TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

POLICÍA NACIONAL
MÁS CERCA DEL CIUDADANO

apaz
alianza para la paz

Interpeace
INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR PEACEBUILDING

cinep

programa por la paz

Transformación de Conflictos Sociales

Créditos

Policía Nacional

Mayor General ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE
Director General de la Policía Nacional

Mayor General GUSTAVO ALBERTO MORENO MALDONADO
Subdirector General de la Policía Nacional

Mayor General WILLIAM RENÉ SALAMANCA RAMÍREZ
Director de Seguridad Ciudadana

Mayor General ÀLVARO PICO MALAVER
Director de Talento Humano

Coronel CARLOS ALBERTO MELÉNDEZ CAICEDO
Subdirector de Seguridad Ciudadana

Coronel ALBA PATRICIA LANCHEROS SILVA
Jefe Unidad Policial para la Edificación de la Paz.

Teniente Coronel LURANGELI FRANCO RODRÍGUEZ
Jefe Área Estratégica para la Implementación de Acuerdos

Mayor YOFRE MARIO DÍAZ LEMUS
Jefe Grupo de Observadores Policiales UNIPEP

Mayor JAIRO ALEXANDER MARTINEZ SALGADO
Jefe Grupo Construcción de Paz

Capitán JORGE HENDRIK ÁVILA GONZÁLEZ
Responsable y Coordinador del Proyecto

CINEP

Luís Guillermo Guerrero Guerrero
Director General

Marco Fidel Vargas
Subdirector

Víctor Barrera
Coordinador e investigador principal

Zohanny Arboleda
Aura María Quiroga
Victoria Sánchez
Daniel Amaya
Luís Galeano
Sebastián Beltrán
Investigadores territorio

Alianza para la Paz

Ana Glenda Tager
Directora General

Otto Argueta
Coordinador Regional de Programas

Hernando Botía
Director de Proyecto Transformación de Conflictos y Paz Territorial

Carolina Cárdenas
Coordinadora Interinstitucional, proyecto Transformación de Conflictos y Paz Territorial

Estuardo Choc
Diseño gráfico

ISBN 978-958-52302-1-7

Policía Nacional, Centro de Investigación y Educación popular, programa por la paz (CINEP/PPP) y Alianza para la Paz (APAZ)

Editorial Alianza para la paz

La información que se obtenga en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre Alianza para la Paz, Interpeace y la Policía Nacional, así como los informes y trabajos que se elaboren en el desarrollo de los proyectos y programas que se implementen, no podrán ser reproducidos, comercializados, ni cedidos a terceros sin previa autorización de la Policía Nacional – UNIPEP. Las partes de común acuerdo establecen que las tres instituciones podrán hacer uso de tales documentos para sus propios fines, dando el crédito correspondiente, respetando los derechos de autor, de propiedad intelectual y material establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Ley 1450 de 2011 y disposiciones complementarias. Las partes se reservan todos los derechos exclusivos sobre su capital intelectual. Las ideas y opiniones contenidas en los diferentes artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente el pensamiento de la Policía Nacional de Colombia.

Presentación

Los conflictos que la sociedad enfrenta son diversos, algunos heredados de épocas pasadas y otros, producto de los cambios recientes en el contexto nacional, los cuales responden a múltiples causas y factores que los condicionan. Corresponde al Estado, a través de todas sus instituciones, velar porque las causas que producen los conflictos sean atendidas debidamente y abordar de forma preventiva los factores que conducen a la perpetuación de estos.

La Policía Nacional es la institución vinculada con todas las manifestaciones que los conflictos adquieren en una sociedad los cuales afecten la convivencia, desde un conflicto individual y cotidiano, hasta un conflicto social de gran escala. Su ámbito de responsabilidad está claramente delimitado a lo que su mandato constitucional establece: garantizar la seguridad y la convivencia pacífica para todas las personas en el territorio nacional.

El proyecto Transformación de Conflictos Sociales y Paz Territorial forma parte del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional y se implementa en conjunto con Alianza para la Paz (APAZ), el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) con el apoyo financiero de la Embajada Británica en Colombia. Este se centra en incrementar la capacidad de la Institución para transformar los conflictos sociales a través de la utilización de medios no violentos y desde una perspectiva territorial, buscando construir puentes de confianza con actores locales, regionales y nacionales para que a través del diálogo y el mutuo entendimiento sea posible prevenir la violencia emanada de manifestaciones sociales. Es decir, agotar todos los medios no violentos posibles previo al ejercicio del derecho de la protesta pacífica y evitar así la vulneración de otros derechos.

Desde su inicio el proceso ha contado con el apoyo del equipo de investigación del CINEP para analizar de manera propositiva los conflictos sociales desde una mirada diversa, territorial y sustentada en décadas de observación y reflexión académica.

Resultado de esa colaboración se elaboraron cinco diagnósticos territoriales y participativos en cada uno de los municipios seleccionados por este proyecto. Se realizaron diversas visitas de campo para consultar actores locales a través de entrevistas y grupos focales e identificar las dinámicas, niveles e intensidades de los conflictos sociales desde una perspectiva territorial y contextualizada.

Estos diagnósticos son parte de un proceso más amplio que continua con la implementación de cinco programas piloto implementados por Equipos de Transformación de Conflictos Sociales y Paz Territorial, con la capacidad y talento humano que la

Institución impulsa para demostrar que la transformación de conflictos, el diálogo y entendimiento mutuo son herramientas vitales para prevenir la violencia emanada de los conflictos sociales, siendo una fuente para la reflexión y debate propositivo que la construcción de paz requiere.

Esto forma parte de los esfuerzos de innovación que la Policía Nacional de Colombia impulsa para consolidar un servicio de Policía diferenciado, focalizado y articulado en beneficio de una sociedad capaz de expresarse libre, pacífica y democráticamente en todo el territorio nacional y superar así, la violencia que ha marcado el desarrollo de la sociedad colombiana.

Mayor General Álvaro Pico Malaver
Policía Nacional de Colombia

Entre los múltiples dividendos de la paz posible que surgió de la firma del Acuerdo de paz del teatro Colón, uno de especial relevancia ha sido la posibilidad de debatir públicamente una serie de asuntos que se habían eclipsado bajo las narrativas de la guerra y del conflicto armado.

Este es, sin duda, el caso de la protesta social. Considerada por décadas como un comportamiento colectivo desordenado y peligroso, en la actualidad ha comenzado a abrirse paso una nueva comprensión más ajustada a la realidad que la entiende como un poderoso dinamizador ciudadano y democrático; una garantía fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado social de Derecho.

Esta apreciación encuentra sustento en una amplia base empírica y documental que, en el caso del CINEP/Programa por la Paz, corresponde a la información contenida en nuestra base de datos de movilización social que recoge y sistematiza más de 23.000 eventos de protesta social desde 1975 hasta la fecha. Gracias a esta fuente que el CINEP continúa alimentando día a día, sabemos que la protesta no es tan violenta ni caótica como se supone ni tampoco tan ordenada y predecible como algunos pretenden que sea. La disrupción o irrupción vehemente de los manifestantes o protestantes, es su principal característica y comprende la denuncia o reclamo por la realización de un conjunto de derechos incumplidos pero habilitados por nuestra Carta Constitucional, encaminados a expresar públicamente diversidad de injusticias, monitorear a nuestros gobernantes y desafiar la concentración de poder. Desde esta perspectiva, la protesta social constituye un bien público vital para nuestra imperfecta democracia que como sociedad debemos proteger y animar.

Sobre la base de esta visión compartida, después de varias conversaciones exploratorias entre la Policía Nacional, Alianza para la Paz y el CINEP/Programa por la Paz, decidimos apoyar técnicamente el proyecto "Transformación de conflictos y paz territorial". Vimos en él la posibilidad de abrir un espacio novedoso de construcción colectiva entre organizaciones que usualmente suelen verse en polos opuestos pero que, como demuestra esta alianza, las anima un objetivo común que en este caso no es otro que brindar mayores garantías a los ciudadanos que participan en eventos de protesta social a través del fortalecimiento de capacidades al interior de la Policía Nacional para el desarrollo de procedimientos basados en el diálogo y en la mediación y no en el uso irreflexivo de la fuerza entre quienes se convierten en "antagonistas".

Con la publicación de este diagnóstico, desarrollado por varios de nuestros investigadores, gracias a la generosa colaboración de una diversidad de actores (líderes sociales, comunidades, funcionarios públicos, miembros de la Policía Nacional, entre muchos

otros), buscamos cualificar el debate sobre la protesta social en Colombia y aunar esfuerzos entre múltiples sectores de la sociedad en la búsqueda de mayores garantías para su ejercicio. Es una invitación, pues, a discutir, usar y enriquecer propuestas basadas en evidencia y no en los prejuicios ni estigmatizaciones que suelen informar algunas de las posiciones que se escuchan en el debate público frente a la protesta.

Para terminar, quiero manifestar mi más sincero agradecimiento al General Álvaro Pico Malaver, por su apertura al diálogo y su visión de lo que debe ser la misionalidad de la Policía en el escenario actual, a Ana Glenda Tager, en Alianza para la Paz, por acompañarnos en todo este proceso y, muy especialmente, a la Embajada Británica por apoyar una iniciativa pertinente, innovadora y de una gran necesidad para la trasformación de los conflictos sociales por la vía del diálogo, la negociación y concertación.

Luis Guillermo Guerrero Guevara
Director del CINEP/Programa por la Paz

La construcción de la paz es posible cuando la voluntad de las personas se moviliza en favor de establecer puentes de comunicación que permitan el trabajo colaborativo. Las personas son las que producen también los cambios institucionales necesarios para que el Estado y la sociedad reduzcan la distancia que los separa y que da lugar a que los conflictos escalen y se perpetúen.

Durante los últimos años, la Policía Nacional de Colombia ha apostado por llevar a la práctica, observable y transformadora, los principios de la construcción de paz: generar confianza, dialogar, transformar conflictos de forma pacífica, prevenir y territorializar su Servicio.

Acompañar este proceso es para Alianza para la Paz una prioridad estratégica porque la Policía es una de las instituciones fundamentales para construir paz, tanto de manera inmediata como en el largo plazo. La ciudadanía entra en contacto con la Policía de manera directa cuando se encuentra en una situación conflictiva y el rumbo que los conflictos tomen depende en gran medida de esa primera atención. Como institución del Estado, la Policía cuenta con la legitimidad del uso de la fuerza lo cual no excluye el que sea necesario que también cuente con todas las capacidades institucionales para anteponer la mediación, el mutuo entendimiento y el diálogo antes de hacer uso de dicha facultad.

Sin embargo, el hecho de que sea la Policía la institución a la que la ciudadanía busca en primer lugar cuando se encuentra en una situación conflictiva, no quiere decir que sea tarea de ésta responder a las causas que motivan los conflictos ciudadanos. Esta situación se hace más compleja cuando se trata de conflictos sociales que, a diferencia de los conflictos individuales, están influidos por factores políticos, económicos, culturales y territoriales que, desde todo punto de vista, superan el ámbito de actuación de la institución policial.

En Colombia, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la institucionalidad pública no cuenta con mecanismos adecuados para abordar la demanda social y canalizarla de forma tal que se evite el uso de la violencia, ya sea para hacer visible el descontento social o bien para reprimirlo.

El proyecto Transformación de conflictos y paz territorial tiene el objetivo de generar capacidades en la Policía Nacional para abordar el conflicto social y sus diversas formas de expresión pública a través de medios no violentos, basados en la generación de confianza y el mutuo entendimiento. Esas capacidades buscan agotar todos los medios institucionales no violentos para garantizar, por un lado, la comprensión clara por

parte de todos los actores involucrados en los conflictos sociales del ámbito de responsabilidad de la institución: garantizar la seguridad, el libre ejercicio del derecho a la protesta pacífica y evitar la vulneración de los derechos ciudadanos. Por otro lado, se busca que esas capacidades permitan prevenir la violencia emanada de los conflictos sociales.

El mutuo entendimiento y la actitud propositiva es fundamental en este esfuerzo. De ahí que desde el inicio de este proyecto se ha establecido un puente colaborativo entre el CINEP y la Policía Nacional. Producto de eso es los diagnósticos territoriales que aquí se presentan y que constituyen un valioso insumo para la comprensión de las dinámicas de los conflictos sociales en los cinco municipios seleccionados por el proyecto. La metodología participativa utilizada para la elaboración de los diagnósticos y la estrecha coordinación con la Policía Nacional hacen posible que los diagnósticos sean, además de una fuente de información territorializada, un importante avance en la generación de confianza entre los diversos actores sociales e institucionales.

Para APAZ, el proceso de construcción de paz continua y acumulará más resultados positivos a través del uso que los Equipos de Transformación de Conflictos y Paz Territorial harán de los diagnósticos y de la confianza generada por éstos.

Si la paz es un camino, se presentan aquí los pasos firmes con los que se recorre.

Ana Glenda Tager
Directora General
Alianza para la Paz

Índice

5 Presentación
13 Introducción
15 MARCO CONCEPTUAL
16 Conflicto Social
20 Protesta Social
24 Bibliografía
27 CAPÍTULO 2 ANÁLISIS NACIONAL
29 Sesgo de Impredictibilidad y Desorden
34 Sesgo De Violencia Desbordada
35 Sesgo de Antiestatalidad
38 Sesgo “Estadocéntrico”
39 Recapitulación y Recomendaciones
41 CAPÍTULO 3 ASUNTOS METODOLÓGICOS Y SÍNTESIS DE RESULTADOS
41 Dimensiones De Análisis
43 Metodología
43 Síntesis de Resultados
49 Recomendaciones y Estrategias Generales
59 CAPÍTULO 4 MONTELÍBANO (CÓRDOBA)
59 Introducción
60 Contexto
62 Entorno Organizacional
74 Respuesta Institucional
77 Conclusión: Claves para el Diálogo
78 Bibliografía
79 CAPÍTULO 5 CHAPARRAL (TOLIMA)
79 Introducción
80 Contexto
82 Entorno Organizacional
87 Conflictos Sociales y Protesta
92 Respuesta Institucional
95 Conclusión: Claves para el Diálogo
96 Bibliografía
97 CAPÍTULO 6 BUENAVENTURA (VALLE DEL CAUCA)
97 Introducción
98 Contexto
100 Entorno Organizacional
106 Conflictos Sociales y Protesta
111 Respuesta Institucional

113 Conclusión: Claves para el Diálogo
114 Bibliografía
115 CAPÍTULO 7 PUERTO ASÍS (PUTUMAYO)
115 INTRODUCCIÓN
116 Contexto
118 Entorno Organizacional
121 Conflictos Sociales y Protesta
127 Respuesta Institucional
129 Conclusión: Claves para el Diálogo
131 Bibliografía
133 CAPÍTULO 8 APARTADÓ (ANTIOQUIA)
133 Introducción
134 Contexto
136 Entorno Organizacional
141 Conflictos Sociales y Protesta
147 Respuesta Institucional
149 Conclusión: Claves para el Diálogo
150 Bibliografía
151 CAPÍTULO 9 VISIONES Y VOCES DE LA POLICÍA NACIONAL
151 Introducción
152 Nociones de Conflicto Social y Protesta
153 Consensos
154 Disensos
155 Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas
158 Aspectos por Mejorar y Recomendaciones
163 CAPÍTULO 10 ANÁLISIS DOCUMENTAL
163 Introducción
164 Una Fuerza de Choque y Enfoque Reactivo
166 Anticipación y Enfoque Preventivo Limitado
172 Bibliografía
175 CONCLUSIONES GENERALES
175 Introducción
177 Formación
180 Gestión
183 Bibliografía

Introducción

Víctor Barrera

En este documento se presentan las principales conclusiones de un diagnóstico participativo que el equipo del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) elaboró con el ánimo de informar los cambios y ajustes necesarios para poner en marcha, al interior de la Policía Nacional y en cinco municipios del país, un equipo especializado en diálogo y mediación que, bajo un enfoque preventivo, evite que los conflictos sociales y las protestas deriven en hechos de violencia por una inadecuada intervención.

El propósito del diagnóstico fue analizar las tendencias de la protesta social, los conflictos que las dinamizan y las visiones y dispositivos institucionales que la Policía Nacional tiene al momento de definir la manera en que debe actuar. Sobre esta base, se hicieron diferentes tipos de análisis de acuerdo con cinco enfoques de trabajo complementarios, que a su vez orientan la estructura de los capítulos que siguen: conceptual (capítulo 1), nacional (capítulo 2), territorial (capítulos 3 al 8), subjetivo (capítulo 9) e institucional (capítulo 10).

A *nivel conceptual*, en el primer capítulo se consigna una serie de definiciones generales que además de explicitar las principales categorías de análisis que orientaron el diagnóstico, sirven para establecer un diálogo con el lenguaje operativo y jurídico que orienta la acción de la Policía. Su utilidad consiste en que sirve como marco de referencia y mapa de acción que puede usarse para identificar el estado actual de la conflictividad o comprender de mejor forma por qué las organizaciones tienen distintas formas de "exteriorizar su descontento" en el territorio, según ciertas características específicas. También para imprimir una mayor claridad analítica a los documentos internos de la Policía Nacional y al debate público en general.

A *nivel nacional*, de acuerdo con la información consignada en la *Base de datos de luchas sociales* (en adelante BDLS), una fuente única en el país, en el capítulo 2 se busca controvertir algunos de los mitos o imaginarios que existen sobre la protesta social en Colombia. De acuerdo con el análisis de 23,693 eventos de protesta social ocurridos entre 1975 y 2016, queda claro que es mucho menos violenta y caótica de lo que habitualmente se asume, incluso cuando es espontánea o cuando no se identifica fácilmente un actor convocante y, por lo tanto, responsable de su direccionamiento. De igual forma, se discuten las apreciaciones que asocian a la protesta social con intereses ilegales o suponen que se trata de una acción colectiva que debilita al Estado. La utilidad de este análisis consiste en que contribuye a la generación de una nueva narrativa de la protesta social, basada en evidencia y no en prejuicios, que conduce a enmarcarla

como un asunto de democracia y no como un tema exclusivamente de orden público.

A *nivel territorial*, se desarrollaron visitas de campo a cinco municipios del país que fueron seleccionados porque representan dinámicas distintas de la conflictividad social. El objetivo en cada uno de estos estudios de caso fue identificar las principales formas en que las personas se organizan en cada territorio y cuáles son los conflictos que afectan con mayor fuerza a la población de acuerdo con una tipología que combina la dimensión temporal del conflicto (¿es viejo o nuevo?) con su potencial movilizador (¿es un activador de protesta o no?). Luego de una presentación sintética de la metodología implementada y de los principales hallazgos en el capítulo 3, en los siguientes cinco capítulos se presentan los resultados de cada estudio de caso en profundidad, acompañado de recomendaciones específicas y claves de diálogo consistentes con cada experiencia territorial.

A *nivel subjetivo*, a partir de entrevistas grupales y mesas de trabajo con miembros de la Policía Nacional, se hizo un análisis de las interpretaciones, percepciones y emociones que les suscitan los procedimientos encaminados a atender situaciones de conflicto social y protesta. Los resultados de este análisis se presentan en el capítulo 9. La utilidad de este ejercicio consiste en que permitió identificar algunos aspectos problemáticos desde las apreciaciones que existen al interior de la Policía, pero también algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas que no han logrado irradiar a la institución en su conjunto, limitando aprendizajes entre pares.

A *nivel institucional*, en el capítulo 10 se presentan los resultados de un análisis documental de más de treinta fuentes internas de la Policía Nacional –entre directivas, instructivos, resoluciones y actualizaciones– que dan cuenta de las orientaciones básicas que deben seguir los miembros de esta institución al momento de desarrollar procedimientos para atender situaciones de conflicto social y protesta.

Los resultados de estos diferentes ejercicios analíticos se recapitulan en una conclusión general que, además, ofrece una mirada de conjunto de las recomendaciones y líneas de acción sugeridas en cada uno de los capítulos anteriores, agrupadas en dos categorías generales: formación y gestión. En la primera, se desarrollan todas aquellas recomendaciones que consideramos fundamental tener en cuenta para la instrucción de los miembros de la Policía Nacional. En la segunda, se integran recomendaciones relacionadas con los ajustes normativos y operativos que la Policía debería poner en marcha para el diseño de un nuevo modelo de policía orientada al diálogo social y la mediación.

CAPÍTULO 1
MARCO CONCEPTUAL

Víctor Barrera

Las diferentes reflexiones que informan este diagnóstico oscilan entre dos objetos de análisis: los conflictos sociales y la protesta que muchas veces sirve de mecanismo para que adquieran una mayor notoriedad pública. De ahí el interés de nuestro planteamiento general: estudiar las tendencias de la protesta social en Colombia y los conflictos o las motivaciones conflictivas que la dinamizan. En este sentido, la protesta permite observar qué hay detrás de un conflicto social que ha escalado porque no ha sido debidamente gestionado, y qué sucede después que las reivindicaciones se hacen públicas con el fin de llamar la atención de un actor político o privado para iniciar una solución.

Debido a su íntima relación, en esta sección se desarrolla un marco conceptual en el que se define, operativamente, qué se entiende por conflicto social y qué por protesta. Dos categorías que el lector encontrará una y otra vez en el texto. En primer lugar, se ofrece una definición de conflicto social para distinguirlo de otro tipo de conflictos particulares o estrictamente privados. Además, se mencionan cuáles son sus principales etapas, la tipología que orientó el análisis de los cinco casos territoriales y algunas anotaciones sobre la importancia que tiene el tipo de abordaje sobre su naturaleza o concepción para dejar claro que no hay conflictos "malos" o "buenos", sino, más bien, estrategias acertadas o equivocadas para su gestión. Posteriormente, se define la categoría de protesta social con el ánimo de entenderla como un tipo de participación ciudadana específica que debe ser protegida en contextos democráticos por cuanto implica la activación de derechos fundamentales de los ciudadanos. Se explican cuáles son sus causas más recurrentes, por qué se expresa de diversas formas y cuáles son los diferentes repertorios que las personas más usan cuando deciden manifestarse.

Conflicto Social[1]

La pregunta de si los conflictos actúan predominantemente como pegamento o como solvente no puede dilucidarse en general: debe ponerse en sus justas dimensiones mediante una mirada más atenta a la interacción entre una clase específica de sociedad y sus conflictos típicos.

Albert Hirschman

Definición: ¿qué es?

Por cuestiones operativas, partimos de una definición acotada de conflicto de acuerdo con su naturaleza inherentemente social: aquella situación en la que dos o más agentes (personas, grupos) perciben tener intereses mutuamente incompatibles, hacen público el desacuerdo y buscan movilizar apoyos y aliados en un contexto de confrontación y permanente oposición[2].

Esta definición cuenta con tres atributos que son, finalmente, los que le otorgan el componente *social* a un conflicto. A continuación, se describe con mayor nivel de detalle cada uno de ellos.

Percepción (valoración propia). El primer elemento de esta definición implica que debe existir una percepción por parte de los involucrados de que, en efecto, existe una incompatibilidad de sus intereses en relación con un asunto concreto. En otras palabras, los actores involucrados directamente interpretan, a partir de ciertos "marcos cognitivos" (entendidos como formas de ver el mundo), los elementos de la disputa. La aparente obviedad de esta primera acotación excluye todas aquellas situaciones de conflicto que experimentamos cotidianamente pero que, dentro del esquema de prioridades que orientan nuestra acción, consideramos irrelevantes: no nos esforzamos por comprenderlas ni las valoramos como un acontecimiento que nos afecta.

