecuencias de la parapolítica. En las conclusiones vuelvo a las implicaciones teóricas y de política del análisis.

Me apoyo para esta narrativa en cuatro grandes fuentes aparte, naturalmente, de una literatura especializada ya amplia y en general de alta calidad: a) audiencias de Justicia y Paz; b) expedientes de juzgados de ejecución de penas; c) entrevistas a profundidad con líderes o mandos medios paramilitares; d) prensa y portales web. Al presentar los testimonios, omito la mayoría de los nombres propios; los incluyo solamente en casos de complicidad pública y comprobada⁴.

A lo largo de toda la exposición uso el pretérito, porque la última desmovilización paramilitar se produjo en 2007. Esto no quiere decir que quiera implicar que el fenómeno estudiado aquí haya desaparecido de un día para otro. Esto, como sabe todo el mundo, simplemente no es verdad. Hay un debate en curso sobre la naturaleza de las llamadas Bacrim y otros grupos herederos, que no es objeto de mi análisis aquí. Ya hay varios trabajos acerca de qué tan nuevas son las Bacrim en relación con el paramilitarismo⁵. Por otra parte, muchos parapolíticos, algunos de ellos involucrados en crímenes terribles, han seguido participando alegremente en la vida electoral por interpuesta persona (ver por ejemplo <http://www.las2orillas.co/la-parapolitica-la-ilegalidad-mandan-en-la-pelea-por-la-gobernacion-de-bolivar/>). Todo esto muestra que la parapolítica es mucho más que un episodio pasado: constituye una amenaza vigente. Su estudio, por consiguiente, tiene importantes implicaciones de política pública.

[134]

Utilizo a lo largo del texto la expresión “alcaldes colaboracionistas” para referirme a aquellos que participaron en el proyecto paramilitar de una manera que iba mucho más allá de lo que se esperaría de una relación simplemente coactiva. No debe olvidarse nunca, empero, que hubo muchos que se negaron a colaborar, y que ofrendaron sus vidas para defender normas, principios y valores que algunos podrían considerar intangibles.

1. LA LITERATURA

El análisis que presento aquí cae en el área de intersección entre la literatura sobre parapolítica, la que trata sobre la relación entre paramilitarismo y estado, y aquella sobre guerras civiles.

En los trabajos pioneros sobre parapolítica se mostró cómo esta era una “expresión regional” del estado (Leal y Dávila, 1990), lo que corresponde bastante bien al concepto de Mann de “presencia indirecta” (2012). Dos décadas después, Claudia López y coautores (2010) mostraron cuán endémica se había vuelto la parapolítica en el país⁶, y se preguntaron hasta qué punto era cierto que los paramilitares utilizaran a los políticos; hubiera podido ser al revés. Ese mismo año, en un texto

⁴ En algunos, aunque no muchos, casos, las denuncias contra determinados personajes han resultado falsas. Sin embargo, todas las dinámicas presentadas aquí son corroboradas por numerosas fuentes, independientes entre sí.

⁵ De hecho, análisis razonables que observaban que las Bacrim tenían tanto de continuidad como de cambio en su relación con el paramilitarismo aparecieron muy temprano. Ver por ejemplo CNMH, 2010.

⁶ Su denuncia tuvo efectos no solamente académicos, sino también políticos y judiciales.

pionero, Barrera y Nieto (2010) explicaron que las principales proposiciones sobre la parapolítica no daban cuenta de la variación regional del fenómeno. Su importante intuición básica era que se necesitaba mirar a la parapolítica como “un arreglo institucional”

La agenda ha avanzado recientemente con dos clases de aportes. Por una parte, Velasco y Ávila (2012) y Gutiérrez (2014 a), entre otros, han mostrado cómo la parapolítica no constituyó un bloque coherente, sino que estuvo atravesada por permanentes problemas de acción colectiva (Bonilla, 2007). Por la otra, se ha comenzado a cuestionar el énfasis en la dimensión local del problema (ver por ejemplo el interesante texto de Ciro, 2014). ¿De dónde sale la iniciativa de interacciones sostenidas --lo que llamé en (2012) “la relación especial”, y que en algunas regiones como Urabá se llamaba la “relación entre primos”-- entre estado y paramilitares? ¿Del estado central o de las municipalidades? En el caso paramilitar, la respuesta no es simple.

Esto nos lleva a la segunda literatura. Es claro que en general tampoco es fácil de entender la relación proteica entre paramilitarismo y estado. En otra parte (2014) he resumido las principales proposiciones acerca de ella. La hipótesis clásica de Romero (2003) se centra en una fractura social y estatal: la rebelión de las élites locales, apoyadas por el ejército, contra las iniciativas de paz del ejecutivo. También se ha visto al paramilitarismo como un instrumento del estado (ver por ejemplo Medina y Téllez, 1994) o, en la dirección inversa, como un fenómeno ajeno a él, que ha intentado tomárselo (ver por ejemplo Rangel, 2005). No es fácil discernir cuál podría ser el papel de la parapolítica en estos dos últimos planteamientos. Alternativamente, podría verse a ésta como parte de la “reconfiguración cooptada del estado” (Garay et. al., 2008). He criticado en otro lugar con algún nivel de detalle esta idea (2010; ver también Barrera y Nieto, 2010). Es relevante para este artículo notar, adicionalmente, que parecería suponer que la iniciativa de la “cooptación” proviene desde afuera, de un actor armado separado tanto de la sociedad como del estado mismo. Las evidencias que muchos han mostrado, y alguna de la que planteo aquí, van en la dirección contraria.

[135]

Lo cual me lleva a la literatura contemporánea sobre guerras civiles. Buena parte de ella está construida también sobre el prejuicio liberal de estricta separación entre actores civiles y armados. Aunque Kalyvas (2006) critica tal supuesto, lo hace parte de su modelo de control territorial y de los desarrollos analíticos a partir de éste. La brillante crítica de Staniland (2012; ver también Cramer y Roberts, 2011 y Gutiérrez, 2015) a tal supuesto es muy sólida, y parecería ser un punto de partida razonable para cualquier avance en la comprensión de las guerras civiles: los actores armados están vinculados entre sí y con los actores sociales y políticos a través de una miríada de redes, instituciones, e intereses convergentes, que se expresan de manera transparente precisamente en el mundo de lo regional. Esta es una perspectiva que permite capturar el sentido de la parapolítica y vincularlo a las teorías sobre las guerras civiles. Más aún, la actividad armada rara vez --probablemente nunca, o quizás sólo en el límite, frente a fallas estatales catastróficas-- tiene lugar en un vacío institucional. Los estudiosos de las guerras civiles han tenido grandes dificultades para abrir la caja negra de la interacción entre instituciones y violencia organizada. Mostraré aquí algunos de los mecanismos que las vinculan.

3. MÉTRICAS DE LA INTERACCIÓN

El paramilitarismo estuvo articulado al sistema político desde su propia creación. Esto se puede mirar desde tres perspectivas. Primero, la manera en que operaron las experiencias fundacionales --Pablo Emilio Guarín, la cabeza visible de ACDEGAM, era un dirigente liberal regional, y después Luis Rubio fue alcalde de Puerto Boyacá--. Segundo, la instalación del estado en el territorio a través

de coaliciones anti-subversivas departamentales, articuladas sobre todo, pero no únicamente, a los barones electorales liberales (el primer estudio de caso se encuentra en el trabajo clásico de Leal y Dávila, 1990; un análisis del fenómeno en Gutiérrez, 2007). Tercero, desde las propias políticas estatales frente al paramilitarismo. Los paramilitares en realidad no fueron un grupo armado ilegal sino semilegal, que disfrutó de cómodos e importantes accesos institucionales durante más de la mitad de su existencia (Gutiérrez, 2014 A). Sin embargo, el fenómeno no se mantuvo estático: tanto el paramilitarismo como el sistema político sufrieron una vertiginosa evolución, vinculada a través de una relación de doble causalidad con importantes cambios institucionales que tuvieron lugar durante todo el período considerado.

Esto está evidenciado en los estudios de caso que se encuentran en la literatura sobre la parapoltica local. Los paramilitares mismos han hablado profusamente del fenómeno. A pesar de la miríada de matices que tiene cada narrativa, y de las diferencias por período, región y estructura organizacional (Gutiérrez, 2014 B), todos los paramilitares que sobrepasaron el umbral de lo puramente punitivo invirtieron grandes esfuerzos en desarrollar una relación estable con las autoridades locales. En algunos casos, el objetivo fue obtener resultados concretos en el avance de la organización. En otros, capturar rentas o implementar venganzas. Aún en otros fue implementar una estrategia de más largo aliento y de tipo piramidal, que fuera desde la base --el municipio-- hasta la cúpula --el congreso: “Nosotros estamos también tras el poder del estado pero no disparando. Somos amigos, vamos a probar que somos capaces de penetrar profundamente las estructura del estado sin disparar un solo tiro, eso hizo Ernesto Báez, llevar cerca de 48 parlamentarios al congreso de la república, un grupo enorme de senadores, de gobernadores, de diputados, alcaldes, concejales, porque penetramos la estructura de poder local, penetramos la estructura de poder regional, penetramos la estructura de poder nacional, buscamos lo mismo que la guerrilla pero por distintos medios, la guerrilla a punta de fusil, nosotros buscamos lo mismo y venimos y les llegamos y lo tuvimos, pero a través de intervenir abiertamente ... las elecciones democráticas, usted aspira, usted quiere que en esta región las gentes voten por usted, nosotros éramos dueños de la vida y de la muerte en la región, ¿usted aspira?, venga sentémonos pues conversamos”, (Ernesto Báez - Entrevista)⁷

[136]

Naturalmente, los modelos que llegan a los titulares de prensa son los más espectaculares y los más transidos por complicidades mutuas. Sin embargo, los patrones de interacción variaron mucho. Para poder capturarlos de manera sintética, presento cuatro grandes categorías según la distancia que separaba a los paramilitares de los políticos tanto en la vida electoral como en la actividad día a día⁸:

- a. *Injerencia acotada*. Este es el modelo de interacción más distante. Consistió en imponer algunas obligaciones a las autoridades locales y partir de allí dejar que los políticos compitieran entre sí sin mayores limitaciones. Aquí no encontramos listas únicas, y sólo raramente limitaciones o incluso permisos para llevar a cabo proselitismo, salvo para las fuerzas de izquierda; de hecho, en algunos casos extremos organizaciones sociales, sindicatos e incluso partidos alternativos pudieron sobrevivir en un ambiente extremadamente hostil cuando el jefe paramilitar negoció con ellos o llegó a la conclusión de que no constituían una amenaza

⁷ Naturalmente, esto también podría ser una racionalización ex post, pero en vista de la evidencia no parece probable.