Naturaleza pública (valoración de los otros). La percepción de dicha incompatibilidad por parte de los implicados directos, sin embargo, no es suficiente. Esta solo adquiere sentido si la situación de conflicto se hace pública en su entorno inmediato, es decir que también es percibida por otros como una situación conflictiva aunque no sean parte de la disputa. Aquí nos referimos a las situaciones en las que existen actores indirectos, es decir personas que a su vez interpretan los elementos de la disputa y la reconocen pero que, en ese momento, no toman partido.

Potencial de alianzas/escalamiento. El hecho de que un conflicto sea de dominio público (reconocido por otros) posibilita que los implicados tengan el interés de movilizar apoyos para que éste se resuelva a su favor. Llegados al punto de potenciales alianzas con otros actores, se puede hablar entonces de una situación de conflicto que puede o no escalar según los mecanismos disponibles para su resolución.

Las etapas del conflicto

Si bien los definimos como una "situación", los conflictos son dinámicos, es decir que pasan por etapas. Identificar esas etapas es clave para saber qué tipo de intervención requieren y cuál es el mecanismo más indicado para resolverlo. Entre esas etapas se pueden identificar ocho muy específicas, que se describen en el siguiente cuadro.

1 Aquí se retoman algunos elementos que uno de los autores ya había desarrollado en otra publicación. Para mayor detalle se puede consultar Aunta & Barrera (2015).

2 Esta definición parte del trabajo de Louise Kriesberg y Bruce Dayton (1998) y desarrolla con mayor profundidad algunos de sus elementos.

Cuadro 1. Las etapas del conflicto

(Adaptado de Kriesberg, 2003)

ETAPA	DESCRIPCIÓN Y ALGUNAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN
Latencia	El conflicto existe, pero no se ha manifestado. En otras palabras, aún no es "social". Es, de algún modo, un conflicto probable pero prevenible. Las personas involucradas y quienes se encuentran en su entorno inmediato, perciben un malestar frente a determinada situación o respecto a un "otro" (grupo, persona o institución).
Emergencia	El conflicto irrumpe, por lo general, como resultado de un hecho catalizador: una coyuntura crítica (por ejemplo: un desastre natural), una decisión ajena al entorno de latencia del conflicto (una reforma política del ámbito nacional) y/o la aparición de un poderoso aliado externo.
Escalamiento no violento	Como resultado de los nuevos patrones de interacción entre las partes enfrentadas y el involucramiento de un mayor número de grupos y personas, el conflicto adquiere mayor intensidad. Cuatro cambios ocurren en esta etapa: (i) se pasa de las tácticas "blandas" (argumentos persuasivos, promesas) a las tácticas "duras"; (ii) el conflicto se expande: se pasa de temas específicos a otros más generales que involucran un mayor número de grupos; (iii) las partes pueden asumir posiciones intransigentes; (iv) los objetivos de las partes pueden cambiar y pasar de querer resolver un conflicto a posiblemente generarse daños mutuos. No siempre este tipo de escalamiento genera efectos negativos. Hay casos, precisamente, en que se busca un "escalamiento táctico", el cual permite que la confrontación, una vez se inscribe en esta nueva etapa, pueda ser resuelta por un tercer actor que, de otra forma, no hubiera intervenido en la resolución. En otras palabras, el hecho de que un conflicto escale no es malo en sí mismo.
Escalamiento violento	Los riesgos de la etapa anterior se materializan. Aunque en esta etapa la violencia suele emerger y puede generar una trampa de la que es difícil salir o, si es posible una salida sin resolución del conflicto, eventualmente las partes se radicalizan y aumenta la brecha de desconfianza.
Estancamiento	Situación en la que, si bien ambas partes saben que no lograrán la victoria, ninguna está dispuesta a ceder. Se presenta, entonces, la típica situación del círculo vicioso que, técnicamente se conoce como "equilibrio": un estado en el que ninguna de las partes está dispuesta a cambiar su estrategia en la medida en que la contraparte no tenga expectativas de cambiar la suya. Los costos de hacerlo son muy altos y, por lo tanto, lo más rentable desde la perspectiva de las partes es mantener y reproducir el conflicto a pesar de saber que existen pocas probabilidades de ganar.

Negociación o desactivación	Incluso los conflictos más difíciles de abordar son susceptibles de desembocar en una fase de negociación por diversas razones: (i) la existencia de un "empate mutuamente doloroso" en el que, sencillamente, cada una de las partes considera que perpetuar la violencia asociada al conflicto es mucho más costoso que negociar; (ii) se presentan cambios en el interior de una de las organizaciones implicadas; (iii) la intervención de mediadores externos al conflicto que traen consigo nuevas conexiones, puntos de vista y recursos que ayudan a superar la fase de estancamiento. Sin embargo, también es posible que llegados a este punto una de las partes involucradas o un tercero, por las competencias que dice tener y el poder del que dispone, puede *desactivar y disolver* la manifestación del conflicto, argumentando que algunas de las partes no tienen justificación para expresar violentamente o por vías de hecho sus reclamos.
Construcción de pactos – acuerdos de compromiso	Si se decide negociar y no desactivar, se puede generar esta siguiente etapa en la que se construyen acuerdos entendidos como soluciones de compromiso. Es decir, más que resolver las causas subyacentes que dieron lugar a un conflicto que logró escalar hasta niveles de intensidad inadvertidos, se busca un arreglo confiable para ambas partes alrededor del camino que hay que seguir para que, de manera efectiva, se resuelvan los problemas estructurales que motivaron la confrontación.
Posacuerdo	Se inicia, formalmente, con la firma del arreglo que pone fin a la violencia que pudo haberse generado en el escalamiento del conflicto. Sin embargo, enfrenta el enorme reto de implementar adecuadamente lo convenido y, por lo tanto, es el momento crucial en el que si bien se puede iniciar un trabajo hacia la construcción de relaciones pacíficas entre antiguos adversarios, también se pude generar un nuevo ciclo de expresión pública del conflicto y potencialmente su escalamiento dando lugar a un proceso similar o más radical que lo haya antecedido.

Matriz operativa de clasificación

Para efectos del análisis, estas etapas se condensan en una matriz operativa compuesta por dos dimensiones, la cual se utilizó para orientar los cinco estudios de caso territoriales cuyos resultados se presentan más adelante.

Tipo de conflicto. La primera dimensión corresponde a la vocación de permanencia en el tiempo de ciertos conflictos o, al contrario, la novedad con la que los sujetos los experimentan. Se considera que pueden clasificarse en dos categorías: (i) *Persistentes*, es decir, conflictos que llevan mucho tiempo pendientes de ser resueltos y se niegan a desaparecer porque las personas y las comunidades los evocan una y otra vez en sus valoraciones; o (ii) *Latentes/emergentes,* conflictos nuevos que surgen ante cambios coyunturales y que implican que los sujetos deban aprender a relacionarse con ellos y desarrollar nuevas capacidades para su gestión.

Capacidad movilizadora. La segunda dimensión se refiere a la capacidad que estos conflictos tienen para mover o no a la gente a participar en eventos de protesta social, en los términos en que

ésta se entiende en la siguiente sección: una acción colectiva social, contenciosa y no convencional. En consecuencia, hay (i) *conflictos que mueven* y (ii) *conflictos que no mueven*. Esta distinción más que a una propiedad natural del conflicto que se observa, obedece a la posibilidad que el conflicto suscite las condiciones mínimas que se requieren para que las personas que se ven afectadas puedan activar una protesta en aras de darle una mayor notoriedad pública.

De modo que no hay un vínculo natural entre un conflicto y la protesta. Ya veremos cómo ello depende de algunos elementos que intervienen en el medio y las variaciones territoriales de las formas en que las comunidades organizan y movilizan su descontento. Por el momento, el siguiente cuadro resume los cuatro tipos de escenarios de conflicto que pueden surgir al combinar las dos dimensiones señaladas.

Cuadro 2. Tipos de conflicto según vocación de permanencia y capacidad movilizadora

(Elaboración propia)

TIPO DE CONFLICTO SOCIAL	CAPACIDAD MOVILIZADORA	
	NO	**SÍ**
Latente/Emergente	Conflictos nuevos que no logran movilizar a las personas hacia la protesta social por diversas razones: miedo, baja confianza interpersonal e inter-organizacional, riesgos asociados a hacer público el reclamo.	Nuevos conflictos que surgen y dinamizan –en ciertos momentos– dinámicas de protesta social, pero que eventualmente dejan de hacerlo. Mueven, pero no lo hacen de manera sostenible.
Persistente	Conflictos viejos que no logran movilizar a las personas hacia la protesta social por diversas razones: miedo, baja confianza interpersonal e inter-organizacional, riesgos asociados a hacer público el reclamo.	Conflictos que dinamizan una y otra vez protestas sociales pero que, ante el aplazamiento constante de su solución, reactivan nuevas manifestaciones.

Los efectos sociales del conflicto

Sumado a su naturaleza dinámica y el diferencial movilizador que tienen, los conflictos presentan otra característica: no responden a una suerte de naturaleza que permita decir que, en esencia, son en sí mismos positivos o negativos para una sociedad. Al contrario, ello depende de los marcos institucionales, las normas sociales y la cultura política que les asigna una valoración específica y ofrece canales específicos para su gestión o no, independientemente de la etapa en que se encuentren. De ahí la advertencia de Albert Hirschman (1996) acerca de la necesidad de tener en cuenta las características específicas

de una sociedad y de sus conflictos típicos antes de definir una valoración previa sobre cuál es la función que cumplen. Aun así, este autor invita a distinguir, al menos formalmente, dos tipos de funciones que cumplen los conflictos que resultan útiles, por cuanto facilitan comprender que no todos los conflictos sociales son perniciosos para la sociedad que los experimenta. Al contrario, la gestión y permanencia de muchos conflictos han inducido una mayor integración entre individuos y organizaciones que ajustan sus proyectos colectivos en función de su gestión.

Cuadro 3. Funciones y tipos de conflicto

(Adaptado de Hirschman, 1996)

TIPO	DESCRIPCIÓN
INTEGRADOR	Aquellos que generan nuevas dinámicas integradoras en la sociedad (unen grupos antes separados, promueven nuevas alianzas, etc.) y se estructuran gracias a actitudes que permiten enmarcar la disputa como una situación donde ambas partes pueden tener un resultado positivo, independiente de la decisión que se tome para su resolución.
DESINTEGRADOR	Aquellos que afectan la integración de las sociedades y dividen a los grupos en tanto que el objeto de la disputa induce una situación donde inevitablemente alguna de las partes va a perder, pues el objeto de la disputa no permite que sea dividido de tal forma que ambos pudieran resultar beneficiados. Así, inevitablemente lo que una de las partes puede ganar significa una pérdida para la contraparte.

Protesta Social

Definición: ¿qué es?

La protesta social se puede definir como un conjunto de acciones sociales colectivas *contenciosas* y *no convencionales* que expresan intencionalmente demandas o que presionan soluciones ante el Estado en sus diversos niveles, entidades privadas o individuos, para enfrentar injusticias, exclusiones o desigualdades[3].

Contenciosa y *no convencional* son las dos características que le imprimen una dinámica particular a este tipo de comportamiento colectivo, toda vez que indican que se trata de un desafío público que va más allá de las reglas de juego formales que tradicionalmente vinculan a los ciudadanos con sus autoridades, como pueden ser las elecciones, el *lobby* con los representantes políticos, etc.

Es *contenciosa*, primero, porque enfrenta al poder, busca transformar la distribución de recursos políticos, económicos, sociales y culturales que los manifestantes consideran injusta. Segundo, porque tiene un componente social y

3 Esta definición retoma algunos elementos desarrollados por Mauricio Archila (2003), y los complementa con base en la exhaustiva revisión de Mario Quaranta (2017).

expresivo: pretenden comunicar sus reclamos y llamar la atención de individuos y colectivos más allá de los directamente involucrados. Y tercero, ocurre en escenarios de co-presencia que involucran el encuentro en espacios públicos donde se configura este tipo particular de desafío público.

Es *no convencional* porque difiere de la naturaleza de otro tipo de acciones colectivas que se circunscriben al seguimiento de reglas formales que introducen un mayor nivel de predictibilidad en la forma en que se expresan y desarrollan. Al contrario, la protesta social es una acción no convencional por naturaleza: no sigue un horario o una planificación detallada pues se trata de una acción política directa que buscan influir en las decisiones públicas a través de la disrupción o alteración de la normalidad pública para poder llamar la atención.

A partir de esta definición es importante distinguir entre la protesta social y el movimiento social. Mientras la primera puede ser un recurso a disposición del segundo, el movimiento social va mucho más allá. Mientras los movimientos sociales son estructurales, continuos y orgánicos, las luchas sociales constituyen una forma de acción reivindicativa y de participación, pero no son necesariamente expresión de una forma organizativa ni conllevan obligatoriamente una propuesta de solución a las demandas que plantean. Por tanto, cuando nos refiramos a las protestas no deben entenderse como movimientos sociales, aunque puede ser una de sus expresiones (Martha Cecilia García, comunicación personal).

Causas: ¿por qué ocurre?

Aunque en varias circunstancias la protesta social ocurre de manera espontánea, por lo general se da al calor de catalizadores concretos que motivan la acción; esto no implica que sean eventos que carezcan de una lógica o que no se encuentren motivados por causas específicas.

Cuando se habla de las causas no se trata de establecer una conexión directa entre un conjunto de factores y un resultado, sino de enumerar el conjunto de elementos que aumentan la probabilidad de que suceda según las condiciones concretas del contexto. Entre las causas más recurrentes se destacan tres que, vistas en conjunto, pueden dar cuenta de cuándo es más probable que las protestas ocurran.

Agravios y privaciones. Las personas o grupos tienden a participar en eventos de protesta social cuando perciben una situación como injusta, usualmente mediada por una experiencia emocional relacionada con (i) la carencia de un bien; (ii) la conciencia de esta carencia referida a lo que otros sí tienen; (iii) el sentimiento compartido de exclusión; (iv) el incremento de las expectativas de cambio[4].

Recursos. Las personas o grupos tienden a participar en eventos de protesta social cuando cuentan con los recursos que les permiten realizar las inversiones organizativas y emocionales que ésta implica. Estos recursos pueden ser simbólicos (destrezas, conocimientos, tiempo, redes, confianza etc.) o materiales (dinero, ingresos, etc.) y no siempre se encuentran distribuidos de manera homogénea entre los distintos sectores de la sociedad. Por esa razón, aunque dos grupos sociales puedan compartir el mismo sentimiento de privación, alguno de ellos puede protestar más fácilmente que otros según el tipo de recursos que tiene a su disposición[5].

Estructura de oportunidad. Las personas y grupos tienden a participar en eventos de protesta social cuando existen las condiciones estructura-

4 Algunos exponentes de esta corriente se encuentran en Gurr (1970) y Almeida (2007), por ejemplo.

5 Entre los trabajos que más se destacan en esta corriente se puede consultar McCarthy & Zald (1977) o Jenkins (1983). Para análisis recientes se recomienda ver Verba, Schlozman, & Brady (1995); Beissinger, Amaney, & Mazur (2015) y Moseley (2015).

les que se lo permiten. Estas condiciones varían de acuerdo con el contexto, pero suelen estar asociadas a elementos de orden político (calidad de la democracia, divisiones entre las élites, niveles de violencia, etc.). Así, en muchas situaciones algunos grupos pueden tener agravios y recursos, pero no encuentran las condiciones políticas o de contexto que les permita expresar públicamente su descontento[6].

Al observar este conjunto de causas es importante tener en cuenta que, si bien las protestas expresan conflictos sociales que escalaron en la medida que no encontraron una solución previamente, no siempre es el caso. Muchas veces, a pesar de que los conflictos sociales hayan alcanzado un estado crítico, las personas o grupos no logran articular y visibilizar sus reivindicaciones porque probablemente alguna de estas tres condiciones no se encuentra presente. Por lo tanto, la *no ocurrencia* de protesta puede ser sinónimo no de la inexistencia de conflictos sociales, sino de la ausencia de recursos o condiciones que permitan que se exprese públicamente a través de eventos de protesta.

Repertorios: ¿cómo ocurre?

Ahora bien, una vez entendidas qué son y cuándo ocurren, un tercer elemento que merece tomarse en cuenta es el de los repertorios de la protesta social. Por ello se entiende las modalidades o tácticas mediante las cuales los protestantes deciden visibilizar sus reclamos. Modalidades que, si bien no son ilimitadas –pues responden a lo que los grupos saben hacer y lo que la sociedad espera que hagan, según las opciones que les ofrece para manifestarse–, también pueden evolucionar rápidamente según las capacidades creativas de quienes participan en estos eventos.

La elección de un repertorio en vez de otro puede derivarse de tres tipos de consideraciones.

Estratégica. Los manifestantes eligen el repertorio de manera instrumental según lo que crean más conveniente con el fin de que atiendan su reclamo y se resuelva la problemática más rápidamente. Un ejemplo claro es cuando los protestantes apelan a un bloqueo de vías porque es la única forma en que pueden llamar la atención de las autoridades o de su adversario (Gamson, 1980).

Expresiva. Los manifestantes eligen el repertorio que mejor les sirva para transmitir su descontento a otros sectores con el fin de generar empatía en ellos y sumar aliados potenciales. En este tipo de situación, una huelga de hambre puede ser más efectiva.

Afectiva. Los manifestantes eligen el repertorio que les resulta más provechoso para fortalecer los vínculos entre quienes participan en la protesta según identidades y prácticas culturales compartidas. En este caso las marchas son más convenientes por la ritualidad y la proximidad que implican (Jasper, 1998).

Estos tres elementos que, por lo general, se tienen en cuenta al momento de elegir una táctica sobre las demás, evidencian que no necesariamente la violencia o la intención deliberada de chocar con las autoridades es una opción natural o rentable para un grupo de manifestantes. Primero, porque no garantiza que el adversario a quien se dirige el reclamo tenga disposición a solucionar el conflicto que hay detrás o incluso a reconocerlo como legítimo. Segundo, porque afecta directamente la dimensión expresiva de la protesta y, por esta vía, limita la posibilidad de conseguir nuevos aliados o, cuando menos, simpatizantes de las reivindicaciones que se visibilizan. Y tercero, porque puede afectar la dimensión afectiva al generar divisiones al interior del grupo o sec-

6 Para remitirse a trabajos que utilizan esta perspectiva, se recomienda revisar Kirschelt (1996), Tilly & Tarrow (2007) y Meyer (2004).

tor que protesta.

En este sentido, los protestantes suelen recurrir a otro tipo de tácticas que excluyen la violencia sin renunciar a la naturaleza contenciosa y disruptiva que caracteriza a este tipo de comportamientos colectivos. Dentro de la BDLS se distinguen ocho tipos de tácticas o repertorios diferentes, algunas de ellas más recurrentes que otras –como se observará en la siguiente sección. Cada una de ellas se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Repertorios de protesta social, según BDLS del CINEP

(CINEP, s.f.)

Repertorio	Definición
Paros	Son aquellos ceses explícitos de toda actividad, no solamente productiva, con unidad de propósito, mando y simultaneidad en el inicio y en el fin. En el caso obrero no hacemos la distinción entre huelgas (que se producen en el marco legal vigente) y paros (por fuera de él). En ciertas condiciones estudiantiles y de trabajadores estatales, las asambleas permanentes y operaciones "tortuga" son una modalidad de paro.
Movilizaciones	Formas de acción social colectiva que hacen presencia temporal en espacios públicos. Incluyen lo que comúnmente se designa como marchas, desfiles, concentraciones, mítines, demostraciones, plantones.
Invasiones	Ocupaciones duraderas de predios rurales o urbanos para llamar la atención sobre necesidades relacionadas con la tierra o la vivienda, por cuanto no siempre persiguen apoderarse del predio. Se incluyen también las "recuperaciones" de territorios ancestrales.
Tomas de entidades	Ocupación transitoria de entidades e instituciones públicas y privadas.
Bloqueos de vías	Obstaculizaciones a la circulación del tránsito en calles y carreteras, mediante el uso de barricadas temporales.
Huelga de hambre	Aunque suelen ser mecanismos extremos en otras modalidades de protesta, a veces se presentan aisladas de ellas y como una forma dramática de llamar la atención pública.
Resistencia civil	Formas de acción social colectiva que adquieren visibilidad ante el desborde y la degradación de la violencia, aunque no sean muy abundantes. Por lo común, son formas colectivas de enfrentamiento directo pero pacífico con los actores armados.
Disturbios	Acciones directas que, independientemente de si los actores sociales se lo proponen o no, terminan en choques con la fuerza pública. Éstas han sido denominadas por la gran prensa como levantamientos, asonadas, pedreas, motines o disturbios.

Bibliografía

Almeida, P. D. (2007). "Defensive mobilization: Popular movements against economic adjustment policies in Latin America". *Latin American Perspectives*, 34(3), 123-139.

Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas*. Bogotá: ICAHN-CINEP.

Aunta, A. & Barrera, V. (2016). *Conflictividades y Agendas de Paz.* Bogotá: Redprodepaz-CONEP/PPP.

Beissinger, M. R.; Amaney, A. J. & Mazur, K. (2015). "Explaining divergent revolutionary coalitions: Regime strategies and the structuring of participation in the Tunisian and Egyptian revolutions". *Comparative Politics*, 48(1), 1-21.

CINEP (s.f.). *Libro de códigos - Base de datos luchas sociales*. Bogotá: documento interno.

Gamson, W. A. (1990). *The strategy of social protest*. Belmont, U.K.: Wadsworth.

Gurr, T. R. (1970). *Why men rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hirschman, A. (1996). "Los conflictos como pilares de las sociedades democráticas de libre mercado". En Hirschman, A. *Tendencias Autosubversivas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Jasper, J.M. (1998), "The emotions of protest: affective and reactive emotions in and around social movements", *Sociological Forum*, 13, 397-424.

Jenkins, J. (1983) "Resource mobilization theory and the study of social movements". *Annual Review of Sociology*, 9, 527-553.

Kitschelt, H. P. (1986). "Political opportunity structures and political protest: Anti-Nuclear movements in four democracies". *British Journal of Political Science*, 16(1), 57-86.

Kriesberg, L. & Dayton, B. (1998). *Constructive conflicts. From escalation to resolution*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.

Kriesberg, L. (2003). "Conflict emergence stage". En Burgess, G. & Burgess, H. (eds.). *Conflict Information Consortium*. Boulder, CO: University of Colorado. Disponible en: http://www.beyondintractability.org/essay/conflict-emergence

McCarthy, J. & Zald, M. (1977). "Resource mobilization and social movements: a partial theory" (PDF). *The American Journal of Sociology*. 82(6): 1212-1241. doi: 10.1086/226464.

Meyer, D. S. (2004). "Protest and political opportunities". *Annual Review of Sociology*, 30, 125-145.

Moseley, M. W. (2015). "Contentious engagement: Understanding protest participation in Latin Amer-

ican democracies". *Journal of Politics in Latin America*, 7(3), 3-48.

Quaranta, M. (2017). "Protest and Contentious Action" En: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en: http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-225?print=pdf

Tilly, C. & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Boulder-London: Paradigm Publishers

Verba, S.; Schlozman, K. L. & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

CAPÍTULO 2
ANÁLISIS NACIONAL

Víctor Barrera

En este capítulo se analiza el comportamiento de la protesta social en Colombia con el objetivo de discutir cinco lugares comunes o *sesgos* que se reproducen en el debate público sin mayor fundamento. Al hacerlo, esperamos contribuir a la generación de una narrativa distinta sobre la protesta social, la cual logre enmarcarla como un asunto que enriquece la democracia y no como un problema de orden público que genera delitos, como usualmente se ha entendido en el caso colombiano.

El análisis que se presenta a continuación se fundamenta en la *Base de datos de luchas sociales* del CINEP, una fuente única que recoge, organiza y sistematiza información sobre eventos de protesta social para todos los municipios del país de acuerdo con registros de prensa, reportes de las organizaciones sociales y otros medios audiovisuales y radiales, desde 1975. Con base en esta información, se trabajó con una versión con fecha de corte a 2016, en la que se registró un total 23,693 eventos de protesta.

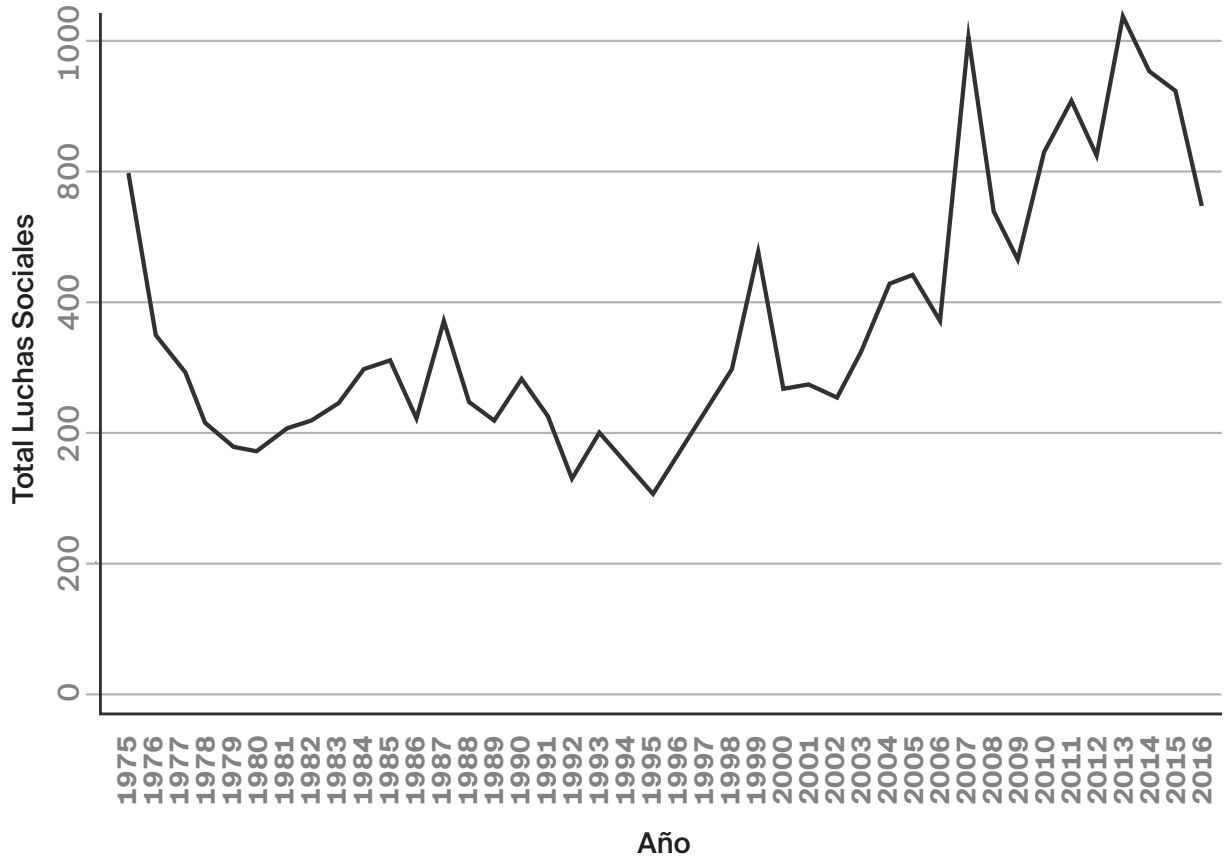
Las cinco secciones del capítulo corresponden a cada uno de los sesgos a discutir con evidencia. Al final, se recogen algunas conclusiones y las implicaciones concretas que este análisis tiene para el diseño de una estrategia de atención anticipada y genuinamente democrática de los conflictos sociales y las dinámicas de protesta que generan.

SESGO DE ILEGALIDAD

El primer sesgo que se ha reproducido con fuerza en el debate público indica que la protesta social está contaminada por intereses ilegales. Sin embargo, el incremento de la protesta social en Colombia se ha manifestado *después* de la desactivación de los dos principales aparatos armados ilegales que durante décadas dinamizaron la violencia asociada al conflicto armado. Entonces, no se percibe una relación sistemática. Según la BDLS, entre 2007 y 2016 se concentró el 37% de los 23,693 eventos ocurridos entre 1975 y 2016. En este sub-período se ubican los picos más altos de toda la serie. El primero en 2007, con 1,000 eventos, justo un año después de la desmovilización paramilitar. Y el segundo en 2013 con 1,034 eventos, luego de iniciado el proceso de negociación de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Gráfica 1 . Evolución de la protesta social en Colombia (1975-2016)

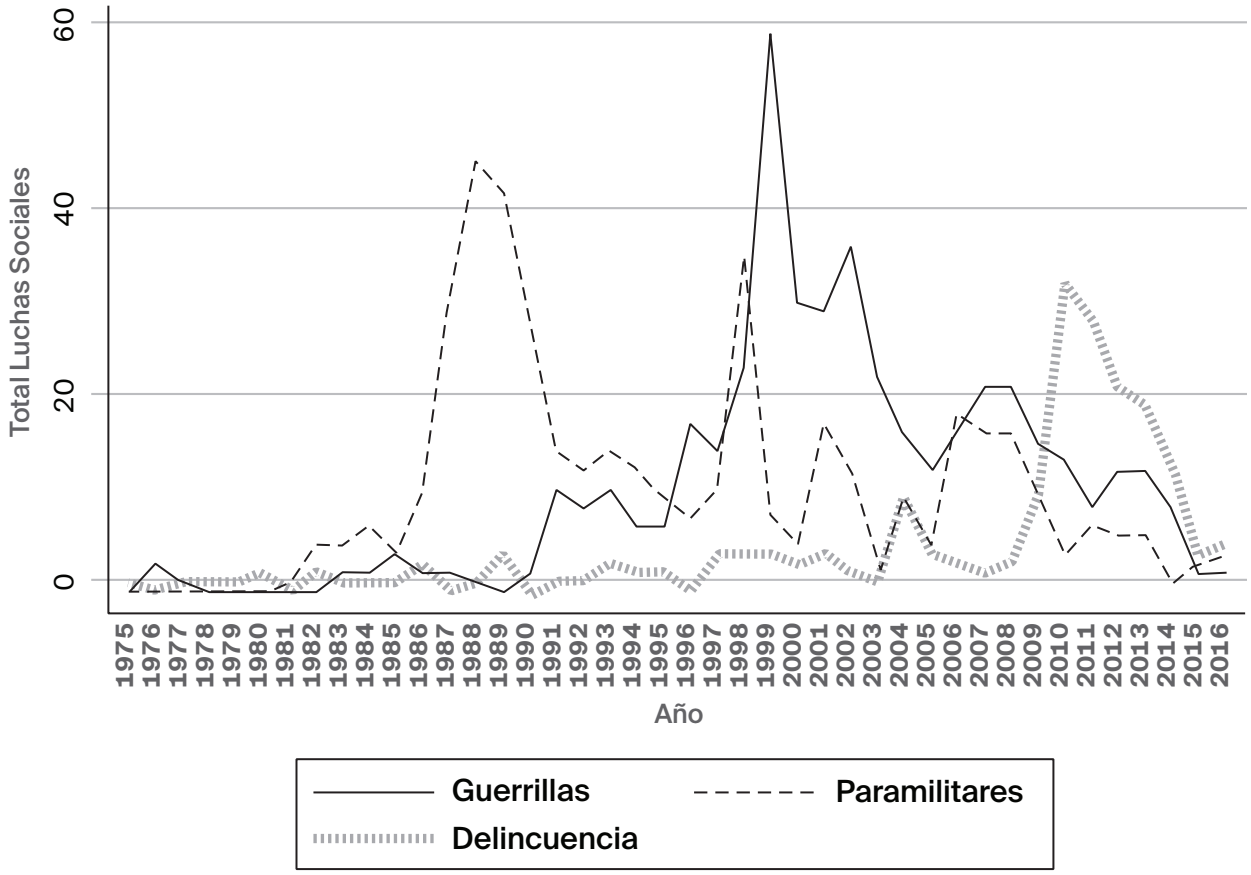
(BDLS-CINEP, versión 2018)



De igual forma, la protesta social en Colombia le ha permitido a muchas comunidades y territorios del país expresarse en contra de quienes algunos –equivocadamente– suponen que son sus financiadores: los grupos armados ilegales (en adelante GAI). 2,222 eventos de protesta social en Colombia dirigieron sus reclamos en contra de estos grupos ilegales, en contextos en los que demandaron el respeto a la vida y el cumplimiento de las normas internacionales, las cuales corresponden a la protección y autonomía de los civiles en el marco de los conflictos armados.

Gráfica 2. Adversario de GAI en las protestas sociales (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Sesgo de Impredictibilidad y Desorden

El segundo sesgo por discutir es aquel que asume que en tanto la protesta social corresponde a una acción *contenciosa*, *no convencional* y, la mayoría de las veces, *espontánea*, es equivalente a caos o desorden, y por lo tanto es impredecible. Un supuesto generalizado que ha permitido que las autoridades pertinentes justifiquen que no pueden atender anticipadamente la protesta social, pues es imposible planificar ante el factor sorpresa[7].

En contravía de estas apreciaciones, al analizar el comportamiento temporal y territorial de los 23,693 eventos registrados en la BDLS, se observa que, si bien es una forma de participación no convencional, esto no necesariamente implica que la protesta social no manifieste ciertas regularidades en su comportamiento. Incluso, cuando en un número significativo de estos eventos (el 34%) no se identificaron plenamente grupos convocantes "responsables" de direccionar estas protestas sociales tal como se establece en la

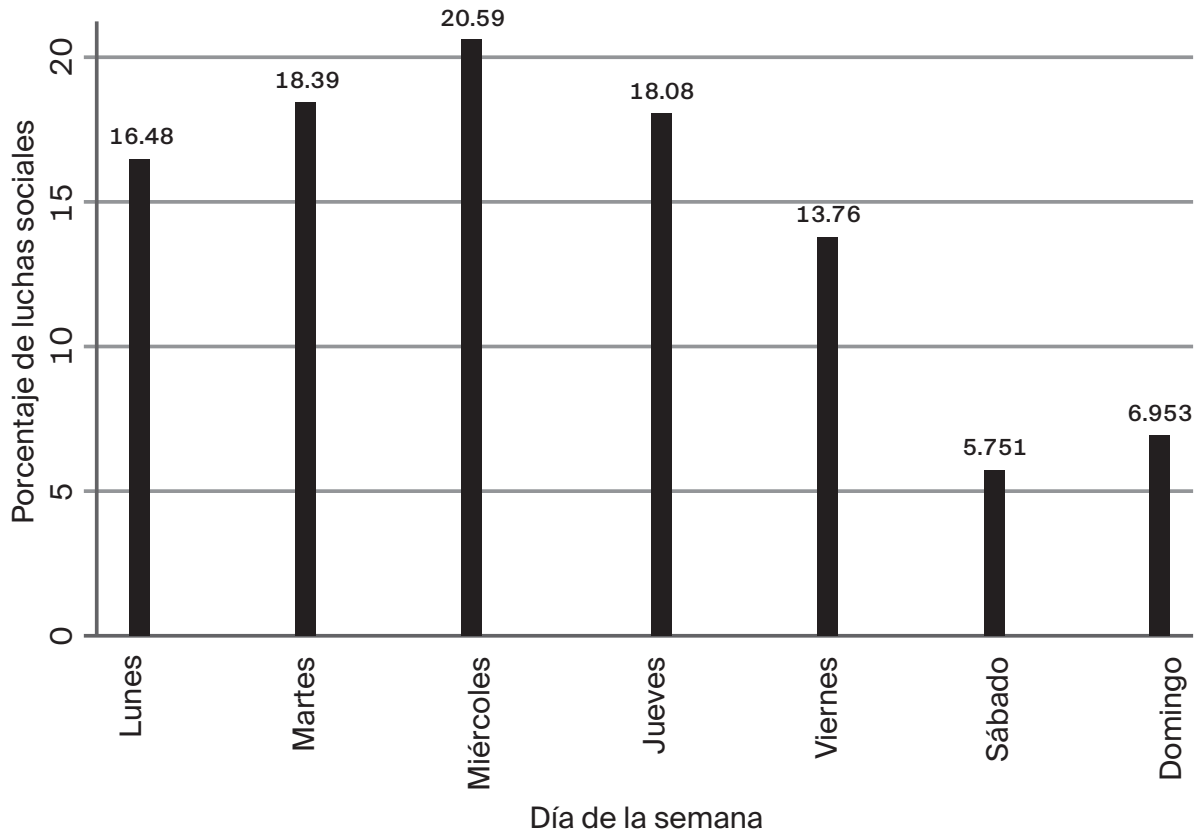
7 En el capítulo 4 se observará que una de las apreciaciones generalizadas entre los policías entrevistados fue, precisamente, la descalificación de la protesta espontánea (o sin aviso previo) en tanto no permite una planificación adecuada del servicio, pues no se sabe a qué tipo de situación se pueden enfrentar.

BDLS[8].

A nivel temporal, cuando se observa su comportamiento diario y mensual se evidencia que la protesta social en Colombia tiende a ocurrir en momentos de mayor actividad y disminuye en los períodos destinados al descanso. Al analizar los días en que ocurren, se evidencia que los días más frecuentes radican entre los martes y jueves, y disminuye entre viernes y domingo (ver gráfica 3). Al observar su comportamiento mensual, se identifica que existen, igualmente, períodos "calientes" (febrero-mayo y agosto-octubre) y períodos "fríos" (diciembre-enero y junio-julio; ver gráfica 4).

Gráfica 3. Comportamiento diario de la protesta social en Colombia (1975-2016)

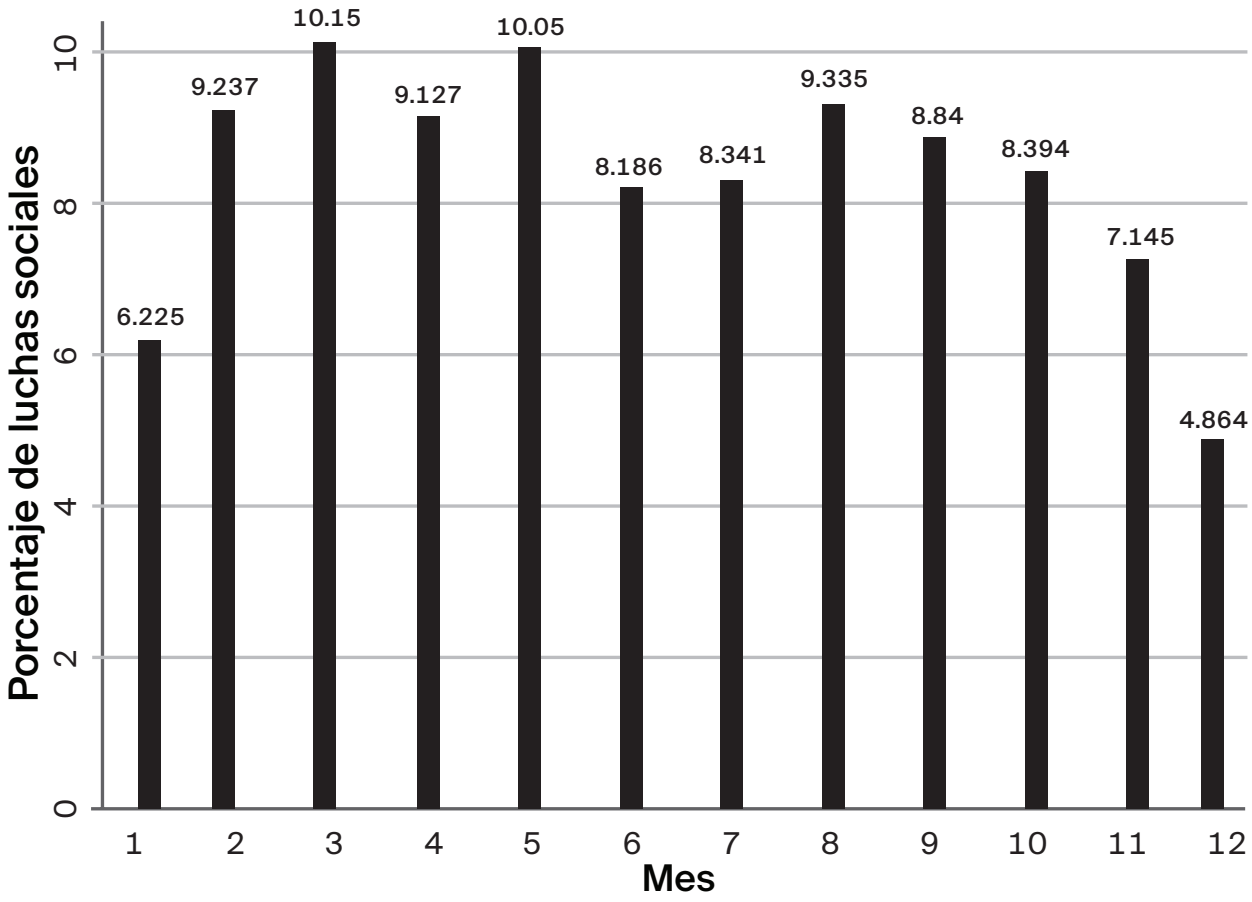
(BDLS-CINEP, versión 2018)



8 En el 34% de los registros de eventos de protesta social de la BDLS del CINEP no se cuenta con información acerca de qué sector específico la convocó. Esto obedece a dos tipos de situaciones. La primera, práctica, corresponde a que pocas veces las fuentes que alimentan la base de datos pueden haberse interesado en definir o registrar quién convocaba la protesta. La segunda, de naturaleza política, señala que el bajo registro puede estar relacionado con los riesgos que enfrentan los sectores o líderes que quieran declararse convocantes de una protesta social. La fuerte estigmatización de los líderes sociales y los atentados en contra de su vida en Colombia son razones de peso para minimizar su exposición pública en este tipo de eventos.

Gráfica 4. Comportamiento mensual de la protesta social en Colombia (1975-2016)

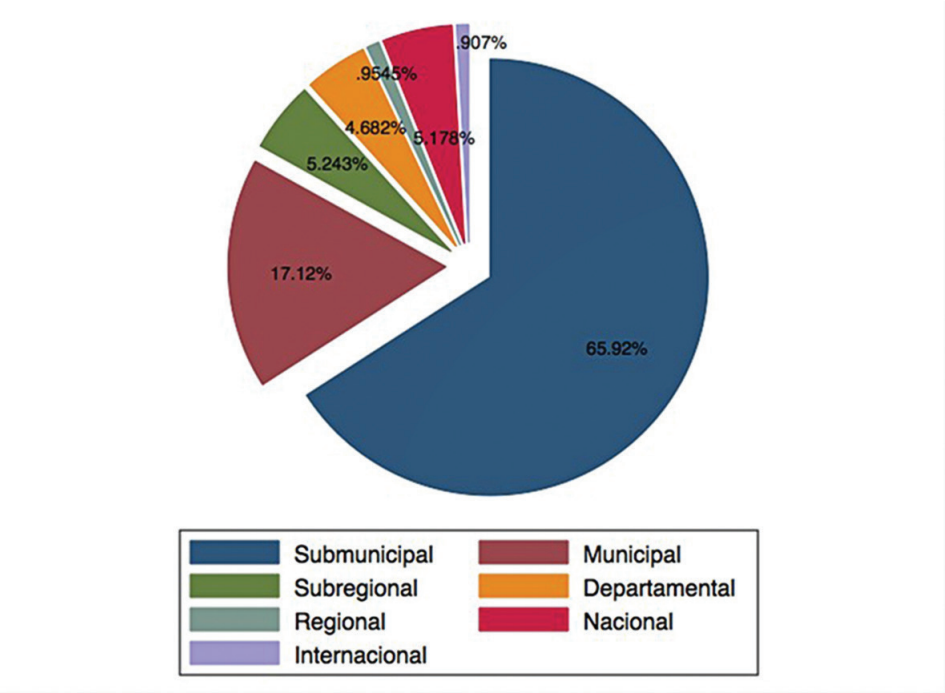
(BDLS-CINEP, versión 2018)



A nivel territorial se observan claramente dos patrones. Primero, la mayoría de las protestas sociales en Colombia tienen un alcance sub-municipal (65%) o municipal (17%), es decir, impacta ámbitos veredales y barriales y, en ocasiones, al municipio en su conjunto. Esto es importante porque da cuenta de la necesidad y la relevancia de una acción al nivel micro y no, como se suele suponer, la necesidad de enormes despliegues operacionales para atender grandes eventos de protesta social. Únicamente el 17% de todas las protestas registradas han tenido un alcance nacional, departamental, regional, subregional o internacional.

Gráfica 5. Ámbito geográfico de la protesta social en Colombia (1975-2016)

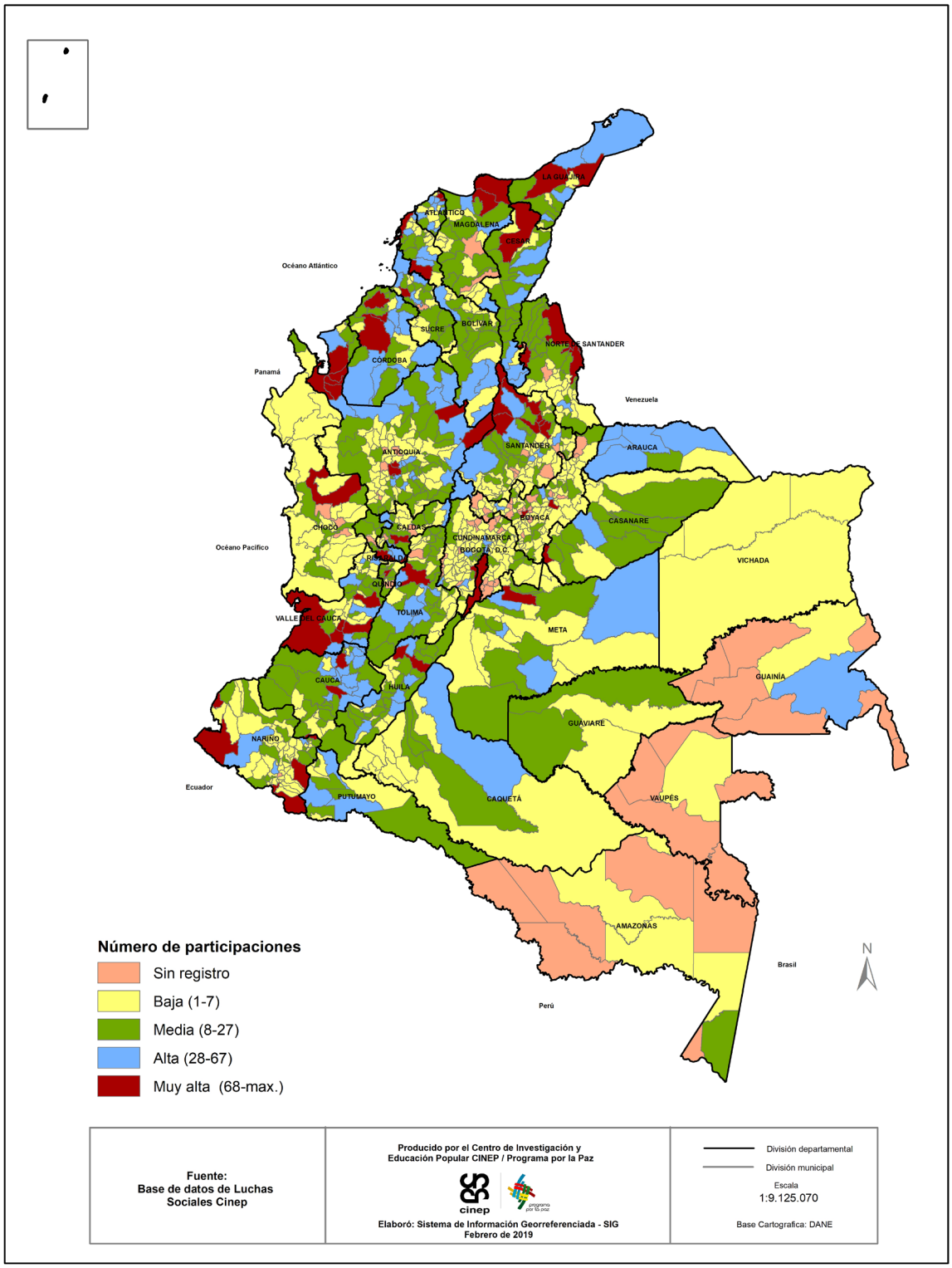
(BDLS-CINEP, versión 2018)



Además de su escala de ocurrencia, el segundo patrón muestra que se trata de un fenómeno que, si bien ha tenido lugar en casi la totalidad de los municipios del país entre 1975 y 2016, se concentra en algunos muy concretos en los que se presenta con mayor intensidad. El 17% de los municipios del país han tenido niveles altos (133 municipios) y muy altos (56) de protesta social. Los rangos de intensidad y el cubrimiento territorial según esta clasificación se pueden constatar en el siguiente mapa.