⁸ Una y otra dimensión casi siempre estaban estrechamente relacionadas. Generalmente, cuando los paramilitares ponían a un candidato único co-gobernaban con él; por el contrario, una participación más moderada y distante en elecciones permite predecir una relación no muy íntima con el día a día del gobierno local. Hay excepciones, pero pocas.

directa. Las obligaciones para los alcaldes típicamente incluyeron lo siguiente: orientación anti-subversiva, uso prudente de la información para no exponer a los paramilitares, no persecución, acceso a políticas y sectores claves (como salud). También entraron con frecuencia en este menú, pero no necesariamente, el pago por parte de la alcaldía de una cuota fija, así como porcentajes por contratos. “Los postulados han señalado de que a ellos no les interesaba quien fuera el que subiera a la alcaldía, a ellos lo que les interesaba era que la persona que subiera a las alcaldías cumpliera con el compromiso que había con la población civil y también...frente al grupo al margen de la ley adquirieron ese compromiso, del cual dice los señores postulados, como era la colaboración en gastos de medicina y otros que ya hemos mencionado a cambio de prestarle seguridad” (Justicia y Paz, 2013). Véase este otro ejemplo: “En concejos y Asamblea del 2003 fue igual: a nosotros nos interesaba es que aplicaran las directrices sobre alcaldías y gobernaciones que le he venido comentando. Ningún partido o movimiento político, ningún candidato a Concejo, Asamblea o Junta Administradora Local, puede quejarse de no haber podido hacer campaña. Con todos ellos hablé directamente o indirectamente. O les mandé razón para que salieran a conversar, con las condiciones: no estar comprometidos con la subversión, cumplir con las obras a las comunidades que votaron por ellos. Muchos otros me pidieron citas para pedirme garantías y poder movilizarse sin problemas por mi zona, que se dejara a sus activistas y tenientes políticos hacer campaña, que se ayudara a respetar los resultados electorales. No recuerdo fecha y lugares pero casi todos los partidos pidieron garantías para su proceso electoral, y siempre les cantaba la misma cartilla: compromiso antisubversivo, compromiso con la comunidad, logrando todos votos en mi zona” (Informe DAS, 2008).

Cuando varios paramilitares (Juancho Prada, Botalón, Ramón Isaza, entre otros) declararon que “no les gustaba la política” y que buscaban no meterse en ella, se estaban refiriendo a que precisamente esta era su forma de articularse con el sistema político. Esa relación relativamente lejana pero en todo caso crucial podía darse a través de la típica delegación de territorios que se llevaba a cabo dentro del paramilitarismo: el jefe le entregaba a sus subordinados un subterritorio para que lo administraran, a cambio entre otras cosas de porcentajes por negocio y mantenimiento de la paz anti-subversiva. “O sea, es un fenómeno que se repitió en muchas partes del país. Aquí en esta zona fue Juancho Prada, como Ramón Isaza en Puerto Boyacá, algo así. Entonces la única diferencia es que Juancho Prada siempre ha dicho ‘a mí la política no me gusta’. La política como gubernamental como lanzarse a la alcaldía o al concejo, no. Yo no y nunca me metí en eso. Mis hombres lo hicieron, no sé, nunca pregunté, nunca controlé, nunca me gustó. Yo nunca me involucré en aspectos políticos’, porque en su lenguaje coloquial dice que él no está de acuerdo con la política porque pasan cosas feas y malas. Él no estuvo de acuerdo en apoyar políticos ni nada, que sus hombres lo hicieron, de pronto sí, que sus comandantes lo hicieron, de pronto sí. Pero que él nunca lo tuvo como política del grupo, lo que sí pasó en otras regiones del país. Que pudieron haber recibido en el grupo armado, seguramente que sí y se lo voy a mostrar que sí, no en voz de Juancho Prada, pero sí en voz de otros comandantes. Que sí se apoyaron personas dedicadas a la política regional.” (Justicia y Paz, 2012 A).

[137]

- b. *Influencia directa con competencia.* Algunos paramilitares fueron más allá que la simple imposición de restricciones y obligaciones. Fueron activos políticamente, pero aún dejaban que hubiera competencia en lo local, en esencia con la única restricción de que no participara ninguna fuerza claramente de izquierda. Los paramilitares influían a través de partidos, ONGs o asociaciones de la sociedad civil controladas por ellos. Al conjunto de demandas

de la primera categoría se sumaba entonces la obligación de interactuar con tales agencias, y otras de carácter específicamente político.

- c. *Listas únicas*. En algunas regiones del país, sobre todo pero no únicamente la Costa Atlántica, los paramilitares impusieron listas únicas y limitaron el acceso de algunos candidatos a territorios específicos. Una buena ilustración de esto son los famosos “Pactos”, en los que los paramilitares comprometían a sus auditorios civiles fuertes --grandes ganaderos y otros hacendados, algunas burocracias civiles, alcaldes, concejales y congresistas, a veces notarios-- alrededor de candidaturas y proyectos regionales específicos. De manera más prosaica, pero igualmente efectiva, con frecuencia los paramilitares coordinaron a esos auditorios a través de una combinación de amenazas y ofertas que rara vez dejaba de tener efecto. De los muchos ejemplos de esto veamos uno característico:

“El señor DS llegó a ser alcalde de SALAMINA por un pacto que hubo entre las autodefensas y varios personajes pudientes de la región, como ganaderos y hacendados y JSH, JP. Ese pacto fue en CHIVOLO en el año de 2000 cuando él, DS, llegó a ser candidato único a la alcaldía de SALAMINA por el acuerdo que pactó con las autodefensas, que fue un pacto regional para todo el departamento, porque se comprometieron varios municipios del Magdalena en sacar una lista única de alcaldes, concejales, inclusive hasta el gobernador” (Concierto para Delinquir, 2009 A)

En varios casos, los alcaldes desarrollaron una actividad entusiasta de apoyo a las autodefensas; los paramilitares llegaron a considerar que hacían parte de la organización. En algunos casos, aparecen como ordenadores de masacres (Concierto para Delinquir, 2002).

[138]

- d. *Señor y dueño*. En algunos municipios los paramilitares y la coalición que los apoyaba dieron un paso más allá de la simple imposición de listas únicas: se convirtieron en señores y dueños de la localidad. Esto, naturalmente, tuvo su base material en cierto tipo de economía. Por ejemplo, el municipio de Pivijay fue tomado por el Bloque Norte de Jorge 40 a través de la intermediación del ganadero Saúl Severini Caballero. Aunque Severini nunca hizo parte de la nómina del Bloque, ni del Frente, tuvo una influencia enorme en las decisiones que estos tomaban, y al parecer ordenaba directamente muchos de los actos violentos que se cometieron (Homicidio Agravado, 2009). Contaba además con una red familiar que ocupaba posiciones claves: su hermano Carlos era gerente del Fondo Ganadero, tenía primos y hermanos en la nómina de la alcaldía⁹, y su padre había sido notable de la localidad (y alcalde). Severini llegó a tener un control absoluto, y extremadamente violento, sobre el municipio. “Él era el que decía --dice un testigo en un expediente judicial--: tú eres de Pivijay y él decía yo no soy de Pivijay, Pivijay es mío” (Homicidio Agravado, 2010).

Aunque no la más frecuente, la métrica de señor y dueño no se limita a este caso extremo. Para ilustrarlo veamos otro ejemplo, esta vez el papel de Rodolfo Rivera Stapper en San Martín (Cesar):

“San Martín, Cesar. Tenemos que en San Martín, Cesar, había: Alcaldía de San Martín, desde el 16 de noviembre del año 83. Dice: el 16 de noviembre del año 83, San Martín es elevado a la categoría de municipio, según ordenanza 015 emanada por la honorable asamblea del departamento del Cesar. Esta ordenanza fue presentada y gestionada por el entonces diputado Rodolfo Rivera Stapper. Si se acuerda honorable magistrada que yo le hablaba a usted que el origen del

⁹ Además estaba relacionado profesionalmente con el alcalde, también hacendado ganadero.

paramilitarismo en el Cesar se da en la hacienda Riverandía de los Rivera Stapper. Veá ahí está. Esta información me la da el investigador de acuerdo a los análisis que se encuentra en la alcaldía. Él creo que también fue Representante a la Cámara con posterioridad con el Partido Conservador. Rodolfo Rivera Stapper, quien fuera entonces su primer alcalde. Entonces el ayuda a la creación del municipio y a su vez es el primer alcalde del municipio, año 83” (Justicia y Paz, 2012 B).

4. MECANISMOS PRINCIPALES

El papel de las autoridades locales en la guerra de los paramilitares varió de acuerdo con la métrica entre unas y otros; sin embargo, en general fue muy importante. Pero, ¿por qué no administrarla solamente a través de la coerción?

Es claro que muchos alcaldes fueron inducidos a la colaboración por la amenaza de la fuerza. Muchos fueron asesinados. Esto creó una reputación que hacía que las amenazas paramilitares fueran creíbles, y a partir de allí la intimidación fue más eficaz. Un mecanismo típico para someter a los alcaldes fue la convocatoria a una reunión: el jefe paramilitar ordenaba al alcalde o al candidato a acudir a un lugar aislado, con la evidente insinuación de que podía ser asesinado en cualquier momento. En la reunión se discutían rentas, políticas municipales, casos específicos, etc.; muchas veces se ponía al alcalde en el predicamento de rendir descargos. Las expresiones de los paramilitares remiten directamente al carácter coactivo de estas reuniones: tenían que ir “sí o sí”; “a las buenas o a las malas”, etc. En caso de cualquier problema o sospecha, el burgomaestre podía ser citado de nuevo. En las regiones en las que la connivencia con la fuerza pública era mayor, los alcaldes sabían que en esencia no tenían a quién acudir para que los protegieran.

Aun así, los paramilitares continuamente negociaron con los alcaldes colaboracionistas. Hubo muchas razones para que ello fuera así. Ante todo, los alcaldes y otras autoridades no se encontraban aislados; hacían parte de redes clientelistas con capacidad de decisión y con vínculos con las autoridades nacionales. Los alcaldes mismos tenían control sobre aspectos claves del presupuesto, como la decisión sobre contratos específicos, y de la nómina, o el nombramiento del gerente del hospital donde lo hubiere (vuelvo a esto más abajo). Tenían injerencia sobre las decisiones de la policía, y por esta vía sobre el orden público municipal. Contaban con diversos apoyos sociales. Por consiguientemente, tuvieron con frecuencia margen de maniobra para negociar, incluso en el caso de la cuarta métrica, en la cual los alcaldes eran paramilitares, o parientes, compadres o vecinos del liderazgo paramilitar.