Mapa 1. Intensidad de la protesta social en Colombia a nivel municipal (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



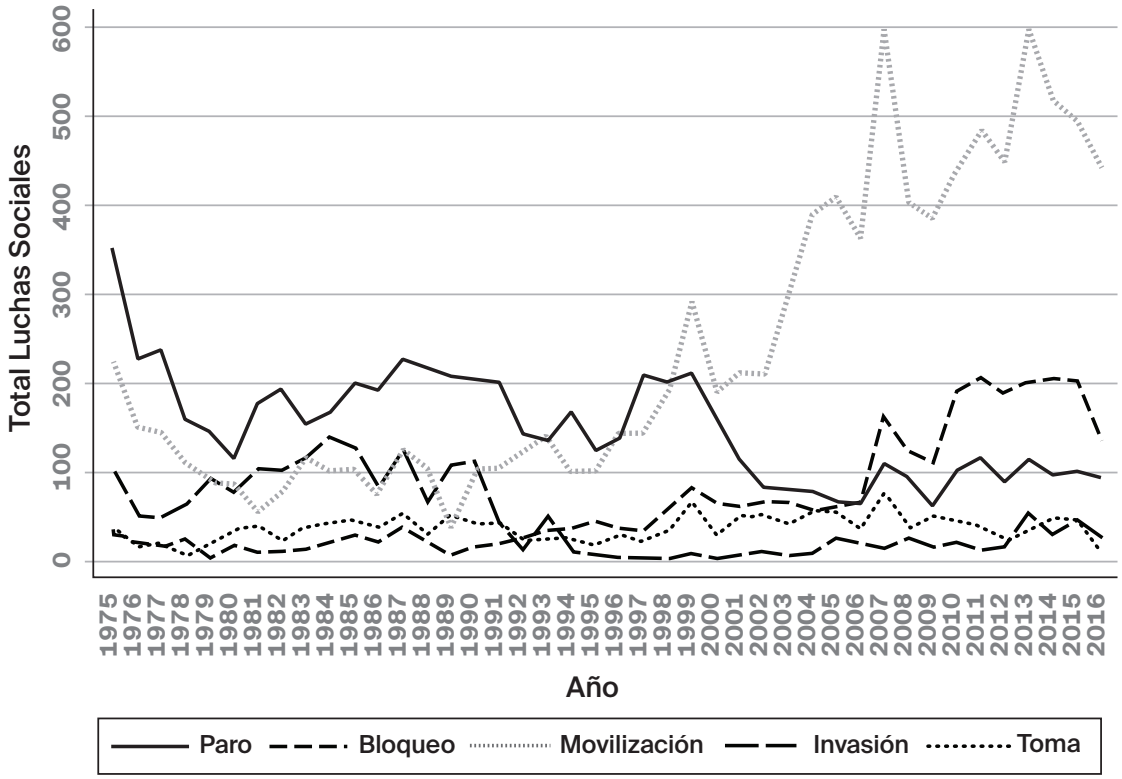
Sesgo De Violencia Desbordada

Otro de los prejuicios que existen sobre la protesta social es que se trata de una acción intrínsecamente violenta o naturalmente generadora de delitos. Un prejuicio que ha informado diseños normativos específicos como la Ley de Seguridad Ciudadana (1453, del 24 de junio de 2011) que tipifica vagamente los delitos que se pueden cometer en este tipo de eventos, como la obstrucción de vías por medios ilícitos (artículo 44) o la perturbación del servicio de transporte público colectivo u oficial (artículo 45).

Contrario a esta idea, al analizar los repertorios de la protesta social en Colombia, se observa que el disturbio es marginal: solo en el 3% de los 23,693 eventos registrados entre 1975 y 2016 los manifestantes han chocado de manera violenta con las autoridades, que es lo que en la BDLS se clasifica como tal. Al contrario, las movilizaciones, entendidas como marchas, desfiles, concentraciones, mítines, demostraciones o plantones, es el repertorio más usado por los manifestantes con un incremento muy importante desde el año 2000. En total corresponden a un 42% (usadas en 9,904 eventos). A pesar de que ha disminuido desde el año 2000, el segundo lugar lo ocupa el paro, con un 27% (usado en 6,630 eventos) lo cual corresponde a ceses explícitos de toda actividad, no solamente productiva, con unidad de propósito, mando y simultaneidad en el inicio y en el fin. Y, en tercer lugar, se ubica el bloqueo de vías, con un 12% (usado en 2,836 eventos) que, desde 2007 y 2010 en adelante, ha registrado un incremento importante.

Gráfica 6. Repertorios de la protesta social (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Sesgo de Antiestatalidad

El cuarto sesgo por discutir es aquel que considera que las protestas sociales constituyen una amenaza en contra del Estado, pues supuestamente buscan desmantelarlo a través de actos delictivos. Un prejuicio que surge muchas veces al confundir el desafío público que representan con un ataque en contra de la institucionalidad establecida.

No obstante, la evidencia muestra que las protestas sociales son poderosas señales democráticas que pueden fortalecer al Estado, al hacerlo más responsable y atento frente a los problemas que los ciudadanos reclaman que sean atendidos. Casi la mitad de los motivos que han expresado los manifestantes durante los eventos de protesta social en el país corresponden, precisamente, a derechos que el Estado no garantiza (17%), decisiones estatales que afectan a un sector de la población (16.7%) y promesas y responsabilidades que el Estado no cumple a pesar de que la ley o pactos suscritos lo obligan (16.5%).

Cuadro 5. Motivos de la protesta social (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)

MOTIVOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Derechos	4,044	17.08
Políticas estatales	3,971	16.77
Incumplimientos	3,907	16.50
Servicios públicos e infraestructura	2,806	11.85
Tierra/Vivienda	2,561	10.82
Servicios sociales	2,022	8.54
Pliegos laborales	1,382	5.84
Autoridades	933	3.94
Ambientales	752	3.18
Solidaridad con otros actores sociales	560	2.37
Conmemoraciones	413	1.74
Otros	224	0.95
Contra otras protestas	80	0.34
Sin información	19	0.08

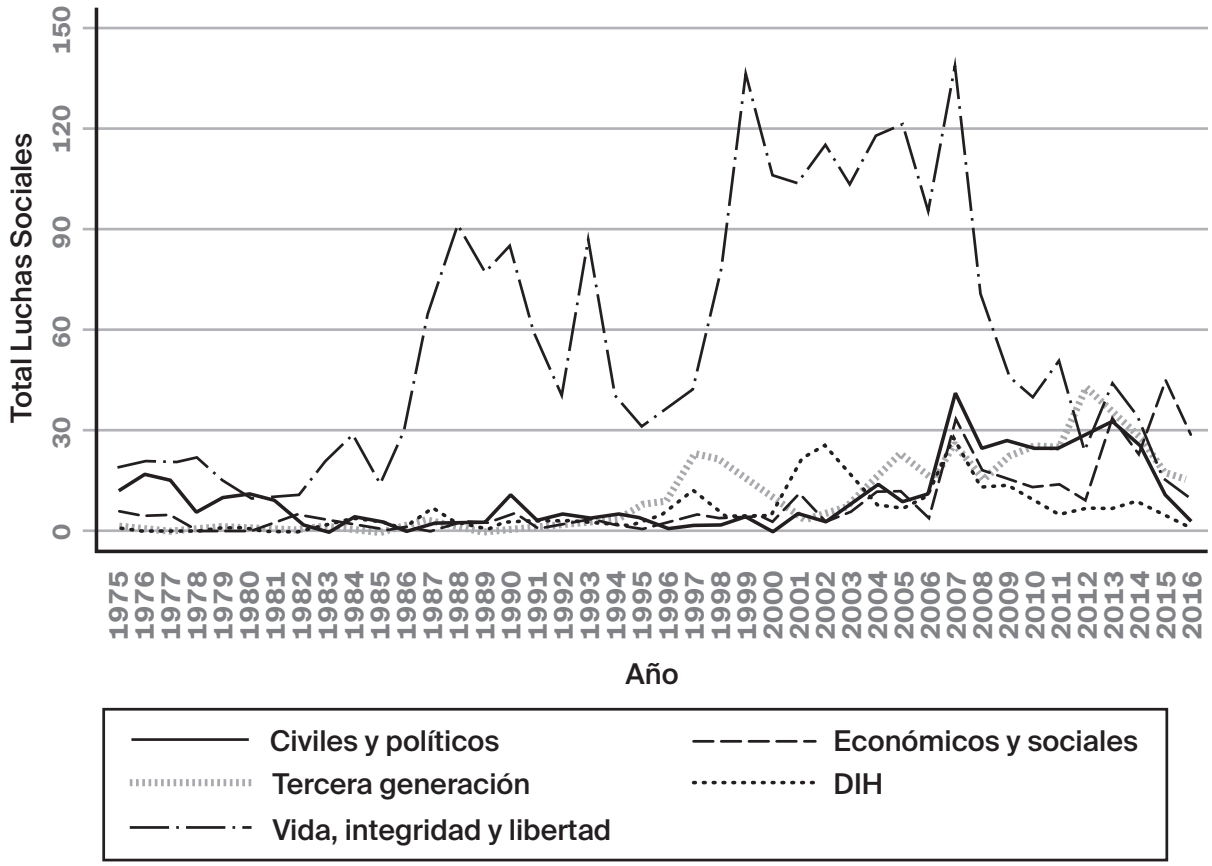
Al mirar separadamente cada una de estas motivaciones según su evolución en el tiempo, se notan cambios consistentes con una transformación cualitativa de la protesta en años recientes.

En el caso de la exigencia de derechos se observa que conforme ha disminuido la intensidad del conflicto armado, los manifestantes han logrado exigir otros derechos distintos al de la vida y la integridad física, el cual tuvieron que reclamar ante el aumento inusitado de la violencia. Desde 2007 se destaca que los manifestantes han comenzado a exigir derechos civiles y políticos, económicos y sociales, y los que pueden denomi-

narse de tercera generación, como son el derecho a la paz, al desarrollo, al ambiente sano y otros derechos colectivos de grupos que no se inscriben en un marcador étnico definido, como es el caso del campesinado.

Gráfica 7 . Evolución de los derechos como motivo de la protesta social (1975-2016)

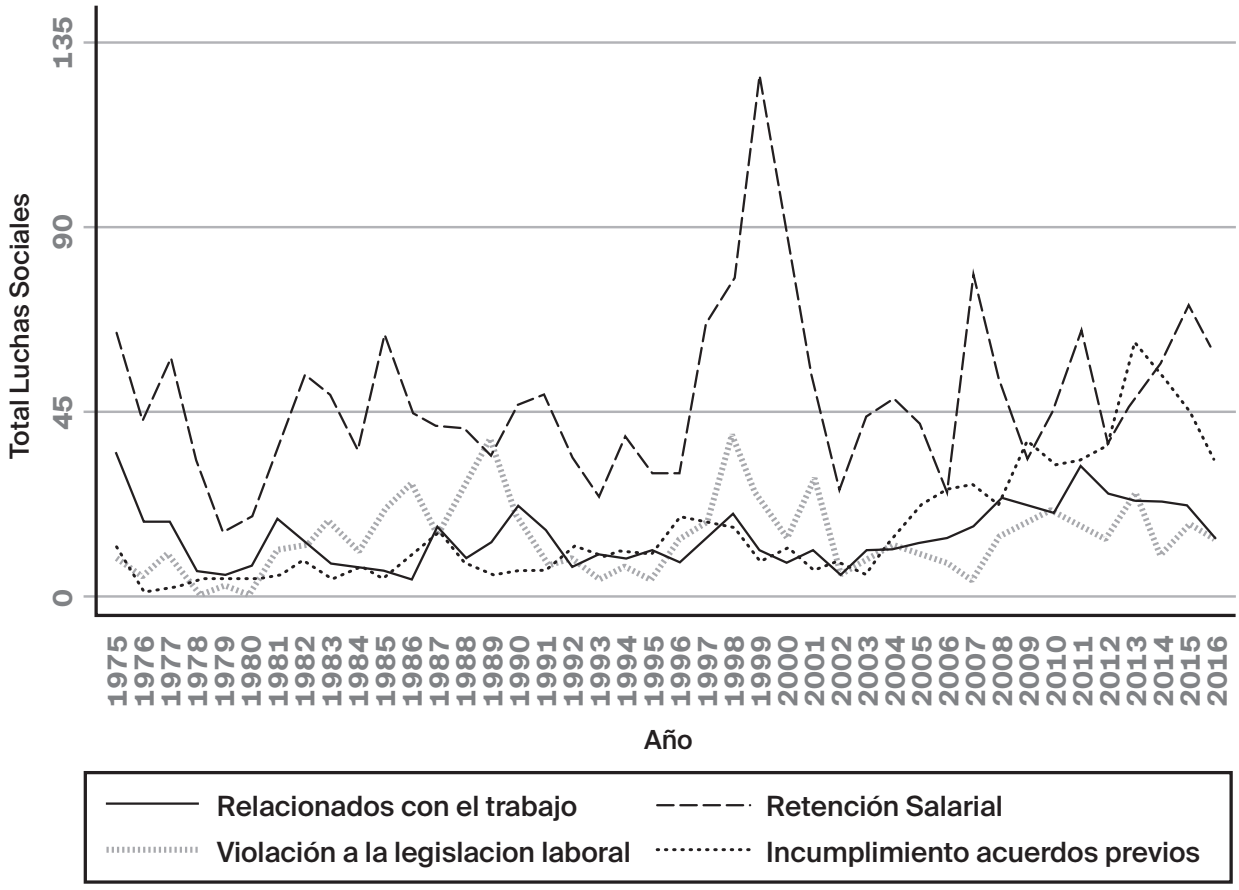
(BDLS-CINEP, versión 2018)



Por su parte, de las 3,907 protestas que han tenido como motivo incumplimientos, la gran mayoría ha correspondido retenciones salariales que ocupan un poco más de la mitad del total de luchas sociales por este motivo. Le siguen, con 18%, los incumplimientos de acuerdos previos, generalmente suscritos en eventos anteriores de protesta con un incremento importante desde el año 2003 en adelante. Los incumplimientos respecto a asuntos laborales y la violación de legislaciones contribuyen con 15% cada uno, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 8 . Evolución de los incumplimientos como motivo de la protesta social (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



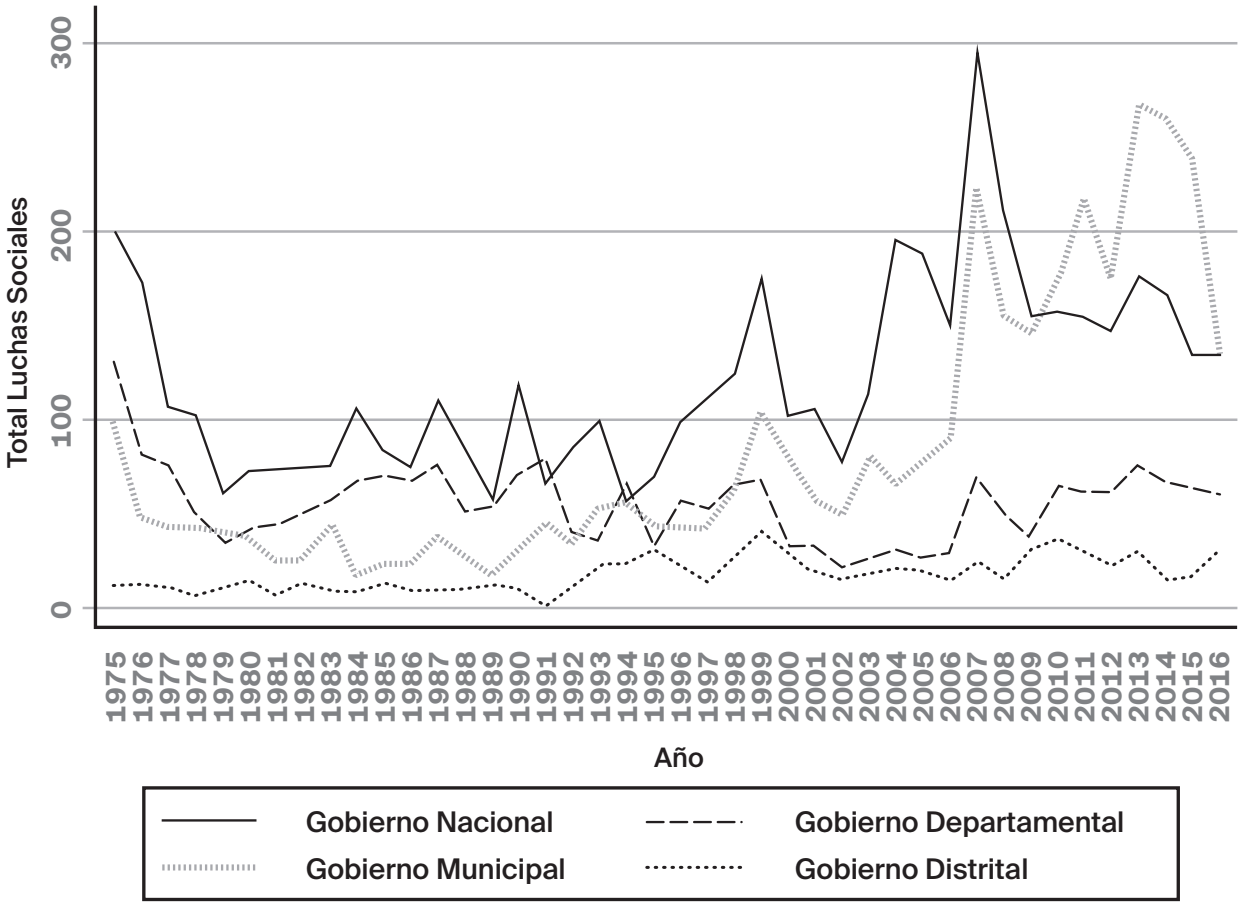
Por la naturaleza de los motivos que con mayor frecuencia los manifestantes reclaman a través de acciones de protesta, se entiende que el 66% de los 23,693 eventos registrados entre 1975 y 2016 hayan tenido por adversario a una institución del Estado[9], especialmente a los ejecutivos de los tres niveles territoriales en los que se concentra el 52% del total de registros. En este sentido, es claro que los manifestantes identifican al gobierno nacional como uno de los principales objetos de sus reclamos, seguido por los gobiernos municipales y, en menor medida, los gobiernos departamentales.

Sin embargo, al observar su comportamiento en el tiempo, es evidente que en años recientes el gobierno municipal se ha perfilado como un adversario importante de las protestas en Colombia, incluso superando al gobierno nacional desde el año 2010 en adelante. Estas tendencias recientes muestran que en gran medida las comunidades le reclaman al Estado local atención a sus problemáticas y no necesariamente apelan al Estado nacional de manera automática. Se esperaría, entonces, que ahí pudiera contarse con los incentivos y capacidades institucionales y técnicas para atender dichos reclamos y evitar que escalen a otros niveles de gobierno.

9 En instituciones del Estado se agrupan órganos ejecutores (50%), empresas mixtas/estatales (10.8%), fuerzas militares, policía y órganos de seguridad (2.99%), órganos judiciales (1.06%), órganos con potestad normativa (0.58%) y órganos de control (0.27%).

Gráfica 9. Evolución de los órganos ejecutores como adversarios de la protesta social (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



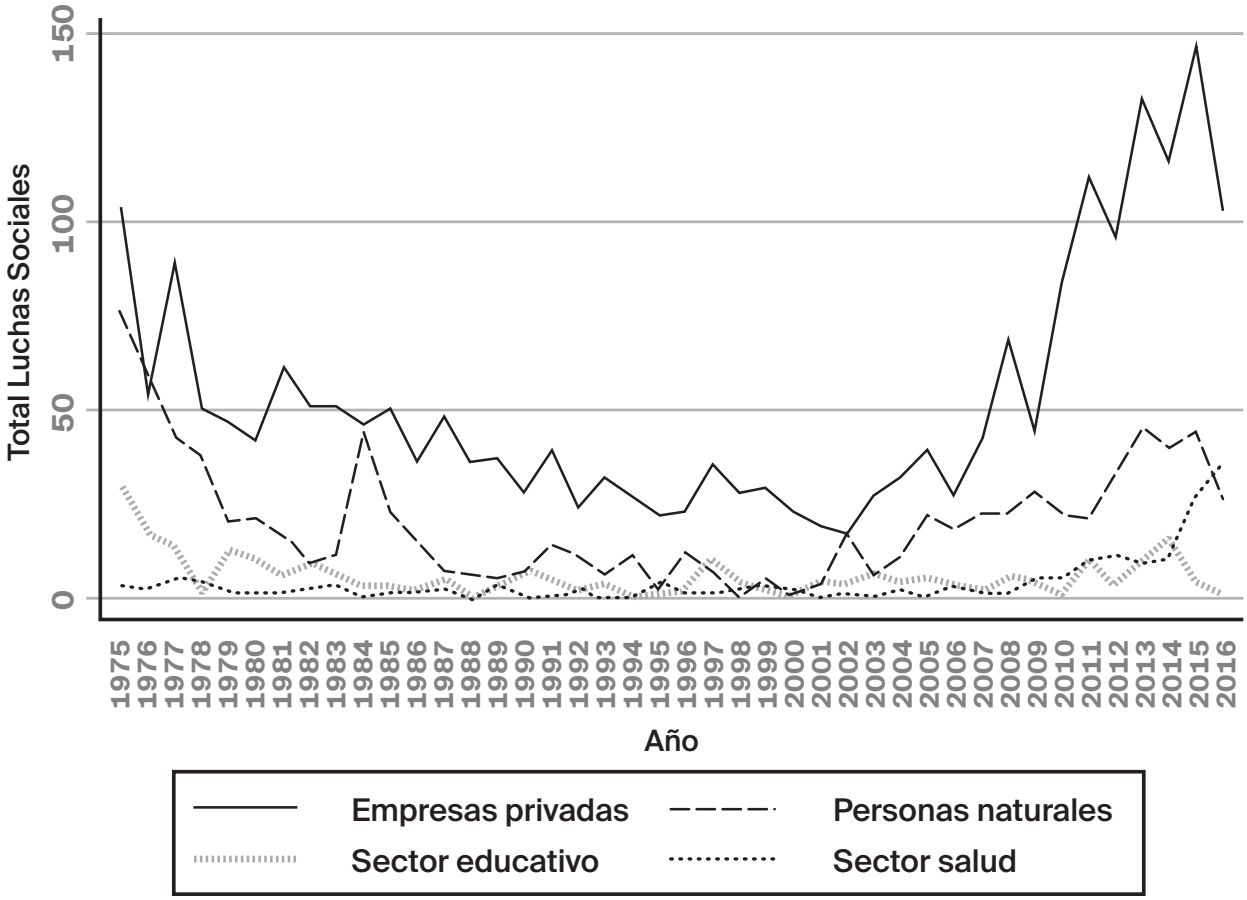
Sesgo "Estadocéntrico"

Derivado del anterior, este prejuicio considera que el Estado es el destino natural de los reclamos de los manifestantes y, por lo tanto, supone siempre que el conflicto se circunscribe únicamente entre ciudadanos y autoridades. Un sesgo que se encontró, precisamente, en la revisión y análisis documental, cuyos resultados se presentan en el capítulo 5.

Aunque en el apartado anterior se demostró que, en efecto, las instituciones del Estado han sido los adversarios por excelencia de la protesta en Colombia, existen otros adversarios no estatales importantes, como los grupos armados al margen de la ley –como ya se describió unos párrafos arriba– y los entes privados que involucran empresas, personas naturales, organismos privados del sector salud y del sector educación. En este último caso, 3,487 de las protestas registradas han identificado como adversario a un agente privado con una particularidad: el mayor protagonismo que han tenido las empresas como objeto de estos reclamos desde 2002, situación que se acentúa a partir del año 2010.

Gráfica 10. Evolución de los entes privados como adversarios de la protesta social (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Estas nuevas dinámicas contrastan con la idea generalizada de que toda protesta es contra el Estado. A su vez, evidencian la necesidad de tener un esquema de atención diferenciado por parte del Estado en situaciones en que las acciones o decisiones de privados comprometen el bienestar de los ciudadanos y, por lo tanto, debería contribuir a una solución viable en circunstancias en las que existe una clara asimetría de poder.

Recapitulación y Recomendaciones

En este capítulo se discutieron cinco sesgos que de manera recurrente se reproducen en el debate público sobre la protesta social, y que han influido en algunas de las apreciaciones subjetivas de varios de los miembros de la Policía Nacional, como se demuestra en el capítulo 5 de este texto.

Con base en este ejercicio, se derivan algunas recomendaciones de naturaleza operativa que llaman la atención acerca de la necesidad de contar con guías prácticas a nivel general que

fortalezcan los criterios situacionales de decisión del equipo especializado, orientadas a la prevención y la mediación de acuerdo con una línea base del fenómeno más ajustada a la realidad. Mínimamente, esta guía debería desarrollar elementos básicos que partan por evidenciar que los prejuicios mencionados afectan un adecuado tratamiento y que las características señaladas implican rutas de acción diferenciadas. En este sentido, a continuación se mencionan aspectos a fortalecer en este nuevo Servicio de Policía:

- Una buena planeación del servicio no requiere que la protesta sea anunciada previamente. La evidencia ofrecida muestra que ésta tiende a ocurrir con mayor probabilidad en unos meses y días específicos, pocas veces trascienden la escala sub-municipal o municipal y suele ser más alta en un conjunto determinado de municipios del país. Estas tendencias contradicen la "filosofía de acción ante un hecho inesperado" que se le endilga a un organismo como el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD, en adelante) en uno de los documentos oficiales analizados en el capítulo 10. Al contrario, esta predictibilidad de la dinámica permite orientar –sobre la base de estas regularidades– acciones encaminadas a habilitar el ejercicio de los derechos fundamentales que se activan durante las protestas sociales y minimizar los efectos negativos que, por lo general, pueden tener en los derechos de otro conjunto de ciudadanos.

- La planeación del servicio debe tener en cuenta que una cantidad muy grande de las protestas sociales se concentra en exigirle a los alcaldes y al presidente que respondan a su problemática, lo cual es un indicador de dónde puede estar el ámbito de decisión y acción institucional. La importancia que los manifestantes le dan al nivel ejecutivo municipal muestra que es a ese nivel en donde se debería concentrar una respuesta adecuada que atienda estos reclamos oportunamente. Para esto, el conocimiento profundo y el fortalecimiento de la arquitectura institucional del mundo municipal son fundamentales para generar esquemas de atención adecuados ante las protestas sociales.

- La Policía debe tener en cuenta que su acción y relación con las demás autoridades es distinta según sea el Estado –en cualquiera de sus niveles territoriales– o los agentes privados los objetos de los reclamos que los manifestantes expresan vía de la protesta social. Como observamos previamente, un conjunto importante de las protestas en Colombia, especialmente desde 2003, han declarado adversario a empresas privadas cuyas acciones generan conflictos de distinto orden: laborales, territoriales, ambientales, etc. En este sentido, las protestas sociales visibilizan estas problemáticas y demandan respuestas de un agente que no necesariamente es el Estado y que consideran que no está cumpliendo con sus responsabilidades. De modo que, en este tipo de situaciones, el Estado, en general, y la Policía, en particular, deben contar con rutas de acción distintas según sea el caso.

CAPÍTULO 3

ASUNTOS METODOLÓGICOS Y SÍNTESIS DE RESULTADOS

Zohanny Arboleda
Víctor Barrera

En este capítulo se describen las dimensiones de análisis, la metodología y una lectura cruzada de los cinco estudios de caso cuyos resultados generales se presentan con mayor nivel de profundidad en los siguientes cinco capítulos, a modo de monografías municipales. Aunque las orientaciones generales ya fueron descritas en el capítulo 1, la intención de este capítulo es explicitar los criterios específicos que orientaron tanto la selección de los casos como el desarrollo de los instrumentos que permitieron recolectar y sistematizar la información en campo. De igual forma, se espera ofrecer al lector una mirada comparada y sintética de cuáles fueron los principales hallazgos, y así facilitar la identificación de semejanzas y diferencias entre los municipios. También se describen las recomendaciones generales derivadas del análisis municipal que resultan útiles en muchos otros contextos.

Dimensiones De Análisis

Los análisis territoriales se enfatizan en cuatro dimensiones que, como el lector advertirá más adelante, son las que permitieron construir una estructura compartida para cada una de las monografías municipales. En este sentido, facilitaron tanto la construcción de los instrumentos con los que se recogió la información en el terreno como la organización, sistematización y exposición de ésta. Las cuatro dimensiones se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Dimensiones de análisis

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Contexto/ experiencia social con el conflicto armado	Como punto de partida, cada monografía inicia con la descripción de un contexto básico del escenario municipal según sus dinámicas de poblamiento, evolución socioeconómica y composición demográfica. Además, se enfatiza en la experiencia específica que ahí se tuvo con el conflicto armado. Los impactos de la violencia y del control que diferentes grupos armados, al margen de la ley, ejercieron sobre estos territorios y cómo afectaron las dinámicas organizacionales de las comunidades, la expresión pública de ciertos conflictos o la invisibilización de otros por razones asociadas al miedo o el estigma.
Entorno organizacional	En esta dimensión se hace referencia a las características básicas del entorno organizacional en el municipio. Para esto fue necesario hacer un mapeo inicial de las organizaciones que existían, sus orígenes, trayectorias, fortalezas, vulnerabilidades y las relaciones que establecen entre sí en circunstancias concretas según sea de cooperación, complementariedad o competencia. Como veremos, la calidad y modalidad organizativa predominante en cada municipio presenta diferencias importantes.
Conflictos sociales que mueven y que no mueven	Esta dimensión se refiere a los conflictos sociales que más han afectado y actualmente afectan a los habitantes del municipio a juicio de los entrevistados, y especifica bajo qué circunstancias concretas dichos conflictos han dinamizado o no eventos de protesta social. Esta dimensión permitió clasificar la variedad de conflictos sociales en cada municipio de acuerdo con la matriz descrita en el capítulo 1, según su vocación de persistencia y si suscitó la movilización de las personas a participar en eventos de protesta social. Mientras en unos municipios han sido una y otra vez los mismos conflictos sociales los que han dinamizado las protestas sociales, en otros los conflictos se han transformado con el tiempo, aunque no siempre han motivado a las personas a expresarlos públicamente en una protesta social.
Capacidades institucionales y respuesta estatal	Esta dimensión buscó explorar las diferentes respuestas que han recibido las comunidades de estos municipios ante la variedad de conflictos sociales por parte de las distintas autoridades del Estado. Se trata de caracterizar las respuestas estatales predominantes (las ignoran, las reprimen, las resuelven en favor de cierto sector social o las resuelven adecuadamente, etc.) y explicar por qué.

Metodología

Sobre la base de estas dimensiones de análisis, se desarrollaron cuestionarios de entrevistas semi-estructuradas y se diseñó una herramienta para la realización de grupos focales en cada municipio que, por separado, permitiera conocer las apreciaciones que sobre estas cuatro dimensiones de análisis tenían tanto las comunidades como los miembros de la Policía y los funcionarios públicos con los que se pudo dialogar en cada municipio.

Estos instrumentos se aplicaron durante dos visitas de campo a cada uno de los municipios, realizadas entre los meses de julio y agosto de 2018, facilitadas por personas cercanas al CINEP, quienes sirvieron como enlaces territoriales y permitieron garantizar la convocatoria a los distintos espacios. Como resultado, bajo el principio de pluralidad de las fuentes, un poco más de 200 personas formaron parte de estos espacios, lo cual permitió incluir la máxima cantidad de voces posible, teniendo en cuenta la restricción de tiempo que existía para desarrollar estas actividades.

Como parte del compromiso asumido por el equipo investigador, al momento de citar testimonios de las voces locales o de miembros de la Policía consultados, se conserva el anonimato de la fuente por cuestiones de seguridad. Por lo tanto, se les asignan identificadores genéricos (*poblador Buenaventura, Oficial de Policía Chaparral,* por ejemplo) que corresponden a la forma en que se organizó el material recolectado.

Además de estas actividades, las monografías municipales se alimentaron de la lectura de la BDLS del CINEP, bibliografía secundaria y otras fuentes públicas que contenían información relevante para cada uno de los municipios.

Síntesis de Resultados

Aunque cada municipio tiene una historia larga y particular en materia de conflictos sociales, el siguiente cuadro sintetiza los principales hallazgos que las monografías municipales presentan con mayor nivel de detalle y profundidad. Como se puede observar en él, a pesar de marcadas diferencias –por ejemplo, el número de protestas que cada municipio registra–, existen algunos elementos compartidos que resultan pertinentes al momento de desarrollar actividades de aproximación al diálogo entre las comunidades y la Policía.

Cuadro 7. Criterios de selección y descripción de los casos

MUNICIPIO	EXPERIENCIA CONFLICTO ARMADO	ENTORNO ORGANIZACIONAL	CONFLICTOS SOCIALES Y TRAYECTORIA DE PROTESTA
Montelíbano (Córdoba)	Está ubicado en una región donde grupos paramilitares y las FARC se disputaron el territorio por el control de los corredores del narcotráfico y el cultivo de coca en las zonas altas, cercanas al Nudo de Paramillo. Posterior a la desmovilización paramilitar, distintos grupos armados ilegales se han disputado nuevamente el territorio, logrando el control en algunos períodos. Actualmente dos de ellos mantienen la misma disputa, estos son: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Los Caparrapos, una facción de esta misma organización que se independizó y desarrolla una ofensiva desde la región vecina del Bajo Cauca.	*Entorno poco diversificado y fragmentado* La histórica presencia de los grupos paramilitares que por décadas controlaron el territorio, minaron las capacidades organizacionales del municipio. Aunque existen organizaciones indígenas, campesinas, de víctimas, sindicales y gremiales, tienen pocos vínculos entre sí y no existen canales de diálogo sostenidos entre ellas. Recientemente se han presentado articulaciones ocasionales en eventos particulares de protesta, pero la fragmentación persiste, lo cual conlleva a que las problemáticas no sean compartidas.	Entre 1975 y 2016, según la BDLS del CINEP, han tenido lugar 34 eventos de protesta con un crecimiento importante desde el año 2011 hasta el 2016. No se evidencia el predominio de un sector que lidere la protesta y, en este sentido, se observa una diversidad de motivos que no expresan una agenda reivindicativa común o mínimamente compartida, lo cual es expresión de su fragmentación organizacional. *Dinamizan protesta* (i) Conflictos asociados con el acceso a la tierra, en gran medida liderados por la comunidad indígena de los zenúes; (ii) Conflictos asociados al trabajo alrededor de Cerro Matoso y sus empresas contratistas. *No dinamizan* (i) la violencia en contra de líderes sociales (en su mayoría indígenas Zenú y líderes de sustitución); (ii) campesinos cocaleros en contra del gobierno, ante potencial incumplimiento de acuerdos.

Apartadó (Antioquia)	Escenario de la reacción paramilitar a través de una alianza entre élites locales, empresarios bananeros y fuerza pública que derivó en un debilitamiento y división de las organizaciones sociales, y la generalización de una cultura de privatización de la violencia. La economía de Apartadó ha sido eminentemente primaria, centrándose en la siembra y exportación de banano; aunque, recientemente, se ha venido planteando un cambio hacia un tipo de economía agroindustrial e industrial a través de obras como la Autopista Mar 2 y el proyecto de riego y drenaje en el eje bananero.	*Entorno poco diversificado y fragmentad.* Los legados del orden armado que los grupos paramilitares instauraron por espacio de más de una década, la persistencia de organizaciones armadas ilegales que lo sucedieron y una oferta desarticulada del Estado, ha generado una división en múltiples dimensiones de las organizaciones sociales.	Entre 1975 y 2016, la BDLS del CINEP registró 163 eventos de protesta social. Aunque después de 1990 disminuyeron debido al conflicto armado, la tendencia se mantuvo hasta casi desaparecer después de 2006 y repuntar posteriormente. Una gran diversidad de conflictos anima estas protestas. A pesar de la fragmentación organizacional, se evidencia un relativo predominio de motivos (derechos con un 56%), actores (asalariados –42%– y campesinos –32%–), dirigidas a grupos armados ilegales (46%) y privados (17%). *Dinamizan protesta* (i) Violaciones sistemáticas de derechos, especialmente por parte de grupos armados al margen de la ley; (ii) servicios públicos; (iii) peajes que afectan la movilidad regional de sus habitantes. *No dinamizan* (i) Pandillismo; (ii) microtráfico; (iii) derechos de población LGBTI; (iv) migrantes.

Puerto Asís (Putumayo)	Municipio de colonización campesina reciente. El *boom* petrolero que se inició a principios de 1960 y el *boom* cocalero que le siguió desde finales de 1970, mediado por una política de colonización dirigida por el Estado, generaron un acelerado poblamiento y una mayor densificación demográfica en un entorno con una infraestructura estatal precaria, que posteriormente fue aprovechada por las FARC para incursionar en esta subregión.	*Entorno poco diversificado, pero altamente cohesionado* Las organizaciones de base campesina gestionadas en el marco del proceso de colonización, han sido la fuente de acciones colectivas posteriores, dinamizadas por dos conflictos persistentes que han generado redes de confianza y articulación entre las comunidades, especialmente rurales. Como resultado, los conflictos micro-locales, del orden de la vereda o el barrio, se pueden agregar en demandas de mayor calado, las cuales se manifiestan en protestas de mayor cobertura territorial. La coca interactúa positivamente con procesos organizativos y otras actividades económicas legales de la región. Ha sido uno de los elementos estructurantes de la identidad regional, no solo por lo que ella significa como recurso, sino también por los efectos cohesivos que han tenido entre los campesinos, una serie de políticas estatales fallidas donde se ha combinado la "mano dura" con promesas y pactos que no se cumplen en el tiempo.	Entre 1975 y 2016, la BDLS del CINEP registró 46 eventos de protesta social cuyos actores y reivindicaciones muestran una agenda compartida. Ha sido una dinámica de protesta predominantemente campesina, motivada por demandas de infraestructura, políticas relacionadas con el tema cocalero y minero-energético, y el incumplimiento de acuerdos previos. La movilización, el paro y en menor medida el bloqueo de vías, son los repertorios que con mayor frecuencia usan los manifestantes para expresar sus demandas *Dinamizan protesta* (i) Políticas estatales de erradicación sin un componente sustantivo de sustitución; (ii) impactos de la actividad petrolera a nivel ambiental, social y laboral; (iii) un largo historial de incumplimiento de los pactos que distintos gobiernos han suscrito para solucionar estas problemáticas. *No dinamizan* (i) Microtráfico; (ii) problemas en el servicio de salud.

Buenaventura **(Valle del Cauca)**	Sobre el Pacífico, es el puerto más importante del país. A pesar de la riqueza que ahí transita y se genera, muy poca de ella repercute en el bienestar general de la población, que de hecho enfrenta los impactos negativos que ha tenido la expansión del puerto sobre la calidad de vida, el acceso a suelos urbanos habitables, la deficiencia de servicios públicos y la pobreza, factores que permitieron que la violencia asociada al conflicto armado y al narcotráfico se reprodujera en el territorio y afectara con especial fuerza a los jóvenes de la región. Así se inserta al mapa del conflicto armado e interactúa con los interesantes de narcotraficantes interesados en controlar el puerto, dinámica que terminó por superponerse con otros conflictos asociados al uso del suelo urbano, intereses por mega proyectos y obrero-patronales.	*Entorno organizacional altamente diversificado, con dificultades de coordinación* Con el tiempo, la dinámica organizacional ha evolucionado, por lo que las organizaciones se han diversificado, y han de mostrado la capacidad de articularse alrededor de demandas e incumplimientos históricos del gobierno con la región. Aunque, al principio las organizaciones sindicales tuvieron un papel preponderante, éstas decayeron como resultado de la privatización del puerto, a mediados de la década de 1990. Simultáneamente, se gestaron nuevas formas de organización social, como los Consejos Comunitarios conformados al calor de la Ley 170 (de 1992), y otras formas de organización social vinculadas a temas como la defensa de los derechos humanos, justo en el momento en que se intensificó el conflicto armado. Actualmente, tal diversidad organizacional se expresa en iniciativas de mujeres, jóvenes, comerciantes, comunidades afro e indígenas y defensores de derechos humanos.	Entre 1975 y 2016, la BDLS del CINEP registró 257 eventos de protesta. Sin embargo, ha tenido un comportamiento temporal que permite ubicar períodos de mayor intensidad que otros en años recientes; al menos tres: 1997-2000; 2005-2007 y 2010-2016. Si bien algunos conflictos dinamizaron más que otros la protesta social, evidenciando características particulares, en cada uno de estos períodos la larga y vigorosa experiencia de paros y movilizaciones expresan un común denominador: el sistemático incumplimiento de los gobiernos nacionales y municipales con los acuerdos que previamente habían suscrito con los manifestantes para saldar la deuda histórica que se tienen. *Dinamizan protesta* (i) Condiciones laborales; (ii) exigencia de derechos en el contexto de un incremento de la violencia; (iii) un largo historial de incumplimiento de los pactos que distintos gobiernos han suscrito para solucionar estas problemáticas. *No dinamizan* (i) Conflictos derivados de la precaria situación de los jóvenes: estigmatización, riesgos de vinculación en actividades ilegales, salud reproductiva; (ii) manejo de basuras e impactos ambientales.

Chaparral (Tolima)	Aunque fue uno de los territorios donde surgieron las FARC, solo fue en la década de 1980 que esta guerrilla pudo tener una presencia más activa gracias al desarrollo de los cultivos de amapola. Además de acceder a rentas, esta actividad económica le permitió constituirse como el garante del orden durante algún tiempo. Aunque presenta rasgos de ruralidad importantes por la presencia de campesinos relativamente prósperos vinculados a cultivos como el café y comunidades indígenas pijaos –que se encuentran divididas–, también tiene una dinámica urbana vigorosa que hace que se presenten problemas de inseguridad y déficit de servicios públicos propios de ciudades intermedias que no necesariamente llevan a la gente a protestar, pero sí son identificados como conflictos sociales que se encuentran en el territorio.	*Entorno organizacional diversificado y en proceso de articulación* La dinámica organizacional es fuerte, con matices distintos en cuanto identidades políticas, objetivos, repertorios y lugares de acción de estas organizaciones. Sin embargo, las acciones de persecución estatal en el marco del conflicto armado y la promoción de cooperativas productivas sin contenido político debilitaron las organizaciones históricas de la región al fomentar divisiones internas. Recientemente, conforme ha disminuido el conflicto armado en el territorio, organizaciones como las juntas de acción comunal han empezado a reactivarse.	Entre 1975 y 2016, la BDLS del CINEP registró 43 eventos de protesta social dinamizados por múltiples conflictos que han cambiado en el tiempo en función de la transformación que ha tenido lugar en el municipio. Los campesinos han sido los actores que más han participado en las protestas sociales, seguidos de los pobladores urbanos, y lo han hecho usando un tipo de repertorio que no se observa tan marcado en los otros cuatro municipios, tales como la invasión (49%). En segundo lugar, aparecen las movilizaciones (28%) y en tercer lugar, los paros (9%). *Dinamizan protesta* (i) Conflictos socio-ambientales relacionados con proyectos hidroeléctricos; (ii) maltrato contra la mujer y estigmatización de la comunidad LGBTI; (iii) acceso a la tierra por parte de comunidades indígenas y campesinas. *No dinamizan* (i) Robos en carreteras y en veredas; (ii) pandillas en barrios marginales; (iii) consumo de drogas; (iv) calidad del servicio de energía eléctrica.

Recomendaciones y Estrategias Generales

El siguiente apartado agrupa las propuestas y re comendaciones identificadas en cada uno de lo municipios, en clave de posibles estrategias para mejorar la respuesta a la protesta social por parte de la fuerza pública. La información aquí reunida forma parte de los resultados de talleres y entre vistas realizadas tanto con población civil, como con miembros de la Policía Nacional y funciona rios públicos civiles de los distintos municipios A continuación, se exponen ocho líneas de pro puestas para poder construir posibles rutas de ac ción y/o reajuste de mecanismos y planes que ya se estén realizando al interior de la institución.

Construcción de confianza

En los cinco municipios estudiados, algunos sectores consultados reiteraron la necesidad de recuperar la confianza en la institución de la Policía Nacional. En algunos casos, como Buenaventura, se planteó que históricamente no ha habido una buena relación con la institución y que por lo tanto no se requeriría de una recuperación de confianza, sino de una construcción de nuevos vínculos y dinámicas de confianza.

Estos niveles de confianza están determinados por factores como: (i) el grado de transparencia que ha tenido la institución con respecto a recursos, agendas y objetivos cumplidos; ii) el trato y el nivel de 'humanidad' con el que los miembros de la institución se relacionan con la población (algunas veces con maltrato verbal); iii) experiencias previas en que las acciones de los grupos ilegales no fueron debidamente repelidos por parte de la Policía, iv) las perspectivas sociales con respecto a la legitimidad de la Policía como autoridad, porque las dinámicas históricas de cada territorio han generado que en unos municipios sea respetada y en otros no; v) las expectativas de las poblaciones acerca de las capacidades de la institución para abordar y resolver problemas sociales.