Aparte de estas razones sociales y de estructuras de poder, no se puede dejar pasar desapercibido el aspecto de capacidades y personal que marcó la relación entre paramilitares y políticos. Los paramilitares necesitaban alcaldes fieles –su capacidad de monitoreo no era alta—y a la vez capaces, para que pudieran interactuar exitosamente con las autoridades nacionales. Esta clase de personal no era fácil de formar ni de reemplazar. Por otro lado, la frecuentemente feroz competencia en la que estaban trenzados los políticos locales, muchos de ellos peleando para interactuar en mejor posición con los paramilitares, resultaba confusa; no era fácil para estos discernir en este mundo turbulento quién era quién. Más aún, los paramilitares necesitaban intermediarios para que le dieran trámite a sus intereses (como fuerza ilegal o apenas semi-legal) dentro del mundo de las instituciones. Los políticos eran especialistas en la intermediación. Algunos paramilitares aprendieron de la experiencia guerrillera que la coerción tenía que interactuar con la intermediación, y podía ser derrotada por ella. Veamos lo que dice al respecto un paramilitar:

[139]

“En la política pasó lo mismo. La primera sorpresa que nos encontramos cuando comenzamos a ejercer como autoridades en nuestras regiones, que las guerrillas no eran el único ni el principal problema de esas regiones...A la guerrilla la obligaban a votar a cambio de contratos, puestos, tejas, mercaditos, plata, comida, mangueras, afiliaciones de Sisben, cupos en las escuelas públicas, consultas médicas. Todo lo que usted se imagine, señora Fiscal” (Informe DAS, 2008).

La intermediación era una función de la cual los paramilitares no podían prescindir. Obviamente, una vez iniciado el proceso de negociación/desmovilización el aspecto no coercitivo de su relación con los alcaldes se potenció muchísimo. ¿Intermediación entre qué y qué? Los alcaldes colaboracionistas tuvieron que poner en contacto muchos mundos, pero de manera regular intermediaron al menos entre estos:

- a. Entre el nivel nacional y el nivel municipal. Esto es clave en nuestro ordenamiento territorial, y está vinculado al acceso a recursos, a inversión, etc. De ahí que algunos paramilitares intentaran completar el diseño con la estrategia piramidal a la que me referí, que involucraba a congresistas y altos funcionarios.
- b. En particular, tanto por mandato constitucional como por la naturaleza de los dominios territoriales paramilitares, los alcaldes colaboracionistas debían ayudar a coordinar el orden público. Los alcaldes no fueron una figura muy importante en la relación de los paramilitares con el ejército, que se construyó de manera directa, o a través de políticos de más alto nivel (por ejemplo, durante las Convivir); en cambio, sí lo fueron con respecto de la policía. Tener alcaldes y policías que por lo menos ofrecieran neutralidad benévola, o que fueran más allá y coordinaran acciones con los paramilitares, fue extremadamente importante para estos, incluso en los casos de métrica más distante. El costo de imponer tal coordinación por vía coercitiva, algo que se hizo en algunas regiones, era alto.
- c. Entre el municipio y los actores ilegales o semi-legales. Para que se hiciera un movimiento presupuestal, o un nombramiento, no bastaba con una simple orden de los paramilitares; ella tenía que pasar por el escritorio del alcalde, y después podía ser eventualmente sujeta a control por los organismos de control relevantes.
- d. Entre diversos sectores de la población. Los municipios no eran recipientes de poblaciones homogéneas que estuvieran demandando “el bienestar social”; estaban constituidos por diversos sectores sociales, que a menudo se trenzaban en luchas de juego constante (lo que le das a otros me quitas a mí). Los alcaldes más curtidos tenían una larga experiencia en el trámite de estos conflictos.
- e. De manera crucial, entre diferentes redes clientelistas. Esta intermediación fue la destreza por excelencia para los gobernantes locales durante muchos años en Colombia, y sigue siendo extremadamente importante. Dada la posibilidad de alternación en el poder en el municipio, los paramilitares tuvieron que entenderse con tales redes; los alcaldes eran los especialistas en esta clase de gestión.
- f. Entre diversos grupos ilegales. Para muchos municipios, la convivencia con mafias, paramilitares y guerrillas era obligada. Los alcaldes, por triste necesidad, tuvieron que coordinar su actividad con estas fuerzas. Veremos más abajo que los paramilitares a veces tuvieron que tolerar que algunos colaboracionistas conversaran con la subversión. En ocasiones,

[140]

los alcaldes también sirvieron de puente para relacionar a los paramilitares con diferentes mafias. Más aún, los paramilitares eran por naturaleza faccionalistas, y por consiguiente los alcaldes tuvieron que servir de intermediarios para gestionar sus demandas y aspiraciones, que en ocasiones podían ser contradictorias.

“Puente”: esta expresión es usada por varios paramilitares. La función de puente era lo suficientemente importante como para generar sus propios incentivos, y por consiguiente las condiciones de participación:

“Era que existían siempre una persona que no pertenecía o no estaba en la nómina como ellos lo llaman de la autodefensas que hacían labor entre comillas de puente, que lo que tenían el interés de salir electos bien sea como concejales, como alcaldes e incluso como gobernadores y la autodefensas, esa persona que servía de puente hoy antes acá ellos la han identificado en sus confesiones, esa persona que servía de puente tenía sus propios intereses en su punto de contrataciones estatales porque de ahí y de ese presupuesto era que se surtía y se nutría tanto la persona que servía de puente como las autodefensas mismas” (Justicia y Paz, 2009 D).

Nótese que en este papel de puente –es decir, intermediario de gran importancia en diversas estructuras de interacción en las que los paramilitares no dependían sólo de sus propias fuerzas--, los alcaldes gozaban de un estatuto especial:

“Nosotros nos metimos menos en el tema de las Corporaciones Públicas, porque ellos no eran autoridades locales, no afectaban presupuesto, ni impartían órdenes. Los políticos de las Corporaciones Públicas. (Congreso, Asamblea y Concejo) nos servían para conseguir y avalar recursos para las obras de las comunidades, no era lo mismo... En realidad, uno se podía meter mucho en el tema de la alcaldía, pero en las corporaciones era más complejo, porque eso estaba cruzado por muchas lealtades, de tipo familiar, de trabajo, de negocio, y de amistad. Una familia te daba el voto para alcalde, pero votaba por el Edil, el concejal y el Diputado que ella quería. Y aunque uno le diga que vote por otro y hasta lo obligue, la gente siempre termina votando por la que ella quiere” (Informe DAS, 2008).

[141]

Así, pues, las redes clientelistas por debajo del nivel del alcalde eran más complejas y difíciles de manejar¹⁰. Pero el punto central es la multiplicidad de roles de intermediación que podía cumplir el alcalde. Esta multiplicidad se volvió fundamental en medio del proceso de reinserción, en el que los paramilitares empezaron a distribuir sus fichas para volver en buenas condiciones a la legalidad más o menos plena. Entonces, algunos de sus grandes objetivos económicos, políticos y militares¹¹ comenzaron a pasar por los alcaldes, e integrarlos a su estrategia se volvió una tarea aún más importante de lo que solía ser. Entre estos grandes objetivos estaban:

- a. Centralización, racionalización y supervisión de las rentas capturadas. La evolución de la actividad clientelista, centrada ahora en mecanismos como la contratación y políticas públicas, como la salud, permitiría esta actividad, que podría rendir pingües ganancias, y reemplazar parcialmente rentas cuyo costo político era prohibitivo (como el narcotráfico), sobre todo

¹⁰ De hecho, la cita anterior es inexacta, pues los concejales son quienes aprueban el presupuesto del municipio. Otros paramilitares entendieron rápidamente que eso era así, y desarrollaron su propia acción política frente a los concejales. Pero, por supuesto, eso no obsta para que el alcalde no fuera la figura central en la aprobación del presupuesto.

¹¹ Parto del supuesto --que creo bastante razonable-- de que los paramilitares mantuvieron su actividad armada y parte de su capacidad de amenaza violenta en medio de su proceso de reinserción.

para un grupo que aspiraba a actuar principalmente dentro de la legalidad. La condición para poder hacer esto era tener injerencia sobre el presupuesto.

- b. El negocio de la protección. Quedarse con un aparato militar más *light*, legal o legalizable, con capacidad de amenaza y a la vez instalado en el territorio a través de redes coactivas. Pero esto requería poder co-administrar el orden público.
- c. Alineamiento de intereses. En algunas regiones del país, sobre todo allí donde habían logrado construir coaliciones estables, los paramilitares comenzaron a desarrollar sus propios mecanismos de coordinación. Los grandes pactos que conoce la opinión consistían precisamente en esto: poner bajo su coordinación a los viejos intereses y las redes establecidas, y agregarle posiblemente un elemento participativo y antipolítico que les permitiera apelar a otros electorados y, sobre todo, adelantar las demandas localistas caras a los paramilitares mismos¹² y sus auditorios más cercanos. La base material subyacente de esta movilización era el esfuerzo de centralización de las rentas.

Este es el contenido real de la “refundación de la patria”: dinámicas clientelistas pero con diferentes formas de intermediación y más radicalización de las demandas localistas, participación local o regional de la “base” bajo el control del aparato armado, racionalización de la captura de las rentas. Por eso, fue tan importante para los paramilitares tardíos presentar su actividad política bajo la guisa de “lucha contra la corrupción”: permitía simultáneamente la intervención directa en los presupuestos municipales y la legitimación de cara a la competencia electoral. Las apuestas anti-políticas bebían de repertorios inventados por otros, que se habían popularizado en diversos ámbitos (no sólo en Colombia sino en el mundo andino: por ejemplo, los paramilitares con alguna frecuencia exhortaron a los votantes a “[pedir] a los políticos pero después votar por otros”, y eso se puede oír a muchos en Colombia, Ecuador, etc.). Los alcaldes, como expertos en intermediación, eran agentes vitales para este esfuerzo, que ya no podía estar basado en la pura coerción.

[142]

Por eso es que vemos tanta competencia asociada con la parapolítica. Aunque en las métricas extremas de señor y dueño el alcalde era “de los mismos con las mismas”, y las decisiones sobre personal o recursos eran tomadas por una sola persona o un grupo muy cerrado, en otros ámbitos se discutían aspirantes a cargos y contratos y listas electorales, así como estrategias y estrategemas. Una ilustración tomada de los grandes pactos:

“Un líder comunal del municipio de Tiquisio, Bolívar... narró cómo fue la primera reunión de los políticos de la región con los jefes paramilitares antes de las elecciones de 2003. Según la versión del líder comunal, esta reunión que se realizó en el municipio de Barranco de Loba ubicado al sur del departamento, fue convocada por alias ‘Ernesto Báez’ y contó con la presencia de unas 1300 personas, la mayoría aspirantes a consejos, alcaldías, la asamblea y otros cargos populares. En este ‘congreso’ se pretendió definir cuál de los aspirantes a la gobernación recibiría el aval paramilitar para las elecciones de 2003”¹³ (Verdad Abierta, 2012).

¹² Las razones por las que ello era así se encuentran en Gutiérrez, 2014. Pero más en general, para cualquier proyecto criminal la no intervención de los aparatos centrales en la vida local es una demanda estratégica.

¹³ Ver también las narrativas de El Alemán y de otros sobre sus experiencias políticas tardías.