Comunidades y organizaciones sociales advierten que debe haber un proceso de construcción de confianza entre la sociedad civil y las instituciones del Estado en general, pero especialmente con la fuerza pública, dados los antecedentes de violencia en municipios como Apartadó, Puerto Asís, Montelíbano y Buenaventura. Dicen que ese proceso de construcción de confianza debe estar mediado por la definición de canales de diálogo abierto que permitan la resignificación de la relación entre la sociedad y la Policía. Asimismo, se reitera la necesidad del reconocimiento de las comunidades manifestantes como sujetos de derechos y la manifestación como el ejercicio de un derecho fundamental:

> "Ellos tienen que recuperar la confianza y eso se hace escuchando a la gente, en espacios de discusión y concertación. Porque ellos entran creyendo que por tener permisos o licencias, o porque la ley lo dice, automáticamente tienen la razón. Dicen: 'Como ustedes están por fuera de lo que está estipulado, entonces no tengo nada que hablar con ustedes'. Hay un desconocimiento, nos desconocen, desconocen a las comunidades, desconocen a los líderes, los deslegitiman. Pareciera que no les interesara hablar. Pareciera que ellos ven siempre en las dirigencias organizadas un enemigo y no un aliado para concertar cosas, para evitar conflictos. Ellos siempre nos han visto como los enemigos" (*poblador Buenaventura 1*).

> "En territorios como el nuestro, donde se ha vivido una crisis de violencia tan grande, pero donde todavía existe la posibilidad de dialogar y construir con la misma

gente. Si la gente tiene la posibilidad de informarle a la Policía o al ejército su situación, es porque la gente ve en la Policía o el ejército un canal de comunicación con las entidades estatales. Es un mecanismo para cerrar brechas en esa falta de confianza que se mantiene también hoy entre comunidades y gobierno" (*poblador Buenaventura 2*).

"Es tenaz sentarse con actores del conflicto ante tantos líderes sociales asesinados. Para tener buenas relaciones primero hay que hacer un ejercicio de construcción de confianza para que se exprese la voluntad institucional de cumplir con la función de velar por la vida, los bienes y la honra de las personas. Precisamente porque la Policía es la encargada de esta función, es más grave que haga lo que hace. Y por ello es muy complicado sentarse a hablar con ella" (*poblador de Apartadó 1*).

Para la construcción de confianza por parte de la sociedad civil, se percibe que las personas buscan actos de reconocimiento, verdad y perdón. En los casos de Apartadó y Buenaventura, hay una clara exigencia de transparencia por parte de la Policía. Dado que estos actores siguen presentes en el territorio, las dinámicas de desconfianza se reproducen al 'no saber quién es quién' o 'quién manda ahora" y, por lo tanto, se requiere que la Policía tenga un rol mucho más claro y definido frente a estos contextos:

"Primero se le pide a la fuerza pública que se sincere con la población y aclare qué ocurrió, cuáles fueron sus motivaciones y quiénes son los responsables" (poblador Buenaventura).

En esta línea de recomendación, se propone llevar a cabo mesas de diálogo y de memoria con el fin de sentar las bases para el reconocimiento de las partes y de los hechos históricos que marcan rupturas, desconfianzas e imaginarios. Asimismo, se recomienda todo tipo de acciones que aporten en esta línea de construcción de confianza, como eventos de perdón, talleres con diferentes actores para trabajar con los prejuicios y enemistades de cada parte.

Capacidades y competencias para el diálogo, abordaje de la población y transformación de imaginarios

Tanto en los talleres con población civil y organizaciones, como con policías (de diferentes rangos y unidades), se reforzó la necesidad de desarrollar capacidades y competencias para 'tratar' a la gente y poder llevar a cabo procesos de diálogo. Una aproximación respetuosa a la ciudadanía y una adecuada incorporación del enfoque diferencial son asuntos pendientes, especialmente en regiones donde las poblaciones y comunidades han sido objeto de malos tratos por pertenecer a un grupo étnico específico. Por su parte, los participantes de talleres de la Policía coincidieron en que dentro de la institución no hay un enfoque homogéneo hacia el trato que se le debe dar a las personas y reconocieron que "no todos los policías tienen la vocación de gentes".

Se advierte entonces sobre la necesidad de fortalecer el desarrollo de capacidades para el diálogo y todo el grupo de habilidades 'blandas' que se requieren para ello (trabajo de prejuicios, escucha activa, comunicación asertiva, gestión emocional, empatía, etc.). En esta línea es importante mencionar que, dentro del marco de construcción de instituciones para la paz, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz lanzó *Acción CaPaz* en 2016, una estrategia de capacidades para formar instituciones del Estado en todas estas herramientas. Este tipo de formaciones y pedagogías se han llevado a cabo con instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), quie-

nes posteriormente replican estos programas en los territorios (por ejemplo, el programa *Gestores de Paz* en Apartadó) y una posible ruta de acción podría ser el trabajo articulado interinstitucional con entidades que ya tienen un avance en este tipo de capacidades y competencias.

Con respecto al trato de las personas, comunidades y organizaciones manifestantes, es importante un trabajo interdisciplinar con profesionales de las ciencias sociales que ayuden a identificar imaginarios, prejuicios y categorizaciones con respecto a las poblaciones que se manifiestan, y la carga cultural y de enemistad que estos aspectos conllevan. Son estos aspectos 'invisibles' los que determinan en muchas ocasiones que no se acuda al diálogo y que los conflictos e interacciones escalen de manera violenta.

> "Las instituciones deberían cumplir con su deber constitucional y legal, que no satanicen ni criminalicen los procesos de organización y movilización, porque eso es un derecho que la ciudadanía tiene, que se vea como un derecho y que no se juzgue como se juzga. Acá es sinónimo de guerrillero salir a la calle, no lo ven como un conjunto de personas que reclaman sus derechos" (*Poblador Puerto Asís 1*).

> "La Policía debería brindar garantías, no debería maltratar. Cuando alguien se moviliza no es un delincuente, el manifestante no debería ser tratado como delincuente" (*Poblador Montelíbano 1*).

Conocimientos con enfoque histórico y territorial para el abordaje de la protesta en cada municipio

A partir de las entrevistas realizadas en cada uno de los municipios, se pudo constatar que en varios casos los policías que son trasladados a otras regiones no reciben una preparación adecuada sobre las particularidades y especificidades del escenario donde van a trabajar. Esto influye sobre el desconocimiento que tienen muchos policías acerca del territorio al que llegan, su contexto histórico y social, y por lo tanto sus conflictos y la historia de movilización social de cada uno. De la misma manera, los municipios con población étnica aseguran que la Policía desconoce sus motivos de protesta porque no tiene las herramientas epistemológicas para comprender lo que significa el territorio para una población afrodescendiente, por ejemplo, y esta incapacidad de comprensión de dimensiones culturales y sociales crea una brecha insuperable a la hora de interactuar y de poder abordar la movilización social de una forma más integral.

> "La Policía tiene una comprensión incompleta de la movilización. Debe entender por qué la gente se está movilizando. Debe entender el valor del territorio para las comunidades étnicas: acá hablamos de defensa de la ancestralidad y del arraigo como resistencia. Son dimensiones que la Policía no está logrando entender" (*Poblador Buenaventura 3*).

En Puerto Asís, por ejemplo, los líderes entrevistados abogan por un cambio funcional en el rol estratégico de la fuerza pública frente a las movilizaciones sociales. Dicen que, en su rol de funcionarios públicos que velan por la vigencia de los derechos humanos y que son los primeros en acudir a estos eventos, su valoración inicial de la situación debe ser integral. Es decir, que deben valorar las posibles violaciones a derechos o ilegalidades que motivan la movilización y procurar la concurrencia de las autoridades responsables de atender la situación subyacente:

> "Si el primer ente en acudir es la Policía y su deber es proteger a las personas, lo que debería hacer es ir, levantar un informe,

decir: 'Aquí están las comunidades en una movilización pacífica y exigen la presencia de tales y tales autoridades', y ya, dejarlos ahí en su protesta. No venir a levantarlos sin saber qué hace la gente ahí ni por qué están protestando. Que procuren agilizar para que las autoridades respondan, si su mandato es restaurar el orden. En el tema de sustitución nos ha funcionado, la dirección de sustitución está avanzando en el tema, la fuerza pública tiene como mandato erradicar también. Entonces, llegaba la fuerza pública a erradicar, las comunidades salían y decían: 'Mire señor Coronel, ésta es el acta que dice que nosotros estamos en un programa de sustitución de cultivos, por tanto usted no me puede erradicar'. Entonces decían: 'No, porque es que no tengo conocimiento'. Una desarticulación completa. Entonces la gente nos llamaba y nosotros acá llamamos al Ministerio del Interior, al encargado de la dirección sustitución de cultivos y ya ellos se lograban comunicar con los militares y ya eso fluía. Acá eso ha funcionado, porque ya has visto lo que pasó en Tumaco o Guaviare, que llegaron matando a la gente. En cambio, aquí, podemos decir que no ha vuelto a haber esos choques con los militares por la erradicación. Nos toca a nosotros tocarles las cabezas para que les dieran las órdenes a ellos" (*Poblador Puerto Asís 2*).

"Nosotros creemos que la fuerza pública debe actuar en términos de conciliación, entendiendo las necesidades de la gente, es decir, poniéndose en los zapatos de la comunidad. Cuando nosotros estamos, cuando las comunidades, cuando la gente ve la necesidad de movilizarse, no es por fregar, no es por molestar, no es por exigir y ya. Digamos que la crudeza de las situaciones de conflicto político, sociales, económicas en los territorios, hacen que la gente entre en desespero en ocasiones. Creemos nosotros, estamos totalmente convencidos, de que la gente necesita ser escuchada, y si lo primero que llega es fuerza púbica, pues ellos también deben escuchar a la gente, deben conocer la realidad de la gente, pero deben ayudar a mitigar esos conflictos" (*Poblador Puerto Asís 3*).

En el caso de Apartadó, se encontró que los oficiales de la Policía que eran de la región tenían una comprensión mucho más completa de los problemas de la sociedad civil y de por qué ciertos conflictos estaban creciendo y cómo deberían abordarse. En el taller del 27 de julio de 2018, dos intendentes de policía explicaron a sus compañeros el motivo por el cual los desalojos de predios eran un problema que tenía raíces en los procesos de invasión de los años 80 y cómo las falencias de titulación de tierras por parte de las entidades encargadas era lo que estaba detonando el verdadero conflicto en la actualidad. Sin embargo, aunque no desconocieran la raíz de los problemas, aseguraban que como policías no tenían la autonomía para plantear soluciones, o para exigir a la administración local que abordara el problema de otra manera. Esto lleva a una línea de recomendaciones en clave del tipo de rol que debería cumplir la Policía como veedora y, de alguna manera, asesora de otras instituciones para prevenir el escalamiento de conflictos.

Atención temprana a solicitudes y exigencias

Tanto organizaciones como miembros de la Policía coinciden en que se puede construir una ruta de atención temprana que, de manera preventiva, solucione solicitudes y exigencias de las comunidades. En este punto, cabe aclarar que la postura preventiva de los policías entrevistados se refería más a la necesidad de evitar que algunos conflictos puntuales se reflejaran en movilizaciones masivas (por ejemplo, el caso del bloqueo de vías por peajes en Apartadó a comienzos del año

2018); mientras que la postura preventiva de la organizaciones y comunidades se refería más a prever el escalamiento de las crisis una vez iniciadas las movilizaciones.

Uno de los participantes en el taller de Puerto Asís señaló que durante las manifestaciones sociales han llevado a la práctica gestiones previas, las cuales realizan líderes y lideresas para visibilizarse ante diversos sectores (autoridades públicas administrativas, organizaciones sociales, comercio, etc.) con el propósito de demostrar la gravedad del conflicto que les aqueja, de tal manera que el ejercicio de movilización se convierta en un mecanismo residual y excepcional para llamar al diálogo. En esa medida, observa que este proceso de diálogo debería generar acciones por parte de las autoridades locales con las instancias necesarias para atender el reclamo de las comunidades y que la reacción no sea la atención inicial de la fuerza pública basada en una orden de fuerza que diluya la manifestación social:

> "Lo que hemos aprendido las comunidades, es que tenemos que hacer un proceso antes de llegar a la movilización, le hemos comunicado al alcalde, al gobernador, al gobierno nacional, el problema que tenemos. Ya hemos generado unas acciones para poder llegar allí. Cuando ya se da la movilización, la gente dice: 'Vea, nos movilizamos por esto, mandamos carta al alcalde y nadie nos ha dado respuesta'. Lo que debería pasar allí es que, inmediatamente, se genere el proceso de diálogo para poder solucionar el problema" (*Poblador Apartadó 4*).

Sin embargo, para el caso de contextos con conflictos muy arraigados y con historia de incumplimiento de acuerdos por parte del Estado, como Buenaventura y el paro cívico de 2017 que movilizó a toda la población del municipio, la propuesta de tener una ruta de atención temprana de solicitudes y exigencia resultaría ineficiente para la magnitud de necesidades y deudas históricas que movilizan a la gente. En este caso, se reforzó que la Policía debió jugar un rol de garante de la protesta y de interlocutor/mediador con el gobierno central, que era a quien se dirigía dicha movilización.

Línea de equipo de Policía para mediación y negociación durante la protesta

Durante los talleres se propuso la idea de crear un equipo de mediación y negociación de la Policía que estuviera encargado de intervenir en las movilizaciones sociales con el objetivo de garantizarlas y al mismo tiempo de prevenir el escalamiento de las confrontaciones y/o hechos violentos. A esta propuesta, tanto organizaciones, líderes y policías sugirieron que, de crearse este cuerpo, debería tener las siguientes características:

I. Los miembros de este cuerpo de mediación deberían tener habilidades de relación social, capacidades para el diálogo y la concertación, conocer el territorio y sus problemas, así como la historia de movilización social de la región en la que actúan.

II. Que sea un equipo interdisciplinar e interinstitucional: que esté compuesto por sicólogos, politólogos, con conocimientos del territorio, derecho y administración pública. Asimismo, que no sean solo miembros de la Policía, sino que vayan en equipo con funcionarios de otras instituciones, como Personería. Por ejemplo, en Buenaventura después del paro cívico de 2017 se ha conformado una dinámica de respuesta a la protesta social por parte de la Policía en la que van en conjunto a dialogar con los manifestantes, lo cual ha generado que muchas protestas y bloqueos de vías no escalen a dimensiones violentas o confrontativas.

III. Que tenga la capacidad de llamar a otros funcionarios e instituciones para que la protesta social 'sea escuchada' por quien tiene poder de decisión.

IV. Cierto grado de autonomía dentro de la misma institución para tomar decisiones con respecto a cómo intervenir en la protesta social.

V. Que sea un cuerpo que dedique su tiempo y recursos para reaccionar de frente a la movilización social. En Apartadó, por ejemplo, se contaba con la Policía comunitaria que buscaba tener un abordaje parecido al aquí propuesto, pero no tuvo continuidad.

VI. Sin armamento y con uniformes distintos, que muestren una diferencia. También se propuso que participaran en este cuerpo de oficiales del ESMAD, pero con otro uniforme, pues también se debía asegurar la protección de los policías por parte de los manifestantes u otras personas ajenas a la movilización.

Necesidades de parte de la Policía Nacional para mejorar su respuesta a la protesta social

En las mesas de trabajo realizadas con miembros de la Policía Nacional y también en los talleres con organizaciones sociales se recogió información acerca de la importancia de suplir falencias dentro de la misma institución, las cuales se veían posteriormente reflejadas en la respuesta de la Policía a la protesta social. De esta manera, se planteaba la necesidad de cambios estructurales al interior, para que se pueda crear una institución con habilidades para la construcción de paz.

Por ejemplo, en Buenaventura, un líder social reconoció que los miembros de la Policía eran sujetos a presión sicológica, debido a la misma naturaleza jerárquica de la institución, al trato que reciben y a las tareas que deben cumplir:

> "El descargue de las presiones sicológicas de los policías sobre la población en momentos de confrontación habla de la debilidad de la atención sicosocial en la Policía y sale a relucir en las confrontaciones con la población" (*Poblador Buenaventura 5*).

De igual manera, policías de Buenaventura afirmaron que:

> "La Policía debe ser mediadora, reguladora de la convivencia ciudadana, debe usar un buen lenguaje hacia la población. Tenemos una consigna: 'Sea policía'. Eso quiere decir: saludar, escuchar, actuar como policía. Eso es fundamental para 'desarmar' a los ciudadanos. Pero ¿qué pasa si tenemos problemas personales? ¡Nosotros somos humanos!" (*Oficial de policía Buenaventura 3*).

En clave de las necesidades que remarcan los miembros de la Policía, se resalta que piden tener un mayor apoyo institucional para cumplir con todos los requerimientos que se les exigen, ya que aunque deban responder a los eventos de movilización social, de igual manera deben cumplir con las otras tareas y deberes que se les han adjudicado y terminan 'doblando esfuerzos'. En el caso de Chaparral se mencionó la necesidad de regular las jornadas de trabajo y descanso, para poder responder de manera adecuada a las situaciones de crisis.

Estrategia de comunicación/ uso de medios de comunicación hacia el desescalamiento de la violencia

Un factor que se mencionó de manera reiterada fue el rol de los medios de comunicación y las redes sociales en dos direcciones. Por un lado, como un factor dinamizador de las congregaciones y movilizaciones, y por el otro, como un factor influyente para el escalamiento de las crisis y las confrontaciones en la medida en que reproducían información 'incompleta', reiterando prejuicios e imágenes en contra de los grupos que participan en la movilización o en contra de la Policía y el ESMAD.

En este sentido, todas las partes afirman que debería dársele un abordaje distinto desde los medios de comunicación para prevenir y no incrementar la violencia. Desde Apartadó, los miembros de la Policía que fueron entrevistados aseguraron que, así como el paro de peajes de enero de 2018 se complejizó a causa de los mensajes en redes sociales, de la misma manera la Policía debería tener un equipo de personas especializadas para manejar una ruta de emergencia mediática, con tal de prevenir el escalamiento de las confrontaciones. Esta ruta podría considerarse como un equipo de información que mostrara los avances de la movilización, los llamados a las entidades que sean requeridas en tal caso, los avances en materia de diálogo y negociación, y finalmente los acuerdos que se alcancen entre las partes si llegase a haber mesas de acuerdo.

Consideraciones con respecto a la articulación interinstitucional y relaciones con la administración pública

Finalmente, una apreciación generalizada de los cuerpos de Policía en los distintos municipios fue la falta de articulación con otras entidades a cargo de la solución de muchos de los problemas que ellos como Policía deben confrontar. En Montelíbano, por ejemplo, varios conflictos han trascendido a un grado violento a causa de la ineficiencia de otras instituciones a la hora de atender las demandas de la población. La misma conjetura se puede realizar de las entrevistas con oficiales de Buenaventura y Apartadó, quienes manifiestan que la solución al escalamiento de la violencia en contextos de protesta social no está en las manos de la Policía, sino en la respuesta rápida y eficiente por parte de las instituciones, no solo locales, sino también a nivel central.

Por parte de la Policía y de las comunidades se hace un llamado a realizar mesas de trabajo interinstitucionales y/o estrategias conjuntas de formación con Personerías y Procuraduría en las que dialoguen alrededor de las normas y parámetros que rigen esas situaciones en varias instituciones, y para generar confianza a partir del diseño de mecanismos de respuesta más específicos (mencionan a entidades como alcaldías, secretarías de gobierno, personerías, etc.).[10]

> "La defensoría y la personería deberían ser los primeros en hacer presencia, porque si se da una manifestación es porque hay unos derechos vulnerados. La administración municipal, por lo general, ha hecho

10 Otra institución con la que se propone una articulación más activa es el SENA, pues tiene una presencia fuerte en municipios como Apartadó y Buenaventura, así como en varias zonas rurales y ha estado a cargo de gran parte de la capacitación de desmovilizados de las FARC y el acompañamiento de la reparación colectiva de siete sujetos colectivos, según la Unidad de Víctimas. También tienen una ruta de alerta temprana en la que apoyan la representación de sujetos colectivos en la reparación, por esta razón es importante considerar al SENA como un aliado para entrar a conformar un grupo interinstitucional entre la Policía Nacional y los gestores de paz. Son instructores del SENA, formados en capacidades para el diálogo y que además conocen el territorio, conocen la problemática y tienen un interés de construcción de paz y han trabajado como gestores de la misma con las fuerzas militares.

> caso omiso. Yo creo que deberían responder a las necesidades y hacer efectivos los pliegos de peticiones" (*Poblador Montelíbano 7*).

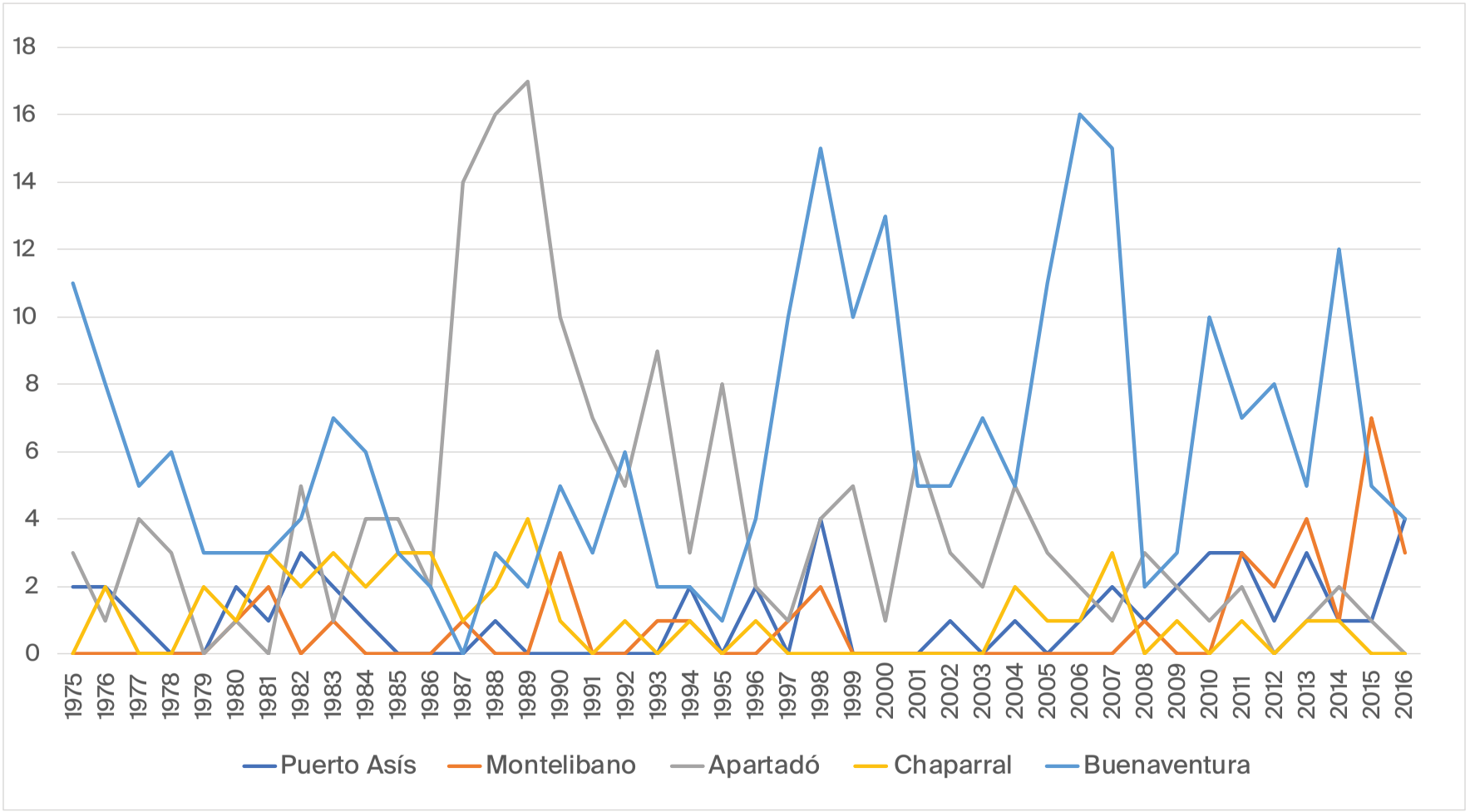
> "La idea es que el personero, el secretario de gobierno y todas las instituciones se comprometan para llegar a acuerdos, es decir a no dejar las comunidades solas, abandonadas" (*Poblador Puerto Asís 3*).