5. MECANISMOS DUALES

Se podría pensar que los políticos locales no tenían ninguna razón para NO participar en los proyectos paramilitares que hacían presencia en sus regiones. Esto sería un error. Hubo al menos tres grandes categorías de razones para no colaborar. En primer lugar, abstención por reparos éticos, políticos e ideológicos. No debe olvidarse que varias fuerzas y partidos fueron blanco explícito de la violencia paramilitar (por razones ideológicas y/o estratégicas; ver por ejemplo Carroll, 2011). Algunos políticos simplemente se sintieron agredidos por la arbitrariedad y la violencia desplegadas por los paramilitares, y desarrollaron sus actividades pese a los signos ominosos que permitían predecir que serían atacados. Esto ocurrió desde el principio. En segundo lugar, abstención por los costos en los que se incurriría por participar en el proyecto. Estos eran múltiples, y altos. El riesgo de ser asesinado o atacado subía bruscamente para los participantes en relación con la población del común (claro, no tanto como para los que no participaban y se quedaban en el municipio¹⁴); podían convertirse en blancos de la guerrilla o de otros paramilitares. De hecho, podían también ser asesinados por los propios paramilitares con los que trabajaban, por toda una serie de razones, que iban desde las sospechas de traición, a menudo alentadas a fuego lento por políticos rivales, hasta simples motivos idiosincráticos, pasando por variantes intermedias. Al relacionarse con paramilitares, alcaldes y candidatos corrían también un riesgo real de ser procesados por la justicia. Es posible que lo hayan subestimado, porque en algunas situaciones (como las de señor y dueño) se tuvieron que sentir completamente a cubierto. Otros, en cambio, supieron desde el principio que el alto grado de exposición en el que se encontraban —dado su cargo o aspiración— junto con la colaboración con un grupo extremadamente violento podrían meterlos en problemas, máxime sabiendo que la interacción con paramilitares pasaba por el uso de los recursos públicos, etc. En tercer lugar, abstención por “no convertibilidad”. La parapolítica introdujo nuevos recursos y destrezas a la competencia, y algunos candidatos consideraron que en las nuevas condiciones simplemente no tenían cómo competir.

[143]

Ahora consideremos los mecanismos por medio de los cuales los paramilitares lograron la participación de los alcaldes. Arriba hemos visto que, en su relación con los alcaldes, los paramilitares contaban con tres grandes ases bajo la manga. En primer lugar y de manera obvia, tenían un aparato armado para respaldar sus aspiraciones e iniciativas. El aparato armado servía para atacar a quien se atravesara en su camino, pero también para organizar fraudes en gran escala. Aparte del fraude marginal que hace parte de las rutinas de nuestro sistema político en numerosas localidades, hubo episodios en gran escala. Sobre estos tenemos aún una comprensión pobre¹⁵, pero sabemos que sacaron del juego de una manera expedita a los rivales de los paramilitares. En segundo lugar, en muchos lugares estos disfrutaron de al menos la indiferencia benevolente de las agencias de seguridad del estado; en numerosas ocasiones esto fue bastante más allá. Incluso ahí donde la connivencia no era obvia, tampoco estaba garantizado que la fuerza pública pudiera proteger a los burgomaestres de la hostilidad paramilitar. En tercer y último lugar, las autodefensas podían estar bien relacionadas con diversas élites económicas, lo que les daba no solamente capacidad de coerción sino también influencia. Esta relación también tenía su propia métrica, y podía ir desde la confluencia orgánica hasta la simple provisión de seguridad.

¹⁴ Nótese que había aún una tercera alternativa, salir de la política o del territorio. Muchos lo hicieron.

¹⁵ Hay excelentes denuncias que han permitido identificar el problema, pero no una comparación sistemática entre los diferentes episodios. Nótese que para el fraude marginal no se necesitan la intimidación y/o la violencia; para el fraude en gran escala, sí.

Más aún, la violencia contra los alcaldes podía recubrirse con una pátina de legitimidad. Los paramilitares la justificaron en nombre de diferentes causas. La más frecuente, que constituyó la retórica estándar de los paramilitares frente a las victimizaciones de civiles, fue la lucha contra la subversión: el civil atacado era colaborador de la guerrilla. En la medida en que los alcaldes y otras autoridades locales tuvieron que convivir con múltiples factores de poder en su territorio, este pretexto resultó fácil de invocar. Aparte de esto, otra retórica que se usó para justificar actos violentos contra los alcaldes fue la de la lucha contra la corrupción. Los paramilitares contribuyeron activamente a la idea de que todos los políticos eran corruptos, y a partir de allí trataron de construirse una imagen de luchadores por la moralidad pública. Sobre la base de tal discurso asesinaron a muchos burgomaestres y candidatos. Es cierto que los ataques letales contra los alcaldes tenían un límite: eran eventos que en todo caso llamaban la atención de algunas autoridades nacionales y de la opinión, y podían generar oleadas de resistencia local. Por ejemplo, después de que los paramilitares asesinaran al alcalde de Concordia, Eugenio Escalante, “la gente se revolucionó”, y quemó las instalaciones de Telecom, de la registraduría y de la alcaldía (Concierto para Delinquir, 2009 b)

Pese a tales límites, es claro que los paramilitares contaban con activos estratégicos fundamentales en su relación con las autoridades locales: no sólo estaban articulados a estructuras de poder pre-existentes en las localidades, sino que también podían usar la violencia como incentivo selectivo para premiar a los colaboradores y separarlos de los no colaboradores¹⁶. Todo esto no fue suficiente, lo cual es en sí bastante sintomático. Por lo tanto, también acudieron a una serie de incentivos selectivos adicionales que premiaban a los alcaldes colaboradores. Algunos de estos incentivos dependieron de la métrica de la relación entre alcaldes y paramilitares, pero otros aparecieron persistentemente a través de todo el espectro de la diversidad de experiencias.

[144]

En primer lugar, los paramilitares permitieron a los alcaldes cobrar peajes sobre los porcentajes que aquellos cobraban al municipio. Como ya se vio en la sección anterior, parte de este porcentaje también quedaba en manos de los distintos escalones de la estructura paramilitar, de acuerdo con la manera en que esta distribuía el territorio (Gutiérrez, 2014 B):

“La red de contrataciones [fue] un grupo que creó Don Jorge 40 a raíz del mal manejo que hacían los alcaldes y algunos comandantes de los recursos destinados a la contratación pública. Esta red, liderada por la señora “la tía” se reunía con el comandante del frente y le pedía organizar una reunión con los alcaldes de los municipios que estaban en el área de influencia de este comandante y los comprometía a pagar el 10% de cada contrato. Este 10%, a su vez era distribuido entre los alcaldes, los tesoreros municipales, y el frente de las autodefensas que opera en esa zona, en los siguientes porcentajes: De ese 10% el 43.33 por ciento era para el alcalde, el 1.0 por ciento era para el tesorero del municipio, Y el 33.33 por ciento para el frente de las autodefensas que operaba en esa zona, y el restante iba a manos del señor Jorge 40...Y estos recursos obtenidos se distribuían como lo mencioné anteriormente y el restante como lo dije se le entregaba al jefe de la Red quien a su vez será que le reportaba a Jorge 40” (Declaración, 2008).

En segundo lugar, los alcaldes o candidatos pudieron usar su conexión con los paramilitares de cara a otros políticos. Este tipo de relacionamiento tuvo dos facetas, una “positiva” y otra “negativa”. La positiva consistió en obtener reconocimiento, poder y acceso a recursos dentro de su propia red

¹⁶ Aunque con las dificultades de separación y monitoreo que he señalado más arriba.

faccional gracias a ser un personaje de confianza de los paramilitares. La negativa consistió en poder limitar la actividad proselitista de los rivales, o convertirlos en blanco de la violencia paramilitar¹⁷.

En tercer lugar, las relaciones con los paramilitares dieron a los alcaldes nuevas funciones y papeles que constituían una fuente de legitimidad muy significativa. Por ejemplo, muchos de ellos actuaron como amigables componedores en las disputas entre los paramilitares y la población. Si bien los primeros se construyeron y pensaron como una fuerza punitiva, para la cual el asesinato era la salida a muchos conflictos, también eran una fuerza que entre otras cosas por su carácter semi-legal desarrollaba una actividad abierta tanto en veredas como en cascos urbanos. Por lo tanto, aparecían frecuentes roces y malentendidos entre paramilitares individuales, o subunidades de estos, y miembros de la población, cuyo desenlace, violento o no, tenían a veces que administrar y solucionar los alcaldes. Alcaldes colaboracionistas tramitaron por ejemplo problemas de tierras, laborales y humanitarios (iniciativas para salvar la vida de alguien, o al menos para recoger su cadáver. Naturalmente, esto también se constituyó en una nueva fuente de rentas; sabemos por ejemplo que algunos alcaldes lograron acumular una cantidad respetable de tierras combinando argucias y violencia (ver Informe FGN-DN-DN-CTI-SIA, 2008), o que cobraron por sus trámites frente a los paramilitares.

Encontramos esas nuevas funciones incluso en las dos categorías de interacción más lejanas. En algunos casos extremos, el alcalde podía dejar que los paramilitares hicieran su acción mientras él hacía la suya. En esta división del trabajo, con una distancia palpable, el alcalde solamente acudía al jefe paramilitar o viceversa, cuando el cumplimiento de las funciones de uno exigiera la consulta con el otro. En el extremo opuesto, el alcalde pertenecía al círculo concéntrico más cercano del señor y dueño, por ser familiar, compadre y/o compartir estatus y actividad económica (en el caso de Pivijay, se trataba de un círculo cerrado de grandes ganaderos). Sin embargo, para cada uno de los tipos ideales de distancia los alcaldes fueron adoptando nuevas funciones de mediación.

[145]

En quinto lugar, los políticos pudieron usar el aparato de coerción paramilitar para diversos fines privados. La estructura organizacional de los paramilitares era laxa y dejaba lugar para un buen margen de violencia oportunista (Gutiérrez, 2014 b). Los alcaldes colaboracionistas a veces pagaban por aparte a los paramilitares –de su propio bolsillo o de las rentas municipales—para que les hicieran trabajos, o simplemente para que los acompañaran y vigilaran durante “horas extras”. Dadas las economías sobre las que se basó la experiencia de “señor y dueño”, esto era de lo más natural: a menudo los paramilitares mismos seguían, como en las experiencias fundacionales, utilizando a sus hombres armados como trabajadores agrícolas a tiempo parcial.

6. PROBLEMAS DE ACCIÓN COLECTIVA

En esta sección me concentro en las dinámicas interactivas entre el faccionalismo de la política local y el faccionalismo paramilitar. La parapolítica estuvo atravesada por dinámicas faccionales brutales desde el principio, e incluso en los escenarios de señor y dueño. El asesinato de Pablo Emilio Guarín¹⁸ ilustra bien el punto. Las principales razones para que ello fuera así se encuentran en las dos secciones anteriores: ambos, los mecanismos principales y los duales, generaron incentivos fuertes para que tanto paramilitares como políticos compitieran entre sí, a menudo combinando

¹⁷ Nos encontramos con idéntico patrón en territorios de influencia guerrillera.

¹⁸ Líder liberal y uno de los co-fundadores y cabezas visibles del paramilitarismo en el Magdalena Medio, asesinado en 1987. En principio, se creyó que el perpetrador eran las FARC; después los paramilitares han confesado serlo.

métodos pacíficos y violentos. Los paramilitares necesitaban atraer a los políticos para adelantar sus estrategias de guerra – a cualquier político, con tal de que no estuviera asociado con la izquierda¹⁹. Pero solamente unos pocos podían ser adoptados como colaboradores estables; el síndrome de filas largas con pocos cupos, característico del clientelismo tradicional colombiano (Gutiérrez, 2007), se presenta aquí en toda su intensidad. Por consiguiente, los políticos intentaron sacar a sus contrincantes propagando toda clase de chismes e infundios sobre ellos. En este ambiente cargado de miasmas, los paramilitares encontraron que tenían dificultad para orientarse. Los políticos, en efecto, estaban divididos en partidos y facciones, varios de ellos de reciente creación²⁰. Ellos debían luchar contra el partido adversario, las facciones rivales, y dentro de ellas contra alguien que les estuviera haciendo sombra, y por consiguiente tenían buenas razones para estar tratando de sacar permanentemente a alguien del camino. De ahí que la búsqueda por parte de los paramilitares de establecer ciertas dinámicas cohesionadoras de la política local y regional a partir de una captura coordinada de las rentas municipales –por ejemplo por medio de los famosos pactos-- tuviera límites claros. Los paramilitares, que tenían que buscar avales para su gente, se enfrentaron a la dura realidad de que confeccionar listas no era fácil, incluso cuando se tenía el fusil. Aquellas, las listas, podían deshacerse fácilmente, o generar serias divisiones entre sus apoyos. Más aún, entre los políticos había claramente un nuevo personal, promovido por los paramilitares; en muchas regiones influidas por ellos entró al sistema político más gente de la que salió, de modo que la paraparlítica hizo peor el síndrome de colas largas con cupos escasos.

[146]

La entrada de los paramilitares, por tanto, hizo mucho más dura la lucha por el poder local. Los políticos colaboracionistas, incluidos alcaldes y concejales, trataban de acercarse al paramilitar para obtener acceso a rentas, territorios y legitimidad (dentro de sectores específicos de la población, su red clientelista, burocracias civiles y militares, etc.). Allí donde los paramilitares lanzaron grandes proyectos políticos de carácter “participativo”, nuevos entrantes sintieron que estaban ante la oportunidad de promover una “nueva política” más cercana de las “bases”. En la medida en que esos proyectos estaban rodeados de un entramado territorial –notables, autoridades locales, activistas de vieja data—y de un conjunto de agencias participativas cuyo papel no era menor²¹, la idea hacía eco a discursos típicos del espacio público convencional/nacional²². Pero el personal nuevo, así como el tradicional, tenía que luchar por ganarse su cercanía con los paramilitares a brazo partido.

Los paramilitares también estaban fracturados. El localismo característico del proyecto, junto con la manera rutinaria de distribuir el territorio, generaba permanentemente disputas “limítrofes”. Ya se vio que los paramilitares tenían una forma característica de repartir sus territorios – que uno de ellos, Doble Cero, calificó de “feudal”—ver <http://doblecero.blogspot.com/archive/2006/06/index.html>-- , que consistía en delegaciones a cambio de rentas. Es decir, en lugar del modelo militarista de mando centralizado que, por ejemplo, se podía observar en las FARC, los paramilitares construyeron

¹⁹ E incluso aquí había dominios territoriales que permitían algunas excepciones.

²⁰ Creación además relacionada con el fenómeno de la paraparlítica. Como se sabe, muchos partidos nuevos fueron copados casi totalmente por los paraparlíticos.

²¹ Por ejemplo, la ONG Mujeres de Provincia creada por el Bloque Norte tenía a su cargo la captura de rentas en los municipios bajo su influencia. Esto incluía el cobro del impuesto predial.

²² “En los municipios de injerencia nuestra sobre la margen izquierda se lleva a cabo una primer reunión en el año 2002, donde participaron muchos concejales, la mayoría de los alcaldes y sus representantes y algunos ganaderos y líderes comunales de la margen izquierda, estuve en algunas reuniones, estuve personalmente en esa reunión en una finca que se llama él solito cerca de canales córdoba y en esa reunión se trató con los alcaldes de los municipios de la margen izquierda o sea san Bernardo del viento, moñitos, los córdobas, y canaletes, o con sus delegados, con los presidentes de acción comunal de la zona, con los concejales de la zona, sobre el proceso que se venía desarrollando en el norte de Urabá, proyecto político de Urabá, y comenzó a funcionar allí una gran organización social” (Justicia y Paz, 2009 E).

redes de control territorial en las que los subordinados tenían márgenes muy amplios de autonomía pero tenían que transferir a su superior, casi siempre a título individual y no organizacional²³, un porcentaje de sus ganancias por cada negocio. En el curso de la operación, naturalmente, las ganancias se podían evaporar, y además se creaban múltiples traslapes territoriales que producían celos y violencias entre los paramilitares, lo que terminaba afectando a su entorno civil.

Así, pues, a cada unidad –a veces subunidad-- le convenía tener a “su” político, y el superior jerárquico enfrentaba serios problemas de monitoreo y coordinación. A menudo, las unidades rivalizaban entre ellas por la influencia sobre una persona, entidad o negocio. Tales conflictos pasaban sin muchas mediaciones al sistema político, dada la gran centralidad que tenían los municipios en la guerra paramilitar (ver sección correspondiente): “Por ejemplo, la cooperativa que en teoría haría la vigilancia a las obras de infraestructura, como los acueductos, alcantarillados, rellenos sanitarios, vías, construcción de escuelas, construcción y dotación de puestos de salud, se terminó convirtiendo ... en “el peor factor de desangre del erario público y ya no era un veedor o fiscalizados de las obras, sino que terminó siendo la principal contratista de obras”. Mucho más grave que lo anterior, ‘ Vecino ‘ explicó que Coopsabana se convirtió en el centro de la puja entre los miembros del grupo armado, pues por el mal manejo de los recursos de parte de Wilber Cobo López y Humberto Frasser, los responsables de su administración, le propinaron un ‘golpe de estado’ y se quedaron con la cooperativa”. Esto podía terminar en el asesinato del político por el o los grupos rivales; naturalmente, en los casos de abierta guerra intra-paramilitar el peligro aumentaba.

Por otra parte, los paramilitares y sus políticos enfrentaban diversas tensiones. Una de las principales consignas de los primeros, como se vio arriba, fue la lucha contra la corrupción, lo que en realidad significaba la centralización y racionalización de las rentas a las que ya había tenido acceso el clientelismo convencional. La “lucha contra la corrupción” emprendida por los paramilitares estuvo marcada por una frecuente violencia homicida que sugiere que aquellos nunca lograron cumplir con la función reguladora/racionalizadora de captura de rentas que se habían auto-asignado. Hay muchas razones detrás de este fracaso –veremos en un momento cómo algunos paramilitares sintieron que, en efecto, se trataba de un fracaso--. Ante todo, aún con un fusil en la nuca, los alcaldes contaban con ventajas informacionales sobre los paramilitares; conocían el presupuesto y la manera de aprobarlo, así que podían dar largas y jugar con las cifras, un ejercicio en el que todo político tradicional ha de estar largamente entrenado. Nombramientos en cargos claves para los paramilitares, como el de gerente de hospital, se tenían que negociar con redes clientelistas que superaban con frecuencia el ámbito municipal. El gerente del hospital no sólo era del alcalde sino de su superior dentro de la red clientelista, generalmente un congresista y/o político de rango departamental o mayor. Entre más arriba se encontraba el personaje con el que debían hablar los paramilitares, más difícil²⁴ era acudir a la simple violencia como argumento:

[147]

“El hospital del Retén era igual al resto, quebrado. Cuando yo asumí el mando encontré que este hospital estaba dirigido por MC**. Persona que siempre le tuve desconfianza, yo quise sacarla varias veces, pero ella tenía un padrino político que era S., senador. Era cuota política de él y con o sin Meritocracia, él conservaba la cuota. Yo le insistía al señor S. que no aguantaba más queja, que todos los días me presentaban las comunidades, en varias ocasiones le dije directamente, pero él siempre decía que él respondía. Eso sí, ella cumplía con la responsabilidad militar y la responsabilidad financiera, me colaboraba con el impuesto de guerra, medicamentos para la tropa, atención de los heridos de urgencia, también con apoyos

²³ A veces había un porcentaje individual y otro organizacional; el primero casi nunca se omitía.

²⁴ Claramente: no imposible.

en medicina y médicos para las labores sociales que desarrollaba la organización, pero ellos quebraron ese hospital, me duele porque quisimos cambiar el manejo pero no pudimos” (Informe DAS, 2008).

Lo mismo sucedía con notables de los pueblos. Por eso, a los grandes pactos de la Costa Atlántica, por ejemplo, se invitaba a parlamentarios, a alcaldes, a concejales, pero también a hacendados, notarios y ganaderos. Tanto los políticos regionales o nacionales como los notables podían tener sus propios candidatos a la nómina, o sus propias demandas, lo que lo complicaba todo. Más aún: los paramilitares se enfrentaron también a un problema de selección adversa. Los políticos colaboracionistas a menudo eran buscadores de rentas, en casos extremos simples sádicos (ver Informe FGN-DN-DN-CTI-SIA, 2008), cuya actividad desordenada podía causar daño a la gobernanza paramilitar en el territorio. Sin embargo, si ya los habían puesto era difícil sacarlos, y costoso asesinarlos; además, no siempre era fácil encontrarles reemplazo. Peor aún, las gentes del círculo concéntrico más cercano al paramilitarismo estaban más expuestas a los riesgos que enumeré más arriba, así que probablemente se trataba de un personal con una alta tasa de rotación²⁵.

En algunos casos extremos, los alcaldes colaboracionistas se dieron el lujo de mantener contactos simultáneos con las autodefensas y las guerrillas; las primeras no los atacaron, tanto por los costos que esto implicaba como por considerar que esos alcaldes les seguían siendo funcionales:

“Dice Rodolfo Useda que este señor alcalde tenía vínculos con la guerrilla, que un día tocó fue colocarlo sentarlo y explicarle las situaciones de cómo en las estaba manejando toco que ponerlo en su sitio y decirle que mirara a ver o si no se iba a meter digamos en problemas conmigo, porque a mí no me gustaban esas relaciones, que supuestamente para ese entonces tenía con las autodefensas [y] le estaba mandando mercados a un grupo de la guerrilla de esa zona del 29 de la FARC... y otro caso pues que llama la atención en especial es el caso del señor JCR cuando él servía tanto a las autodefensas como servía también a la subversión” (Justicia y Paz, 2013).