Igualmente, hacen un llamado de atención a las administraciones locales para reconocer las funciones de la Policía y no trasladar responsabilidades que no están dentro de su funcionalidad pero que cumplen como 'actos de solidaridad' o de soluciones improvisadas para responder a movilizaciones puntuales, pero que no necesariamente solucionan los conflictos de raíz y solo aplazan el desborde del conflicto hacia una situación más crítica:

> "Nosotros hacemos actos de solidaridad como llevar agua potable a los barrios cuando bloquean vías pidiendo el líquido (en Buenaventura), o llamar a la energía para que reconecte a los habitantes de un barrio, pero eso no es nuestra función" (*Poblador Buenaventura 5*).

Anexo 1. Dinámica De La Protesta Social En Cinco Muncipios Priorizados

(BDLS-CINEP, 2018)



CAPÍTULO 4
MONTELÍBANO (CÓRDOBA)

Daniel Amaya

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del municipio de Montelíbano, ubicado en la región del sur de Córdoba. Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- Se trata de un municipio predominantemente rural con presencia de una población diversa (campesina, indígena y afrodescendiente) que ha subsistido en un entorno socioeconómico precario por cuanto la ganadería y la explotación de ferroníquel han sido las principales actividades productivas con consecuencias negativas en múltiples ámbitos: social, ambiental, territorial, laboral, etc.

- A pesar de la existencia de diferentes tipos de conflictos sociales, años de presencia y control paramilitar desalentaron por mucho tiempo la posibilidad de que pudieran expresarse públicamente a través de eventos de protesta social o suscitar una organización social vigorosa, especialmente en las comunidades Zenú cuyos líderes han sido objeto de distinto tipo de agresión y violencia letal.

- Lo anterior se expresa en las características de la protesta social en el municipio. Según la BDLS del CINEP, entre 1975 y 2016 se registraron 34 eventos de protesta social en los que no se evidencia el predominio de un sector específico y, en este sentido, se observa una diversidad de demandas que no expresan una agenda reivindicativa común o mínimamente compartida. Los bloqueos aparecen como un repertorio marginal. Los manifestantes privilegian, con una distribución muy pareja, la movilización, el paro y la invasión, repertorios que usan para llamar la atención de un adversario que

es principalmente privado (Cerro Matoso es un dinamizador importante), seguido de los ejecutivos nacional y, en menor medida, municipal.

- Desde 2011, sin embargo, el municipio ha experimentado un aumento importante de protestas sociales, la mayoría de ellas alrededor de la empresa Cerro Matoso, por diversas razones: (i) los impactos ambientales que la explotación de ferroníquel tiene, principalmente en los territorios de las comunidades zenúes; (ii) problemas asociados a las fuentes de empleo de algunas empresas contratistas que no tienen en cuenta la mano de obra local; y (iii) porque simbólicamente es un objetivo para llamar la atención de las autoridades, como sucedió durante el paro agrario de 2013; (iv) porque las protestas en su contra suscitan a su vez protestas a favor por un sector de sus trabajadores que simpatizan más con las políticas de la empresa y están afiliados a un sindicato distinto impulsado por Cerro Matoso.

Contexto

Montelíbano está ubicado en el sur del departamento de Córdoba, en la subregión del río San Jorge. Limita al norte con los municipios de Ayapel, Planeta Rica y Buenavista; al oriente con el municipio de La Apartada, al occidente con el municipio de Tierralta y al sur con los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré y Tarazá, este último perteneciente al departamento de Antioquia.

El municipio cuenta con una superficie de 128,200 hectáreas, de las cuales más del 80% corresponde a zona rural. Su espacio se encuentra dividido en 63 barrios, 54 veredas, 8 corregimientos, 15 cabildos indígenas y un resguardo indígena[11] (PNUD, 2016). Está conformado por tierras planas con leves ondulaciones hacia el sur, donde se conforma la zona montañosa y selvática que da al Parque Nacional Natural del Paramillo (PNNP), zona de reserva ambiental que cuenta con una gran diversidad de pisos térmicos.

Las grandes extensiones de tierras llanas y la zona selvática hacia el sur jugaron un papel clave en el desarrollo de conflictos sociales y del conflicto armado. Por un lado, las grandes extensiones de tierra han sido usadas históricamente para la ganadería extensiva en grandes haciendas, propiciando un alta concentración de tierras y, por otro lado, el ecosistema del PNNP fue propicio para la guerra de guerrillas:

> "Acá en esta zona del río San Jorge uno de los problemas serios que se han presentado es el de la tenencia de la tierra, las haciendas, los latifundios. Acá hubo una hacienda que llegó a tener 11,000 hectáreas [...] la concentración siempre ha sido una constante.
>
> Los municipios de Puerto Libertador, Montelíbano, San José de Uré y Tierralta tenemos territorio en el PNNP, que es una reserva natural, es la segunda estrella fluvial de Colombia, allá nacen los ríos Sinu y San Jorge, la mayor parte la tenemos Córdoba y la otra Antioquia. En ese parque hay especies de fauna únicas en el mundo [...] se dan todos los pisos térmicos, ese ha sido siempre un templo sagrado de la guerrilla, primero del EPL, después del frente 18 de FARC [...] de allá nadie los sacaba" (*Poblador Montelíbano 3*).

En términos demográficos el municipio cuenta con 86,858 habitantes, según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Esta-

11 El Resguardo Indígena Zenú del Alto San Jorge se constituyó con el acuerdo 336, del 27 de mayo de 2014.

dística (DANE) para el año 2018, de los cuales 79.2% corresponde a población rural y 20.8% a población urbana. Es de resaltar que el municipio en términos étnicos cuenta con la presencia de la comunidad indígena Zenú[12] y con población negra, mulata y afrocolombiana, las cuales representan el 21.65% de la población total. Un dato clave es que el municipio cuenta con índice de ruralidad de 46.9 (PNUD, 2016).

El proceso de colonización en el departamento de Córdoba resulta de gran importancia a la hora de comprender los sectores económicos que han estructurado las dinámicas políticas y sociales en el municipio. Según el *Programa presidencial de los derechos humanos y derecho internacional humanitario* (2009) la colonización en esta zona del país tiene las características de haber sido reciente y ligada al desarrollo esencialmente ganadero. Los territorios en este departamento se fueron consolidando en el sentido norte-sur y desde la planicie hacia la zona montañosa. No es sino hasta la mitad del siglo XX que empieza a darse la expansión de la frontera desde el centro del departamento hacia el sur a través de la apropiación violenta de los territorios previamente adecuados por los colonos campesinos.

Si bien la expansión por el territorio y la apropiación de predios se dio fundamentalmente por el desarrollo de la economía ganadera y su relación con el departamento de Antioquia, también jugó un papel importante, en los procesos de población y asentamiento en el municipio, la creación de asentamientos para la explotación aurífera en la zona del río San Jorge (Serrano, 2016).

Fue así como se establecieron la ganadería y la minería como las dos actividades económicas de mayor importancia en el municipio, siendo la segunda la base de la economía municipal. En Montelíbano se encuentran minas de oro, plata, níquel y carbón, pero la principal es la minería de níquel que hace la empresa Cerro Matoso S.A., la cual produce y exporta ferroníquel y es considerada como una de las 10 empresas más grandes del país[13].

Según el Catastro Minero, los títulos otorgados a esta empresa datan de 1990, cuando se concedió la explotación sobre un área de 685 hectáreas. Luego, en 1999, se concedió la explotación sobre 52,162 hectáreas adicionales, en 2006 se sumaron 8,196, en 2008 otras 22,353 y en 2010 se añadieron 1,593, para un total de 84,989 hectáreas (CINEP/PPP, 2016).

Recientemente, la minería de oro con retroexcavadoras se ha convertido en una estrategia de financiamiento importante para los grupos armados pos-desmovilización (GAPD), sobre todo de cara a sus facilidades de venta del mineral (Serrano, 2016 b).

Las comunidades indígenas de la región se han dedicado a la agricultura de subsistencia, las explotaciones forestales, la pesca y, en menor medida, la caza de especies menores, las artesanías y el transporte (Serrano, 2016 a, p. 23). Cabe resaltar que estas comunidades vieron enajenado su territorio con la llegada de la multinacional minera, han sido consideradas como víctimas de la actividad de dicha empresa y en varias ocasiones han establecido acciones con el fin de reivindicar sus derechos y recuperar su territorio, tanto por vías jurídicas como por acciones colectivas contenciosas y no convencionales (*Ibíd*).

Otro factor clave ha sido la constante presencia de actores armados, en diferentes contextos, que han tenido que vivir en la zona del sur de Córdoba, y por ende en el municipio. Si bien los ac-

12 Como tal, en Montelíbano no hay un resguardo de la comunidad indígena Emberá Katío. Estos indígenas se encuentran ubicados en el municipio de San José de Uré, sin embargo, el estar ubicados en parte de la subregión del San Jorge, hace que sea necesario reconocerlos dado que en ocasiones tramitan sus demandas o ejercen apoyo en Montelíbano.

13 En los últimos años esta empresa ha venido desarrollando grandes proyectos de cultivo de caucho (Alcaldía de Montelíbano, 2018).

tores que lograron consolidarse en el territorio e incluso hicieron de esta zona del país su laboratorio para expandir su proyecto fueron los paramilitares, en Montelíbano y en el departamento confluyeron también las insurgencias del Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). La primera insurgencia se hizo visible en el municipio entre finales de los años 60 y comienzos de los 70, hasta su desmovilización en los años 90. Por otro lado, FARC-EP llegaron a la región en los años 70 y se consolidaron allí con los frentes 18, 36 y 58, hasta su actual desmovilización.

El desarrollo del paramilitarismo en la región responde a la inserción del narcotráfico, que:

> "... tuvo un papel fundamental en la estructuración de los primeros grupos paramilitares. Antioqueños y cordobeses interesados en hacerse a nuevas tierras con ventajas para la comercialización de la droga aprovecharon los bajos precios de muchas propiedades para comprar, mientras ganaderos de la región e incluso algunos inversionistas antioqueños aprovecharon la oferta excepcional para vender en condiciones de alta incertidumbre debido al avance de las guerrillas y el temor de ser incorporados" (Romero, 1995).

Es así como, de la mano de Fidel Castaño y su grupo denominado Los Tangueros, se consolidaron e hicieron sentir en la región los primeros indicios de grupos paramilitares que se nutrieron de los grupos de autodefensas –después, de manera progresiva– y a través del desplazamiento y la apropiación de predios lograrían la consolidación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), con el apoyo del amplio sector ganadero terrateniente proveniente de las olas de colonización.

Para el año 1997 se constituirían las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo que tenía funcionando en el departamento el Bloque Héroes de Tolobá, comandado por alias 'Don Berna' y el Bloque Córdoba comandado por Salvatore Mancuso con el frente Sinú San Jorge. La presencia de este tipo organizaciones concluiría con la conformación de GAPD, tras la desmovilización de la estructura de las AUC con los acuerdos de Santa Fe de Ralito, el 15 de julio del año 2003.

Es así como, para posicionarse en el municipio de Montelíbano con el fin de hacer aportes en pro de la construcción de paz territorial, se debe partir por reconocer la gran concentración de tierra que ha tenido el municipio históricamente, la importancia del sector ganadero, la importancia del gran proyecto de minería abierta para la extracción de ferroníquel y de yacimientos auríferos y de carbón, que han nutrido la pequeña y mediana minera alimentando economías ilegales, la posición estratégica del municipio para su salida hacia el Urabá y las facilidades que supone el PNNP, sus grandes extensiones rurales y el abandono estatal de éstas para el desarrollo del cultivo de coca. Lo anterior, sumado a las dinámicas violentas y la concentración paramilitar en el territorio que han logrado, conformaría un clima de temor en las comunidades que les ha impedido articular y estructurar un proceso de acción colectiva fuerte y consolidado.

Entorno Organizacional

En el municipio de Montelíbano se reconocieron organizaciones sindicales, indígenas, juntas de acción comunal, campesinas, organizaciones afro, de mujeres, víctimas y LGBTI. Además, se encontró un papel clave en el apoyo a las dinámicas organizativas de los diferentes sectores sociales por parte de la pastoral social de la diócesis y otras iglesias.

Sindicatos

Las organizaciones de tipo sindical que resaltan en el municipio son: (i) los sindicatos de la empresa Cerro Matoso denominados Sintracerromatoso y Sintramineros; y, (ii) los sectores de maestros afiliados a la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la Asociación de Maestros de Córdoba (ADEMACOR). Este tipo de organizaciones se caracterizan por sus reivindicaciones gremiales de carácter local y nacional.

Los sindicatos del magisterio han sido uno de los sectores organizados más fuertes en el municipio y en el departamento. Son quienes constantemente convocan protestas sociales pacíficas y quienes en ocasiones han apoyado las movilizaciones sociales de otros sectores. Es de resaltar que al igual que la mayoría de los procesos de acción colectiva en el municipio, su trabajo ha sido bastante ajeno a las agendas de los demás sectores organizados.

Entre los sindicatos de la empresa minera se encontraron ciertos conflictos de intereses de cara a su relación con la empresa. Sintracerromatoso surge como primer sindicato oficial de los trabajadores de la empresa Cerro Matoso S.A., desde "hace más o menos 33 años por la necesidad que tenían los trabajadores de tener un interlocutor con el patrono" (*poblador Montelíbano 4*). Por otro lado, Sintramineros tiene una génesis mucho más actual, con filiaciones más amigables con las posturas de la empresa. Según una fuente local:

> "Sintramineros es creado por la empresa para hacerle contrapeso a la organización histórica que han tenido los trabajadores. Es un sindicato que empieza con 100 personas, luego aumenta a 200 personas y así... porque la empresa, a través de varios mecanismos, ha fomentado la deserción de los trabajadores para que se afilien a ese sindicato" (*Ibíd*).

La relación entre Sintramineros y Sintracerromatoso ha dificultado el trabajo sindical de cara a las luchas laborales con la empresa. Se ha visto debilitado el sindicato Sintracerromatoso por las pujas por afiliados y, además, por un fallo en contra del sindicato al declararse ilegal una huelga realizada en el año 2016, que exigía mejores condiciones laborales. La protesta no tuvo apoyo alguno del otro sindicato y lo debilitó aún más.

Es de resaltar que la fortaleza y persistencia del sindicato Sintracerromatoso, a pesar de los obstáculos que ha encontrado para su trabajo, ha sido el gran apoyo con que cuenta a nivel nacional, al estar afiliado a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

> "Acá respaldaron los sindicatos del carbón, la Unión Sindical Obrera (USO) especialmente la USO Bolívar, gente de la Central Unitaria de Trabajadores y de sindicatos de maestros de Montería. El apoyo que nos dieron fue más que todo moral y en términos de organización aportando sus experiencias, porque la huelga en sí fue organizada por Sintracerromatoso y la CUT. La huelga no fue violenta, no se atentó contra la integridad de la empresa. Es más, el sindicato buscó a la empresa para que se mantuvieran activos los procesos que no se pueden interrumpir, pero pues ese empalme no lo hizo la empresa. La huelga constó de mítines día a día. El tribunal de Montería dijo que la huelga se había realizado dentro de los términos de la ley, pero dijo que había sido violenta porque se habían puesto unas pancartas y eso hizo que dos magistrados declararan ilegal la huelga, y eso es lo que nos tiene en un contexto bastante complejo, con un sindicato bastante golpeado y debilitado" (*Ibíd*).

Indígenas

En lo que respecta al Resguardo Zenú del Alto San Jorge, ésta es una organización fuerte y consolidada que se ha caracterizado por jalonar un amplio pliego de demandas a nivel municipal. Sin embargo, la gran mayoría de demandas se quedan solo en lo concerniente a las comunidades ancestrales. El resguardo surgió a raíz de una larga e intensa lucha para su formalización a través de diferentes mecanismos que buscaban el reconocimiento de la soberanía ancestral sobre su territorio y para denunciar los problemas de salud a causa de las actividades de la empresa minera.

> "El Resguardo se creó en el año 2014 [...] El ministerio no quería reconocer el territorio en el Alto San Jorge. Nosotros trabajamos en el proyecto de crear el resguardo. En el 2008 estuvimos en un congreso peleando el derecho territorial del pueblo Zenú como ese territorio que el Incoder consignaba para una comunidad indígena [...] En el año 2012 se creó el primer proyecto con el Incoder y se envió al ministerio. El ministerio debía entregar esa resolución ese mismo año. No la entregó. Pasó el 2013 y en ese año se llevó a cabo una protesta en Cerro Matoso, nos tocó hacer esa protesta para que el Estado mirara que nosotros nos estábamos pronunciando por el derecho de nuestro territorio" (*Poblador Montelíbano 1*).

Campesinos

La organización campesina que sobresale en el municipio es la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR) que, a su vez, es miembro de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC). ASCSUCOR se ha encargado de poner en la agenda municipal de las subregiones los intereses y demandas de los diferentes sectores de campesinos. Esta organización ha jugado un papel importante en el apoyo a protestas sociales y en la realización de éstas bajo su liderazgo.

> "La ASCSUCOR, organismo social y comunitario del Sur de Córdoba, que acentúa su ideario filantrópico en un lema: 'Recogiendo los sentires de nuestros campesinos y campesinas: por la dignidad de nuestras vidas y territorios'. Bajo esta consigna y ante el abandono gubernamental, la entrega indiscriminada de nuestros campos a empresas minero-energéticas sin garantizar los derechos y la dignidad de los pobladores de esta "Colombia rural", olvidada al momento de inversión social y la participación política de clase popular.
>
> Desde el año 2011 venimos movilizándonos, utilizando las vías de hecho, tomando las calles para tomar la voz. Éste ha sido el único mecanismo que ha surtido efecto en algunas reivindicaciones sociales que nos han llevado a usar la protesta social para exigir que en nuestras comunidades existan reales garantías para una vida idónea y plena" (ASCSUCOR, 2016).

Juntas de acción comunal

En lo que respecta a las juntas de acción comunal, éstas han sido actores fundamentales en el trámite y construcción de acuerdos y consensos para mejorar la convivencia. No se puede establecer una visión general sobre las juntas en el municipio dado la gran fractura que hay entre la zona rural y la urbana, y la gran diversidad interna que tienen. Muestra de lo anterior es que la asociación de juntas de acción comunal rural surgió en el territorio hace apenas un año:

> "Asocomunal surge de la necesidad que había en la región del abandono de ese tipo de cosas, entonces surgió, dijimos: 'Necesitamos organizarnos como una asociación para que puedan cambiar las estructuras, saber que tenemos que reclamar unos derechos que han sido vulnerados'; desde ahí empezamos a trabajar, fue muy difícil pero se logró, ya está constituido [...] no había nada que nos representara, los entes territoriales no estábamos bien representados, entonces a raíz del completo abandono surgió la necesidad de crear Asocomunal rural, nació de la Iglesia Centro Cristiano. Lleva un año. (*Poblador Montelíbano 2*).

Las organizaciones sociales de mujeres, afro y víctimas, aunque también han realizado expresiones al interior del municipio y el departamento en general, no cuentan con una gran convocatoria que, como en el caso de los indígenas, sindicatos y campesinos, han logrado establecer algunas articulaciones ocasionales.

Las organizaciones de mujeres se han movilizado por casos de feminicidios en el municipio y han logrado articular en algunas ocasiones con otras organizaciones de mujeres a nivel nacional. Estuvieron trabajando de la mano con la pastoral social, USAID, el programa ANDA de la Fundación Cerro Matoso y la Secretaría de Desarrollo Municipal en el desarrollo de la *Política pública para la equidad de género en el municipio.*

> "Hemos participado más que todo en marchas en la zona urbana, hicimos una [...] por muchos feminicidios que habían en Córdoba y en Montelíbano, hicimos una caminata y un plantón en cada una de las esquinas, terminamos firmando un pacto con las instituciones [...] Solo participamos organizaciones de mujeres, fue muy activa la participación de todas [...] porque no sé, las otras organizaciones no se meten en el cuento, no sé qué les pasa, entonces más que todo las que hicimos esos plantones fuimos las tres organizaciones de mujeres que estamos acá.
>
> Estuvo la pastoral social, estuvieron los policías que nos ayudaron en la parte de hidratación, nos colaboraron en esa parte y plasmaron su firma" (*Pobladora Montelíbano 1*).

Por otro lado, las organizaciones afro han logrado articular con el Movimiento Nacional Cimarrón, el cual se encuentra asociado a la Unión Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (UNOAFRO).

En lo que respecta a las organizaciones de víctimas, en el municipio se encuentra establecida una mesa donde participan diferentes asociaciones de diversa índole. Entre las que integran dicha mesa se encuentran ASOCONDES, Mujeres Víctimas del Conflicto Armado Calzados y Artesanías Nazaret, ASODEVIN, Asociación de Desplazados del San Jorge, CORPDESEM y REMADESJ[14] (PNUD, 2016). Es de resaltar que algunos de los representantes de estas organizaciones, junto con otras organizaciones de víctimas del departamento de Córdoba, tomaron una ca-

14 Esta organización, además de pertenecer a la mesa de víctimas, también es una organización afro y de mujeres.

pacitación dictada por parte de la Unidad de Víctimas sobre *Gestión de proyectos y construcción de paz*[15].

Como se mencionó anteriormente, las instituciones de carácter religioso han sido de gran importancia para la consolidación de los procesos organizativos. No solo la organización y articulación de Asocomunal rural surgió gracias a la Iglesia Centro Cristiano. También la pastoral social de la diócesis de Montelíbano ha jugado un papel clave en el apoyo a los procesos organizativos, cumpliendo también el papel de mediador y acompañante en algunos casos de protesta social de las comunidades.

> "Acá ha impactado en términos de organización la pastoral social de la diócesis. Hace una década ellos han estado incidiendo de alguna manera en los procesos organizativos de las comunidades [...] en la movilización ellos han ido a acompañar defendiendo el derecho fundamental de la vida, no tomando un papel protagónico" (*Poblador Montelíbano 3*).

> "Como garantes de la negociación estuvo el obispo, la diócesis de Montelíbano y la pastoral social. Por parte de la institución se sentó la gobernación, su secretario de gobierno, el secretario de educación departamental, los representantes de la agencia de tierras y no más, no se presentaron los demás" (*Poblador Montelíbano 2*).

Sin embargo, a pesar de la consolidación de las organizaciones sindicales, indígenas y campesinas, y de la existencia y trabajo que han realizado las demás organizaciones, sus niveles de interacción y articulación en el municipio y en la región son bastante limitados. Como afirmó uno de los líderes entrevistados: "Acá no hay una gran articulación, hace falta voluntad, creo que debe surgir una propuesta de alguna organización" (*Ibíd*). Otro líder consultado atribuyó esta falta de voluntad al miedo por el riesgo que correría quien liderara estos procesos: "Nosotros acá no hemos podido hacer acciones convergentes, eso es algo que hay que hacer, yo creo que es cuestión del mismo miedo, el que se ponga a liderar las convergencias corre grandes riesgos" (*Poblador Montelíbano 3*).

CONFLICTOS SOCIALES Y PROTESTA

Aunque los conflictos sociales abundan y varios de ellos son identificados por sus habitantes, la falta de articulación y el miedo –como uno de los efectos de años de violencia y control de grupos al margen de la ley– han impedido que las diferentes organizaciones sociales puedan desarrollar acciones de gran envergadura que demuestren una agenda reivindicativa común.

Los diferentes representantes de las organizaciones sociales consultados dieron cuenta de ese temor, por lo general vinculado a una fuerte estigmatización.