[148]

Otros colaboracionistas desarrollaron actividades que eran mal vistas por los paramilitares en varios sentidos. Aunque, como ya se vio, la base material de la demagogia paramilitar “anti-corrupción” era el acceso a rentas del municipio –acceso que incluía no sólo a la organización sino a líderes paramilitares como individuos, así como a sus amigos--, el esfuerzo por centralizar y racionalizar bajo su égida esa captura de rentas sí fue perfectamente real. Real, pero con efectos limitados: el clientelismo ya instalado en el territorio tenía una inercia propia. Concluye melancólicamente un líder paramilitar:

“Pero, a estas horas de la vida, lo que tengo que decir, con mucha dignidad y con mucha decepción, pero también con mucha verdad, es que lo de la política municipal y departamental fue la única batalla que no pudimos ganar. Desterramos a la guerrilla, erradicamos a la delincuencia común, pusimos orden en nuestros territorios, pero no pudimos erradicar la corrupción política” (Informe DAS, 2008).

²⁵ Esta, claro, es una hipótesis que debe ser comprobada cuantitativamente. Por el momento, las narrativas que tengo a la mano la comprueban plenamente.

7. ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Esta sección está dedicada a las dimensiones institucionales de la parapolítica, que dieron su especificidad a la forma en que se desarrollaron las conexiones coercitivas. Examinó tres aspectos: a) algunos diseños institucionales que incidieron en la constitución de la parapolítica; b) el papel jugado por la forma en que los paramilitares se organizaron; c) las transformaciones en la función de los alcaldes y, en general, en el funcionamiento del estado, generadas por la parapolítica. Los examino en ese orden.

7.1. Diseños institucionales: ilustraciones

Los paramilitares construyeron su poder a partir de diseños institucionales que no sólo los legalizaron parcialmente, sino que les dieron numerosos puntos de acceso al estado y al sistema político. Esos mismos diseños a menudo también gobernaron la evolución del clientelismo convencional. Por ejemplo, dada la forma en que se dio la descentralización en Colombia, los alcaldes se encontraron con que tenían un acceso relativamente limitado a la nómina (en relación con los diseños precedentes), pero en cambio uno mucho más amplio a la contratación. El clientelismo de los contratistas fue extremadamente importante para los paramilitares, porque podía funcionar sobre la base de un número muy pequeño de personas, lo que limitaba los problemas endémicos de monitoreo que aquellos estaban sufriendo. A la vez, permitía capturar rentas gigantescas, y obtener influencia sobre actores claves en el municipio. Aquí el tema clave es de nuevo el papel de racionalizador de captura de rentas que se atribuye al actor armado, a cambio de porcentajes para los “puentes” y otros poderes locales. Al parecer Jorge 40 llegó hasta crear una unidad, la Red de Contratación, que coordinaba a los alcaldes y que funcionaba así:

“En esas reuniones se determinaban qué compromisos adquiriría cada mandatario con la Red de contratación y cómo se iban a distribuir los porcentajes globales que se le iba a cobrar al contrato, su distribución era así: se cobraba el 10% del valor del contrato y ese 10% se repartía de la siguiente forma: el 3.33% para el frente donde se recaudaba ese dinero, el 3.33% para el alcalde o gobernador o el político que ayudara a gestionar el contrato, el 1% para el tesorero del municipio donde se encontraba el contrato y el 2.33% restante se reportara a la Red que a su vez se le reportara a Jorge 40, en sí las autodefensas se quedaban con el 5.66% el resto era para los políticos y para los alcaldes” (Concierto para Delinquir, 2008).

Nótese cómo aquí los paramilitares coordinan la red, articulan al proyecto a políticos a nivel más alto que el municipal, y lubrican la actividad de los “puentes” (“políticos y alcaldes”). Algo similar sucedió con la salud, otra experiencia que permite entender cómo determinados cambios institucionales incidieron tanto sobre la re-estructuración del clientelismo como sobre la entrada de los paramilitares a la vida municipal. La ley 100, un ejemplo canónico de política pública neoliberal, estaba basada en el principio de participación en el sistema de la sociedad civil y de la iniciativa privada, y de la devolución a las municipalidades de la gestión de los hospitales²⁶. Los paramilitares, por su parte, estaban vitalmente interesados en el sector salud por dos razones: una militar (que el hospital atendiera a sus enfermos y heridos) y otra económica/política (rentas). La operación de toma del sector salud por parte de los paramilitares, que aún está por narrar, fue gigantesca, y estuvo basada en los diseños institucionales contenidos en la ley 100 y reformas ulteriores. La maquinaria institucional básica está constituida por los siguientes eslabones. Primero, el gerente del hospital era nombrado por el alcalde (a veces en negociación con sus superiores en la

[149]

²⁶ Lo que generó múltiples quiebras.

red clientelista); en muchos municipios los paramilitares garantizaron que fuera ficha suya. Esto, como se vio, generó renovados problemas de monitoreo (el gerente podía robar no sólo para los paramilitares sino para él mismo o sus amigos). Segundo, gracias a la figura de las ARS que eran la interfaz obligatoria con las instituciones prestadoras de salud, los paramilitares crearon poderosas cooperativas que les permitieron hacer jugosos contratos con el municipio. Tercero, debido a la focalización en la demanda, esas mismas unidades lograron hacerse a grandes flujos de recursos provenientes del estado central para el régimen subsidiado. Cuarto, y paradójicamente, como los pobres podían obtener el servicio solamente a través de una de aquellas agencias, los paramilitares tuvieron de facto la capacidad de decidir el acceso, lo que les dio la palanca fundamental del mundo clientelista: convertir o presentar servicios del estado como favores.

7.2. Estructuras organizacionales del paramilitarismo

Como aparato productor de violencia organizada, el paramilitarismo se estableció en los territorios de manera diferencial. En otra parte (2014 b) he propuesto una tipología del paramilitarismo desde el punto de vista de modelo militar. Los paramilitarismos fueron desde pequeñas unidades punitivas, apoyadas sobre todo en organismos de seguridad del estado, hasta grandes proyectos de gobernanza de las élites rurales, como en ACDEGAM o en Urabá.

[150]

Estos últimos tuvieron mejores medios y más razones para interesarse en la política regional. Tenían los cuadros para vigilar a los alcaldes y/o ponerles tareas; los abogados (¡inevitablemente!) para tramitar las relaciones entre paramilitares y municipio; los contadores y técnicos para hacer labores de control y seguimiento. Estaban involucrados en tareas de gobernanza tan amplias que no bastaba con las simples acciones que pudiera realizar el aparato paramilitar, por fuerte que fuera: se necesitaba también movilizar tanto al estado como a la población. Por ejemplo, la legalización de tierras y otros bienes, así como su protección, pasaba por diferentes eslabones del estado, incluyendo a las autoridades locales.

Incluso de cara a estas experiencias de gran magnitud también encontramos diferencias. Los proyectos de gobernanza de las élites rurales procedieron en esencia de dos maneras: la corporativa, basada en la interacción directa entre paramilitares, élites rurales y otros actores; y la política, basada en la interacción entre paramilitares y políticos, con mediación y acompañamiento de las élites. En la gran experiencia fundacional, ACDEGAM, encontramos una combinación de ambas. ACDEGAM estaba dirigida por un líder liberal, y articulada orgánicamente al funcionamiento del partido en su municipio²⁷, pero a la vez constituía un estado mayor ganadero construido sobre un gremio regional (Asociación de Campesinos y Ganaderos del Magdalena Medio) que incorporaba también a otros agro-industriales así como a criminales (Gutiérrez y Barón, 2006). Urabá fue la experiencia canónica de articulación no directamente mediada por políticos entre los paramilitares y las élites rurales. Alias Pedro Bonito narra cómo, pese a carecer él de experiencia política o militar, Castaño lo escogió para coordinar la relación con bananeros y ganaderos –relación que implicaba mecanismos en gran escala de financiación–, así como la de estos con las Convivir y con instituciones del estado. Por su parte, el Bloque Norte fue la experiencia canónica de la parapolítica²⁸. Es muy dicente que Castaño haya propuesto al Bloque Norte adoptar el modelo urabeño, pero sin éxito: Jorge 40 encontraba más adecuado para su región actuar con los políticos.

²⁷ Por ejemplo a través del periódico *Puerto Rojo*.

²⁸ Aunque es claro que esta se extendió por todo el territorio nacional.

Sin embargo, durante el proceso de reinserción estos dos caminos volvieron a converger. Esto muestra bien por qué fue tan importante la parapolítica. Los paramilitares adoptaron diseños participativos que les daban acceso a bienes preciados y políticas públicas claves, como la salud, y que además les permitían movilizar a diversos sectores de la población, lo que era clave para cuando ya no contaran con el aparato armado. En Urabá el Alemán creó una serie de ONGs, en las que se pueden encontrar desde líderes de juntas de acción comunal hasta concejales y alcaldes, para promover proyectos productivos asociados a la palma (Vargas, 2014). En la Costa Atlántica, la parapolítica se rodeó de, y fortaleció con, una red de ONGs o de agencias de carácter profesional. El robo de tierras se canalizó a través de varias de ellas, como el Fondo Ganadero de Córdoba²⁹. FUNPAZCOR o Mujeres de Provincia interactuaban intensamente con los municipios. A pesar de la diferencia de rutas, el papel de intermediarios cumplido por los alcaldes colaboracionistas y otras autoridades locales era muy importante para ser ignorado.

7.3. Cambios en el Estado

Si la reforma del Estado cambió al clientelismo y al paramilitarismo, el paramilitarismo también cambió al estado. ¿Cuáles fueron las especificidades de los municipios con alcaldes colaboracionistas con respecto de los demás?

Básicamente cinco. En primer lugar, la venalidad de los cargos. Como se vio arriba, en las métricas intermedias los colaboracionistas llegaron a sus cargos por ser capaces de comprarlos (no con plata suya, sino del municipio): es decir, prometiendo cuotas y rentas. En los escenarios de señor y dueño el alcalde perteneció en general al círculo más íntimo del personaje que coordinaba tanto la vida política como la paramilitar, en un contexto de separación muy débil entre lo público y lo privado. Solamente en la métrica más lejana encontramos que la venalidad queda en cuestión. Por ejemplo, Ramón Isaza afirma no haber exigido a los alcaldes transferencias para permitir que fueran elegidos; sin embargo, testimonios de sus subordinados y otras evidencias van en la dirección contraria³⁰. Nótese cómo contrasta esto con el clientelismo convencional de intercambio de favores por votos: aquí los políticos involucran dineros del estado a través de promesas particularistas, pero eso no quiere decir que compren formalmente el cargo, porque están interactuando con cientos, a veces miles de individuos.

[151]

En segundo lugar, la línea de mando del funcionario quedó trunca: rendía cuentas ante varios superiores (el estatal y el paramilitar; de estos podía haber varios). Esto abarca todas las experiencias paramilitares. Incluso en las métricas lejanas se reservaban dominios de decisión acerca de los cuales ellos tenían que ser consultados. En territorio de Botalón, por ejemplo, éste se preocupaba de lo suyo, y los alcaldes también, pero ay de estos si trataban de interferir en los asuntos de aquel. Más aún, temas relacionados con la seguridad, la subversión, la justicia, eran de consulta obligatoria. En tercer lugar, y por implicación, el papel de jefe del orden público atribuido a los alcaldes por la constitución de 1991 cambió de manera fundamental. El alcalde se convirtió en un eslabón de la gobernanza paramilitar, a su servicio. Su relación con la policía estuvo definida por esta característica, incluso allí donde la métrica era relativamente lejana. Básicamente, la policía se articuló a una forma de gobernanza en donde el paramilitarismo vendía su protección de manera diferencial a distintos sectores:

²⁹ A su vez alimentado por generosos subsidios estatales.

³⁰ Esto es posible debido a las estructuras organizacionales de los paramilitares: esta interacción entre diseños institucionales y estructuras organizacionales es muy importante y exige análisis ulteriores.

“Ese era el criterio general. Nosotros brindábamos un servicio de protección y orden en toda la región. Como estado de facto poníamos las reglas. Los políticos veían la forma de darle una presentación legal. Y me refiero a los políticos de afuera de la organización, porque dentro nunca tuvimos políticos propios que fueran del frente. Yo no quise que la organización se dañara por dentro con el virus de la politiquería.” (Informe DAS, 2008).

Cuarto, las funciones de gobierno de los alcaldes y otras autoridades locales también cambiaron, como ya se vio arriba. Por ejemplo, se convirtieron en mediadores entre sectores afectados por la acción violenta de los paramilitares y éstos³¹. Esta nueva función de intermediación se desarrolló en un contexto generalizado y dramático de pérdida de derechos ciudadanos causada por la instalación de los paramilitares en el territorio, por lo que se volvió extremadamente importante. Por otra parte, los paramilitares también aparecieron como mediadores entre las diversas demandas tramitadas por el sistema político, así que adoptaron funciones estatales. Estas demandas incluían no sólo a individuos, o a coaliciones de élites, sino a sectores mucho más amplios de la sociedad local. Ya presenté algunos ejemplos caracterizados por el uso de medios violentos. Al menos tan importantes son los ejemplos rutinarios, en los cuáles se observa a los paramilitares implementando su gobernanza día a día. Estos problemas de monitoreo también alimentaban el faccionalismo endémico de las redes políticas.

[152]

Quinto, el clientelismo de conexiones coactivas también cambió la forma en que se tramitaban los favores en el municipio. Naturalmente, antes del ingreso paramilitar el municipio rara vez estaban al servicio del “bien común”, cualesquiera que sea el sentido que se le dé a esa expresión. Muchos alcaldes hacían parte de redes que ya habían cambiado al calor de los nuevos diseños institucionales caracterizados en la sub-sección 7.1. En el nuevo clientelismo, por ejemplo, el papel de los contratistas era fundamental. Los contratistas financiaban campañas, y después el alcalde les proveía con nuevos contratos, a veces con peajes y otra clase de dádivas. En tal arreglo, la intermediación tradicional de favores por votos ya se había debilitado bastante. La entrada paramilitar cambió estas prácticas, aunque no necesariamente en contra de la tendencia que ya se había instalado. Ante todo, los paramilitares mismos entraron al mercado de financiación de campañas con gran fuerza. También procuraron poner a sus contratistas, aunque a veces acudieron a las redes ya establecidas para obtener hojas de vida y recomendados. El alcalde tenía que garantizar que el candidato del paramilitar en efecto fuera contratado, y a la vez solucionar las tensiones que pudiera surgir una vez éste supuestamente terminara la obra³².

Ni qué decir tiene que los paramilitares recibieron muchos favores a título personal por parte de los alcaldes. Estos se pueden dividir en varias categorías. Les transferían recursos en especie, como gasolina para movilizarse³³. Les pasaban información. Les pagaban trabajos a título personal. Los involucraban en negocios; esto incluye la entrega de contratos a paramilitares, y no a terceros. En algunos municipios se generó una simbiosis clientelista entre el proveedor privado de seguridad y el alcalde; allí donde la captura de rentas estaba articulada a redes sociales largas (como el robo de gasolina), esa simbiosis pudo generar distintas formas de apoyo.

³¹ Creo que esto fortaleció su legitimidad en numerosas ocasiones.

³² A veces la obra no tenía terminación posible, porque era una simple prestidigitación. “También aclaro que cuando NN fue alcaldesa de San Martín, le regaló al comandante Arley un aire acondicionado por el valor de \$7.500.000, un aire industrial, y se hizo una factura con arreglo a la iglesia en AA. Y en ese lugar no existe ninguna iglesia” (Justicia y Paz, 2011).

³³ Algunos alcaldes, o empresas, ya habían hecho esto con la policía.

8. CONCLUSIONES

Todos los motivos y mecanismos expuestos aquí se encuentran reflejados en la transcripción de una reunión encontrada en el computador de alias Don Antonio. Es claro que la reunión tuvo lugar inmediatamente después de la desaparición de alias Cadena, en 2005. Los paramilitares en trance de desmovilización convocaron a varios políticos y funcionarios de Sucre: alcaldes y exalcaldes, candidatos, amigos de la gobernación, gerentes de hospitales, etc. El objetivo era organizar el accionar parapolítico en el tránsito a la vida legal. Los paramilitares estaban divididos: entre los amigos de Cadena y sus sucesores³⁴, y entre diversos dominios territoriales y personalidades que ya actuaban como ruedas sueltas. Los políticos, a su vez, estaban trenzados en múltiples enfrentamientos mutuos. La reunión giró alrededor de varios temas. Presionar al gobernador (al parecer amigo de Cadena) para que les diera la secretaría de salud y de agricultura; organizar acciones conjuntas y no dispersar los votos; despejar las sospechas mutuas; y coordinar la extracción de las rentas al municipio, para a partir de allí poder legitimarse en nombre de la lucha contra la corrupción. Esto, a propósito, no es interpretación mía: los paramilitares lo dijeron claramente en esta y otras reuniones: “Eso es cierto y cuando uno dice que cuando hay que hacer las cosas bien, echar pa'lante el municipio, uno entiende que el que trabaja tiene que ganar, nadie está trabajando pa no ganarse nada, y todos aquí tenemos familia y todos tenemos hijos que mantener, y esposa y padre y eso es claro, todo mundo tiene que ganar, pero lo que si no se va a aceptar es lo que estaban haciendo antes, que en un contrato de mil millones de pesos van a sacarse quinientos y hagan con los otros quinientos la obra, eso si no lo vamos a aceptar, ni aquí, ni en ningún lado donde tenga injerencia el comandante 40, se va a aceptar eso, eso es ya otra cosa, obviamente todos tienen que ganar, pero no en esas proporciones... cada contratista tiene sus utilidades”³⁵. También rindieron cuentas sobre sus resultados electorales y sus actividades en el sector salud. Un político destacaba sus logros en estos términos: “logramos conseguir 54 mil votos para esa elección en marzo de 2002, posteriormente ingresamos a mi ARS, comenzamos con tres mil afiliados y hoy tenemos a nivel nacional 104 mil”. Los políticos, que evidentemente no eran tontos, no sólo exhibían sus poderes sino que notaban cómo las cosas habían cambiado con el desmonte parcial del aparato de coerción: “aquí no hay fusil... yo sigo insistiendo, yo sigo con ustedes pero ya es cosa diferente, ya tengo un jefe a quien toca acatar las órdenes”. El jefe, naturalmente, era la cabeza de su red clientelista (Transcripción, 2007).

[153]

Y esto a su vez revela por qué las autoridades locales en general, y los alcaldes en particular, jugaron un papel clave en la guerra de los paramilitares. Ciertamente: hubo diferentes métricas y formas de interacción entre los unos y los otros. Pero éstas tienen de común una estrategia de conquista del municipio colombiano, pero que pasa por la articulación del actor armado a las dinámicas políticas pre-existentes. Por eso la mirada institucional que reclamaban Barrera y Nieto (2010) es en efecto indispensable para comprender el fenómeno.

Aquellas estrategias no se pueden describir como una suerte de subordinación puramente externa del estado por parte de un ilegal, por muchas razones. El paramilitarismo fue un actor semi-legal durante buena parte de su existencia. Estaba vinculado a expresiones de poder que ya antes de la existencia del paramilitarismo eran fundamentales para la configuración de las dinámicas políticas locales. La demanda de seguridad privada provenía de diferentes sectores sociales

³⁴ Es probable que Cadena haya sido asesinado por ellos.

³⁵ Más adelante establecen una cuota del 10% por contrato, en contraste con el 50% cobrado por el clientelismo convencional; esto último debe de ser hiperbólico.

y de actores dentro del estado mismo. El clientelismo ya estaba construido sobre una compleja distribución de rentas, que no sólo tramitaba demandas locales sino que articulaba al municipio con la nación. Y así sucesivamente. Ni es el caso que la presencia paramilitar solamente se haya expresado a través de la construcción de autoritarismos locales. Lo hizo en varios casos extremos e importantes, en general relacionados con la métrica de señor y dueño. Pero en muchos otros los paramilitares pudieron coexistir cómodamente con la competencia política, estimulándola incluso, aunque no necesariamente de manera consciente sino a través de mecanismos como el ingreso de nuevos agentes al sistema político.

He argumentado aquí, con base en la evidencia que presenté, que lo que hizo el paramilitarismo en el municipio fue transformar al sistema político clientelista, refundándolo –si se me admite esta forma de humor negro—alrededor de conexiones coactivas. Los paramilitares tenían suficientes recursos como para reforzar su acción violenta con todo un sistema de incentivos selectivos que transformaron al alcalde colaboracionista en “puente”, que conectaba al mundo de la provisión semi-legal de seguridad con el formal y presentable de la institucionalidad convencional, así como con diversos apoyos sociales. El puente no iba a funcionar con la sola coerción. La pura fuerza también tiene sus límites. Los paramilitares se encontraron con nudos gordianos que no se podían desatar tampoco con la espada, por razones sociales (estructuras de poder con las que no querían o podían chocar), relacionales (problemas de monitoreo), y cognitivas (para operar con éxito se necesitaban rutinas y capacidades que ellos no tenían y los políticos sí). Con la llegada del paramilitarismo, los alcaldes colaboracionistas se encontraron con que tendrían accesos a nuevas rentas, relaciones de poder y funciones. Exhibí aquí los mecanismos por medio de los cuales el ejercicio de estas transformó al estado, no en abstracto o en relación con algún ideal normativo de tipo liberal, sino en relación con el sistema político realmente existente antes de la entrada paramilitar.

[154]

En este terreno nos encontramos tanto con continuidad como con cambio. Por ejemplo, los políticos mantuvieron sus lógicas faccionalistas, pero las superpusieron a las de los paramilitares, lo que significó apuestas y riesgos mucho más altos en el ejercicio de la política y ataques frecuentes también contra los alcaldes colaboracionistas. En lugar de dominio altamente centralizado por parte de un solo actor, observamos, como predeciría la proposición presentada aquí sobre la transformación del clientelismo, permanentes problemas de acción colectiva y de monitoreo, con sus respectivos desenlaces punitivos. No es claro hasta dónde haya habido tiempo suficiente como para que estas barreras a la entrada relacionadas con el carácter –en este contexto, para ser candidato a alcalde o a concejal se necesita tener alta proclividad al riesgo—produjeran un cambio en los atributos del personal político en las localidades más afectadas.

Todo esto sirve para volver al debate centro-localidad con otros ojos. Es claro que el análisis no se puede reducir a un debate sobre si el locus del mal reside en el centro o en el municipio. Al menos desde el libro de Romero (2003) se ha planteado que el fenómeno paramilitar se construyó a través de un complejo sistema de ofertas nacionales y demandas locales, en el cual ni el estado central ni las localidades pueden tomarse como actores unitarios. Por lo demás, el localismo no es un fenómeno municipal; como política es una opción no sólo nacional sino global, como lo sugieren los programas impulsados por el Banco Mundial y otras agencias multilaterales desde la década de los ochenta.

Aquí la pista clave son las instituciones que permitieron generar formas específicas de presencia o ausencia del estado en el territorio, y a partir de esto la formación de coaliciones proparamilitares a nivel local/regional y nacional y la forma en que los dos niveles se articularon (Leal y Dávila, 1990;

García, 2008; Gutiérrez, 2007; Mann, 2012). La conquista paramilitar del municipio se apoyó en un conjunto de diseños institucionales que habilitaron a las coaliciones locales que constituían el núcleo duro del proyecto paramilitar, dándoles a ellas puntos críticos de acceso a rentas, mecanismos de toma de decisión, e interfaces de interacción con distintas burocracias civiles y armadas. El símbolo de todo esto es precisamente un burgomaestre, Luis Rubio: su pertenencia al proyecto paramilitar era pública y notoria, pero fue el último alcalde nombrado y el primero elegido de Puerto Boyacá. El paramilitarismo obtuvo el poder municipal en Puerto Boyacá durante ambos ordenamientos territoriales, pero lo ejerció de manera distinta en uno y en otro³⁶.

Así, pues, el foco en términos de políticas públicas debería ser identificar los diseños que formularon el paisaje y las “rugosidades” institucionales que le dieron a la intentona paramilitar por apoderarse del municipio sus formas específicas. En la medida en que muchos de esos diseños están en pie, en que se mantienen expresiones armadas de diverso tipo que establecen una relación con el municipio análoga a la estudiada aquí, y que el problema del ordenamiento territorial del país sigue abierto, las transformaciones del clientelismo generadas por la entrada paramilitar a la competencia por el poder municipal no pueden ser ignoradas a la hora de pensar las políticas territoriales para el post-conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

Académicas

- BONILLA Laura (2007): Verdad Abierta. Obtenido de *Elecciones y procesos de Cooptación de Institucionalidad Pública en Colombia: entre la fragmentación y la impotencia*. [Http://www.verdadabietta.com/documentos/politica-ilegal/](http://www.verdadabietta.com/documentos/politica-ilegal/)
- BARRERA Víctor, Nieto Camilo (2010): “Parapolítica: una discusión sobre las interpretaciones”, *Controversia* 195 Diciembre
- CAROLL Leah (2011): “Violent Democratization: Social Movements, Elites, and Politics in Colombia’s Rural War Zones, 1984-2008”, University of Notre Dame Press
- CIRO Alejandra (2014): “Poderes políticos locales, violencia y configuración del estado: el caso de Fernando Almario en el Caquetá”, *Análisis Político* vol. 17 no. 82 pp. 58-71
- CNMH (2010): “La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, II INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, ÁREA DE DDR, vínculo encontrado en <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-bacrim-tendrian-unos-seis-mil-hombres-seis-estructuras/234266-3> y consultado el 11 de octubre de 2015
- CRAMER Christopher, Paul Richards (2011): “Violence and War in Agrarian Perspective” vol. 11 no. 3 pp. 277-297
- GARAY, Luis Jorge; Salcedo-Albarán, Eduardo y Guerrero, Bernardo (2008), *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Grupo Método.
- GARCÍA Mauricio (2008): “Jueces sin estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado”, Siglo del Hombre, Bogotá
- GUTIÉRREZ Francisco (2015): “Agrarian Inequality and Civil War Revisited”, *Geography Compass* vol. 9 issue 8 pp. 423-431
- GUTIÉRREZ Francisco (2014 A): “El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia”, Random House, Mondadori.
- GUTIÉRREZ Francisco (2012): “Una relación especial: privatización de la seguridad, élites vulnerables y sistema político colombiano (1982-2002)”, *Estudios Socio-Jurídicos* vol. 14 no. 1 pp. 97-134.
- GUTIÉRREZ Francisco (2010): Gutiérrez, Francisco (2010), “Reflexiones a propósito del libro ‘Y refundaron la patria’”, en López (editora): “Y refundaron la patria”, Bogotá, Random House Mondadori.
- GUTIÉRREZ Francisco (2007): “¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)”.

³⁶ Para ser justos, hay que narrar la historia completa: Rubio no terminó su segundo período pues fue encarcelado. Aquí la ruptura provino del estado central, pero no como actor unitario (quien lo encarceló fue el aparato de justicia).

- GUTIÉRREZ F., Barón M. (2006): “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”, en María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (editores): “Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia”, Norma, Bogotá 2006 pp. 267-312
- KALYVAS, Stathis N (2006) *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEAL Francisco, Dávila Andrés (1990): “Clientelismo: el sistema político y su expresión regional”, IEPRI, Bogotá
- LÓPEZ Claudia (ed.).(2010). “Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano, Bogotá: Random House Mondadori 2010
- MANN Michael (2012): “The sources of social power”, Cambridge University Press
- MEDINA Gallego Carlos y TÉLLEZ Ardila Mireya (1994): *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia*. Bogotá, Rodríguez Quito Editores
- RANGEL Alfredo (2005): “¿Adónde van los paramilitares?”, en RANGEL Alfredo (ed.), *El poder paramilitar*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia- Planeta, pp. 11-23.
- Romero, Mauricio (2003), *Autodefensas y Paramilitares 1982-2003*, IEPRI. Bogotá, Editorial Planeta.
- SALINAS Yamile, Zarama Juan Manuel (2012): “Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares”, Centro Nacional de Memoria Histórica, http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/justicia_tierras.pdf
- STANILAND Paul (2012): “States, Insurgents, and Wartime Political Orders”, *Perspectives on Politics* vol. 10 no. 2 pp. 243-264
- VALENCIA, León (2007), “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”, en Romero Mauricio (editor): *Parapolítica la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.
- VARGAS Jenniffer (2014): “Illusions of Transition, Realities of Rearmament: Lessons learned from failed attempts at demobilization in Urabá Colombia” Ponencia resentada en el evento *Realistic Peace and Turbulent Transitions*, Universidad del Rosario, del 27 al 31 de mayo de 2014.
- Velasco Montoya Juan David, Ariel Fernando Avila (2012), “Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: Re-visitando el problema de la teoría política democrática a partir del caso colombiano”, *Papel Político Estudiantil* vol. 17 no. 2

[156]

Archivo

- Concierto para Delinquir (2002): CUADERNO ORIGINAL N°5 DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR, DESPLAZAMIENTO FORZADO, HOMICIDIO AGRAVADO Y OTROS EXPEDIENTE 2006-00066 FOLIOS: 117-126 INFORME DGOP
- Concierto para Delinquir (2008): DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR EXPEDIENTE 2009-00044 FOLIOS: 240-242, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta
- Concierto para Delinquir (2009 A): CUADERNO PRINCIPAL ORIGINAL 9 DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR EXPEDIENTE 2009-00044, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta
- Concierto para Delinquir (2009 B): CUADERNO PRINCIPAL COPIA 8 DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR EXPEDIENTE 2009-00044 FOLIOS: 270-276, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta
- Declaración (2008): Anexo: cuaderno principal copia 2 Delito: Expediente: 2009-00044 Folios: 287 – , Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta
- Justicia y Paz (2013): “Audiencia Guillermo Pérez Alzate - retransmisión desde Estados Unidos”, julio 18 de 2013
- Justicia y Paz (2012 A): “Continuación de la diligencia de legalización de cargos Juan Francisco Prada”, Enero 12 del 2012; Tribunal Superior de Bogotá
- Justicia y Paz (2012 B): “Continuación de la diligencia de legalización de cargos Juan Francisco Prada”, Enero 16 del 2012; Tribunal Superior de Bogotá
- Justicia y Paz (2009 C): “Continuación de la versión libre de Fredy Rendón Herrera”, junio 16 de 2009, Tribunal Superior de Medellín
- Justicia y Paz (2009 D): “Audiencia Úber Enrique Bánquez”, 6 de julio de 2009, Tribunal Superior de Bogotá
- Justicia y Paz (2009 E): “Continuación de la versión libre de Fredy Rendón Herrera”, junio 17 de 2009, Tribunal Superior de Medellín
- Justicia y Paz (2011): “Continuación de la diligencia de legalización de cargos Juan Francisco Prada”, Enero 13 del 2011; Tribunal Superior de Bogotá
- Homicidio Agravado (2009): CUADERNO PRINCIPAL ORIGINAL 1 DELITO HOMICIDIO AGRAVADO EXPEDIENTE 2013-00403 FOLIOS: 104-112, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta

Homicidio Agravado (2010): CUADERNO ORIGINAL N° 3 DELITO: HOMICIDIO AGRAVADO

EXPEDIENTE 2013-00403 FOLIOS: 175-177, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta

Informe FGN-DN-DN-CTI-SIA (2008): CUADERNO PRINCIPAL COPIA 3 DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR EXPEDIENTE 2009-00044 FOLIOS: 30-49 INFORME FGN-DN-DN-CTI-SIA, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta

Informe DAS (2008): CUADERNO PRINCIPAL COPIA 8, DELITO: CONCIERTO PARA DELINQUIR, EXPEDIENTE 2009-00044, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta

Transcripción (2007): “Transcripción de un documento que contiene las conversaciones contenidas dentro de un computador incautado al miembro de las autodefensas conocido con el Nombre de Alias Antonio”, Delito: Concierto para Delinquir. Sindicados: Eleanor María Pineda Arcia y otros, Expediente: 2007-0118-8, Cuaderno Original 2, Folios: 195 a 220

Entrevistas

Ernesto Báez, 2015, realizada por el equipo de investigación del Observatorio

Otras entrevistas de contexto con líderes paramilitares

Prensa y páginas web

Castro Juan Diego: “La parapolítica manda en la pelea por la Gobernación de Bolívar”, Las 2 Orillas, septiembre 30 2015, <http://www.las2orillas.co/la-parapolitica-la-ilegalidad-mandan-en-la-pelea-por-la-gobernacion-de-bolivar/> consultado el 11 de octubre de 2015

Doble Cero, <http://doblecero.blogspot.com/archive/2006/06/index.html> consultada el 11 de octubre de 2015

Verdad Abierta, “Libardo Simancas, entre los paras y La Gata, 9 de julio de 2012, consultada el 17 de octubre de 2015