> "Acá hacer el trabajo comunitario y social es criminalizado, satanizado. Muchos compañeros y compañeras han sido asesinados, los han desparecido. La movilización social y el trabajo social es criminalizado por la institucionalidad, por la clase política, por los terratenientes que desde los años 80 han financiado los grupos criminales que primero se llamaron AUC y ahora se llaman BACRIM, pero son los mismos, eso ha cambiado en la región muy poco [...].
>
> Acá a la gente le da miedo. Acá uno convoca una reunión y la gente no va; por ejemplo, se hizo el *velatón* –movilización pacífica que se realizó a nivel nacional por los líderes y lideresas sociales asesinados– y

15 Para más información sobre la capacitación, diríjase a: http://www.unidadvictimas.gov.co/fr/node/41742

> el día que tocaba fuimos treinta personas, se decidió repetirlo al día siguiente porque llovió, el segundo día solo estuvieron más o menos setenta u ochenta personas. Montelíbano tiene casi cien mil habitantes. A la gente le da miedo, le da miedo porque la movilización social acá es entendida como sinónimo de guerrillero, de izquierda, la criminalizan y la satanizan.
>
> Últimamente, que se hayan presentado movilizaciones, pues... bueno, se han presentado, pero no significativas. Por la represión y el señalamiento, la gente acá sale muy poquito. Los que más marchamos acá somos los docentes" (*Poblador Montelíbano 3*).

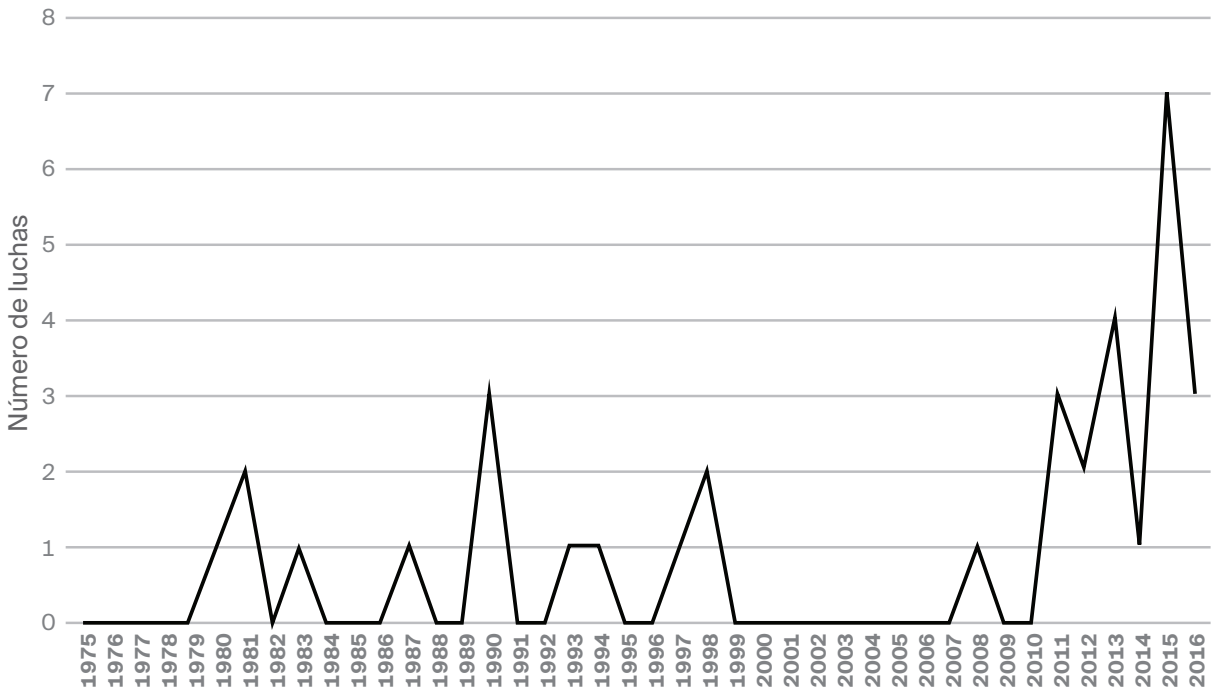
Lo anterior es una pequeña muestra del miedo infundido por los grupos armados que se respira en municipio, a dicha coacción latente se le suma también la búsqueda de tranquilidad y la poca credibilidad en que la participación a través de la protesta social logre tener incidencia real y concreta.

> "Nosotros nunca hemos participado en marchas, en paros, en caminatas; nuestra zona ha sido atropellada por la violencia y por el mismo atropello de la violencia ha sido muy calmado, o sea, calmado en el sentido en que si usted viene a vivir acá, nosotros no nos oponemos a que sea fulanito o menganito, lo que sí vemos es que se han buscado estrategias de llevarse los jóvenes.
>
> Que nosotros acá vayamos a hacer protesta, no; los indios sí hacen sus protestas, los cabildos sí mantienen sus protestas; yo diría que son raras porque ellos dicen 'No, es que estamos peleando por la educación o que no sé qué', pero pues yo veo la educación y es la misma, entonces uno no ve por qué salir a protestar" (*Pobladora Montelíbano 2*).

Las características generales de la protesta social, según la BDLS, corresponde a estas dos características que se han reforzado mutuamente: miedo y falta de articulación. Entre 1975 y 2016, únicamente se registraron 34 eventos de protesta en los que no se evidencia un actor predominante o ciertos motivos que de manera recurrente las hubieran inducido. Éstas han cambiado en el tiempo, lo cual muestra algunas diferencias entre las personas consultadas y los registros cuantitativos que pueden interpretarse de diversas formas. Quizá la más plausible sea la dificultad de buena parte de los consultados, la cual consiste en tener una memoria amplia de lo que han sido las movilizaciones en el municipio, precisamente como resultado de la violencia que se ha ejercido en contra de algunos sectores sociales organizados, especialmente de la comunidad indígena Zenú.

Gráfica 11. Eventos de protesta social en Montelíbano (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Sin embargo, llama la atención el incremento de movilizaciones que se han registrado desde 2011. El cuadro que sigue describe las principales características que ha motivado tal incremento que, en términos generales, muestra dos dinámicas fundamentales. La primera, los motivos del nivel micro, que afectan la cotidianidad de las personas y que las llevan a protestar, como es el caso de las condiciones de inseguridad, basuras, disponibilidad de profesores y buena infraestructura educativa. La segunda, referida a los impactos ambientales y las precarias condiciones laborales de los trabajadores de Cerro Matoso, que al protestar inducen a otras protestas en contra de esas manifestaciones, por parte de otro sector de los trabajadores de esta misma empresa.

Cuadro 8. Descripción de las protestas en Montelíbano (Córdoba) (2011-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)

Año	Descripción del evento de protesta social
2011	*Abril 1 – Movilización.* Cientos de habitantes marcharon en protesta por el asesinato de un comerciante dentro de un granero de su propiedad. *26 de junio – Paro.* 2,700 trabajadores de ISMOCOL (Ingeniería, Servicios y Construcción de Oleoductos de Colombia), contratista de Cerro Matoso que trabaja en la reconstrucción de la primera línea de Cerro Matoso, pararon actividades por incumplimiento de entrega de un bono por tres millones de pesos, correspondiente a contaminación, que la empresa les había prometido a cada uno de sus trabajadores. Ellos bloquearon la entrada de Cerro Matoso, impidiendo la salida del turno nocturno y la entrada de los que laboran de día. *28 de Julio – Movilización.* Habitantes de barrios Villa Cleme, Villa Marcela y Villa Hermosa llevaron las basuras de sus casas y las depositaron en las puertas de la oficina de recaudo de SEACOR, la empresa que presta el servicio de aseo al municipio. Junto a los desechos dejaron un mensaje: "Así como son de estrictos para cobrar la factura, deben ser responsables con el servicio". La empresa dijo que no cobra el servicio a estos barrios por ser de bajos recursos y que la gente no saca la basura a los puntos donde se recolecta.
2012	*20 de agosto – Movilización.* Marcha de habitantes del municipio para exigir mayor inversión social a la explotadora de níquel Cerro Matoso. Piden obras de infraestructura sin que las descuenten del pago de regalías; universidades para capacitar al personal de la zona de influencia de la multinacional. El próximo 30 de septiembre se vence la concesión hecha por el Estado para la explotación del mineral durante 30 años y se ha desatado una polémica porque el alcalde de Montelíbano y algunos congresistas expusieron que Cerro Matoso no ha hecho inversiones proporcionales a las ganancias que obtiene de su actividad minera. El alcalde ha pedido al Ministerio de Minas que abra espacios de participación a la población durante las negociaciones que se adelantan para ampliar el período de la explotación minera por parte de Cerro Matoso. Dice que la población ha estado marginada de los asuntos minero-ambientales. *8 de septiembre – Movilización.* Multitudinaria marcha de amigos de José Andrés Dique Villadiego, un muchacho de 17 años que fue asesinado en el municipio hace más de una semana. Vestidos de blanco y con pancartas en las que se rechazaban las muertes violentas y se pedía respeto por la vida.

2013	*10 de febrero – Paro.* Paro de 700 trabajadores de Cerro Matoso, por violación patronal de la convención vigente por el despido de ocho trabajadores. *2 de marzo – Bloqueo de vías.* Durante dos horas, antes del ingreso de los trabajadores a la mina, éstos bloquearon la entrada al complejo niquelero de Cerro Matoso, para protestar por la decisión tomada por los directivos de la empresa de sancionar con una suspensión de ocho días a un trabajador, directivo sindical. Para los manifestantes, la decisión es una clara persecución sindical. *29 de septiembre – Bloqueo de vías.* Indígenas y campesinos de Montelíbano bloquean la carretera que conduce a las minas de Cerro Matoso en demanda de protección de la población contra la contaminación ambiental provocada por los vertimientos y diseminaciones de la mina sobre las tierras, aguas y la misma población del entorno. *11 de octubre – Movilización.* Unas seis mil personas, entre comerciantes, habitantes y algunos trabajadores con sus familias, marcharon a favor de Cerro Matoso y del empleo, y contra la protesta de Indígenas Zenúes en contra de la empresa, aunque ésta anunció que ya había llegado a un acuerdo con los manifestantes, que estaban apostados a la entrada de las instalaciones desde hacía tres semanas. La empresa suspendió operaciones en la mina el 8 de octubre para proteger la integridad de los trabajadores ante manifestaciones de indígenas de 12 poblaciones aledañas a la mina, que reclaman indemnizaciones económicas por presuntos daños a la salud y al medio ambiente con la explotación de níquel.
2014	*29 de enero – Paro.* Estudiantes de la Institución Educativa Alianza para el Progreso en paro, con apoyo de sus padres, en rechazo al nombramiento del rector Gustavo Bula. Padres de familia y estudiantes piden que se les nombre nuevo rector por el sinnúmero de quejas que tienen contra éste, particularmente relacionadas con malos manejos administrativos.

2015	*1 de febrero – Movilización.* Estudiantes, profesores y trabajadores de la Fundación San Martín salieron a marchar por el municipio para exigir que esta institución pague las obligaciones salariales y de seguridad social a sus empleados. *15 de abril – Paro.* Cerca de 2,200 trabajadores de planta y tercerizados afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Empresa Cerro Matoso (Sintracerromatoso) entraron en huelga porque la compañía quiere cambiar el horario de trabajo de 8 a 12 horas sin el consentimiento de los trabajadores. Dieciséis días después, la huelga llegó a su fin, las partes acordaron crear un comité especial para estudiar el tema laboral y un grupo de trabajadores que había cambiado de turno volverá a su horario habitual. El 3 de mayo la junta directiva de la empresa decidió no pagar los salarios de los trabajadores que pararon actividades argumentando que la huelga fue ilegal. *23 de abril – Movilización.* Trabajadores de la empresa Cerro Matoso marcharon por las calles del municipio de Montelíbano (Córdoba) en rechazo al paro que han organizado los sindicatos de la misma empresa. *10 de julio – Invasión.* Cerca de 300 personas invadieron 60 viviendas de Interés Prioritario que construye el gobierno en el barrio San Miguel de ese municipio, y adujeron que llevan años esperando que les den una casa y éstas fueron adjudicadas a otras personas de bajos recursos, pero no han sido entregadas porque les faltan las ventanas y puertas y los servicios de luz y agua. Durante una semana, funcionarios de la administración dialogaron con los invasores, pero éstos levantaron cambuches frente y dentro de las casas. Una semana después fueron desalojados por orden judicial. El procedimiento tuvo como resultado dos heridos en enfrentamientos con la Policía. El 8 de julio volvieron a ocupar el predio del frente de las viviendas de interés prioritario.
2016	*18 de febrero – Movilización.* Estudiantes de bachillerato de la IE Belén protestaron porque un mes después de iniciado el año escolar hacen falta seis docentes. En el municipio faltan 35 educadores. En el corregimiento de Tierradentro faltan seis docentes. *3 de junio - Paro.* Alumnos de IE Cesum pararon indefinidamente hasta que la gobernación designe los cuatro docentes, celadores y aseadores que necesitan. La demora en la finalización de la obra se ha justificado por la falta de financiación. *19 de agosto – Movilización.* Trabajadores de Cerro Matoso lideraron marcha en la que participaron habitantes para protestar por el posible "traslado" de Cerro Matoso a la jurisdicción de San José de Uré. La mina de Cerro Matoso, la más grande de níquel a cielo abierto del continente y la cuarta del mundo, que le deja al país más de 83 mil millones de pesos anuales en regalías directas, podría pasar de Montelíbano al recién creado municipio de San José de Uré, si en la Asamblea de Córdoba aprueban una ordenanza con la nueva delimitación territorial.

De manera más general, durante las entrevistas y grupos focales con pobladores, líderes sociales y funcionarios locales, se identificaron tres conflictos sociales que según sus testimonios son los más propensos a escalar y buscar visibilizarse a través de protestas sociales, y solo un tipo de conflicto que aparece como latente con ese mismo potencial.

El primer tipo de conflictos son los asociados al territorio. Este tipo de protestas y demandas se desarrollan de cara a la empresa Cerro Matoso, que genera impactos negativos en los territorios de las comunidades, especialmente de los indígenas zenúes quienes son los que resultan más afectados. Según una fuente local:

> "Los indígenas se movilizan porque las multinacionales se están tomando sus zonas. Hay dos títulos mineros ya vendidos. A los cabildos les niegan la parte jurídica. Los terrenos aptos para cultivar están quedando en manos de las multinacionales, entonces al no resolver eso y al contaminar y no cumplir con la responsabilidad social, las comunidades afectadas están en un caos: gente muriendo por la explotación de las minas. Esa es la razón por la que se mueven los indígenas, las multinacionales los despojan" (*Poblador Montelíbano 2*).

El segundo tipo de conflictos está asociado con el derecho al trabajo. En estos conflictos se encuentran dos tipos de expresiones que trascienden a protesta social: por un lado, se encuentran las demandas que realizan los sindicatos y sus trabajadores afiliados a la empresa Cerro Matoso, y por el otro, se han visto pequeñas movilizaciones por parte de sectores que apoyan a la empresa, como recién se describió en el cuadro presentado previamente. Se encontraron también ciertos sectores sociales que le exigen a las empresas Cerro Matoso, ISA y GECELCA contratar mano de obra de la región. Según el alcalde, los temas en torno al trabajo son los que generan la mayoría de las protestas en el municipio:

> "Es una situación compleja la que se ha presentado acá. Hay una empresa que se llama GECELCA –eso queda en Puerto Libertador– pero su radio, su impacto lo recibe Montelíbano. Es decir, las protestas son de allá, pero las hacen acá y pues en eso hemos estado al frente. En el año 2016 hubo una manifestación muy fuerte. En el 2017 se presentaron plantones en Cerro Matoso. Lo último que se ha presentado es con la empresa ISA, que afecta varios municipios como Montelíbano, San José de Uré, Caucasia, Tarazá, Cáceres e Ituango. Como afecta todos esos municipios los empleados deben ser de esos municipios, pero la base de operación es Montelíbano porque el proyecto arranca de acá" (*Funcionario público Montelíbano 1*).

En relación con la situación que se presenta con ISA, el secretario de interior y participación ciudadana mencionó:

> "ISA es una empresa de conexión eléctrica, ellos contrataron con InterColombia la conexión de unas redes y su amplitud aquí –está a 4 o 5 km del municipio–. Algunas personas en supuesta representación de las comunidades han hecho protestas pacíficas en la sede principal de ISA, en algunos momentos han desbordado lo pacífico porque han intentado en ocasiones impedir el acceso de los trabajadores a la empresa. Ellos piden una amplitud en los trabajadores de la región [...] que hubiera más mano de obra local" (*Funcionario público 3*).

Por último, se encuentran los conflictos que surgen por una precaria oferta de servicios públicos, especialmente la educación, el manejo de basuras o condiciones de inseguridad en el casco urbano. Aunque no suelen mover tan frecuentemente a los pobladores de la región, sí constituyen un

generador importante de pequeñas y ocasionales protestas, por lo general, espontáneas.

Ahora bien, si los tres tipos de conflictos mencionados han sido aquellos que de manera persistente han existido y movilizado a las personas en el territorio, los testimonios identificaron un nuevo conflicto latente con un gran potencial de mover ampliamente a la población, es decir aquél que se relaciona con los cultivos de uso ilícito. Aunque hasta el momento no ha generado un amplia movilización en la región como resultado de que están a la espera de que el nuevo gobierno nacional cumpla lo que pactaron con el anterior, es un conflicto latente que muy probablemente pueda escalar si se toma la decisión de iniciar un proceso de erradicación forzada en la región, a pesar de la voluntad de algunos campesinos de sustituirla. Según un líder consultado:

> "La gente no se ha movilizado últimamente porque espera mucho de los acuerdos de La Habana, toda esta gente de esta región fueron los primeros en acogerse al programa de sustitución voluntaria y lo cumplieron. Si no se cumplen esos acuerdos, si no le cumplen a los campesinos yo creo que es posible que se venga una movilización muy grande, porque los campesinos ya pusieron su parte, ya han verificado incluso, pero si no cumple el gobierno el peligro es que se dé una gran movilización o que se vuelvan a incrementar los cultivos" (*Poblador Montelíbano 2*).

En conclusión, de acuerdo con la matriz de clasificación de conflictos, según su vocación de permanencia y su capacidad de movilizar a las personas, en el municipio de Montelíbano se identificaron cuatro que caben en solo dos categorías: conflictos persistentes que movilizan y conflictos emergentes que aún no lo hacen pero que tienen un gran potencial de hacerlo. El cuadro que sigue sintetiza esta información:

Cuadro 9. Clasificación de los conflictos sociales – Montelíbano

TIPO DE CONFLICTO	MOVILIZACIÓN	
	Sí	**No**
Nuevo / Emergente	*No se identificaron en las fuentes consultados*	Conflictos entre colonos y campesinos cocaleros con el gobierno nacional ante un eventual incumplimiento de los acuerdos de sustitución que ya firmaron.
Viejo / Constante	Conflicto entre quienes demandan mejores condiciones laborales ante Cerro Matoso y quienes dicen que estas protestas afectan sus condiciones laborales.	Aunque no se hizo explícito, la violencia en contra de líderes sociales (en su mayoría indígenas Zenú y líderes de sustitución) se percibe como un gran conflicto, que por los riesgos que implica, no ha provocado una movilización masiva.
	Conflictos territoriales liderados por indígenas zenúes –y, en menor medida, campesinos– por los impactos ambientales de la explotación de Cerro Matoso.	

Respuesta Institucional

Según la información recolectada en el municipio, se puede afirmar que las comunidades en general confían muy poco en las instituciones a nivel nacional, departamental y municipal por su ausencia en la resolución de los conflictos sociales.

Sin embargo, es de resaltar que la percepción al respecto de algunas instituciones no fue del todo negativa. Incluso en algunos casos se mencionaron algunas mejoras visibles que consideran deben potenciarse.

En lo que respecta a la fuerza pública representada en la Policía Nacional, se encontró una gran diferencia en la forma en que se concibe al ESMAD y a la Policía del municipio. Son varios los relatos que expresan bastante distancia ante el cuerpo antidisturbios de la Policía, pero que al mismo tiempo resaltan la labor de la Policía local como un ente de acompañamiento.

> "Ahí hubo ESMAD –en la protesta realizada por los Zenú en 2013 en Cerro Matoso–, Policía, Ejército, hubo de todo. En el momento se volaron unos conductos regulares, ellos llegaron agresivos, con ganas de tropiar, le tiraron muchos gases a la guardia y a la gente que estaba ahí" (*Poblador Montelíbano 1*).

> "Uno no puede decir que la Policía que está prestando el servicio acá genere roces. Pasa una que otra vez. Ellos son más bien acompañantes, ellos prevén que no vaya a haber desmanes en las manifestaciones. Las manifestaciones acá son muy pacíficas por el mismo tema de las amenazas, la gente no se atreve a hacer desmanes porque sabe que la cosa acá es grave y, bueno, los líderes estamos convencidos de que no se trata de hacer desmanes, sino más bien de salir a expresar los derechos que constantemente son vulnerados en la comunidad y la ciudadanía [...] La vez de los indígenas sabe uno que fue la presión de la empresa a las autoridades la que propició que trajeran el ESMAD" (*Pobladora Mobtelíbano 1*).

Precisamente este último aspecto –la influencia de Cerro Matoso para incidir en el despliegue del ESMAD– se reiteró en otros testimonios, lo cual resulta preocupante pues, precisamente, es parte de una de las conflictividades recurrentes que más mueven a protestar en el municipio.

De igual forma, algunos líderes vieron con preocupación que entidades del orden nacional no eran neutrales cuando se trataba de los problemas asociados a Cerro Matoso:

> "Uno espera que el ministerio debería ser neutral, pero vemos que funciona a favor de las empresas, especialmente de esta –Cerro Matoso–, no vemos ningún tipo de objetividad. El Ministerio de Trabajo debería ser un verdadero mediador, no un factor más en contra de los trabajadores [...] yo por lo menos no confío mucho en los ministerios. Con la Policía afortunadamente no hemos tenido mucho conflicto, de hecho, cada nada vienen por acá que andan con el tema este de protección hacia personas que pueden llegar a ser vulnerables y se ha dado un buen relacionamiento con ellos, por lo menos no observamos una actitud negativa hacia nosotros" (*Poblador Montelíbano 4*).

Ante la articulación y atención de las protestas sociales desde la perspectiva institucional, llama la atención la poca coordinación entre las diferentes entidades encargadas de administrar los recursos estatales y atender necesidades de los habitantes del municipio.

En primera instancia se encontró que el trabajo de atención ante las protestas sociales ha recaído en su mayoría en la Secretaría de Interior y la Policía local. Se hizo visible también una alta desarticulación a nivel institucional que resulta en una mala administración de las denuncias por parte de las entidades responsables.

> "Para la Policía es fundamental que quien dé la orientación o tome la decisión frente a un evento de manifestación social sea el alcalde municipal. En la gran mayoría de estos casos, la alcaldía nunca llega. Esto ha generado un tipo de inconformismo como policía porque sería ideal tener apoyo por parte de la autoridad administrativa del municipio donde ocurren estas manifestaciones sociales. Como dije anteriormente, cuando es viernes a medio día ya no se encuentra ningún funcionario, y hasta el lunes a medio día, así que lo que se espera es que esté alguna de estas autoridades que representan la clase política" (*Oficial de policía departamental*).

> "Nosotros empezamos a participar como mediadores –la Secretaría de Interior–, la gobernación ha hecho lo propio, la Policía también como mediadores, el tema es que no había una articulación entre entidades para enfrentar este tema" (*Funcionaria pública 1*).

La Policía del municipio identificó que uno de los obstáculos institucionales que se encuentra para responder adecuadamente a este tipo de situaciones tiene que ver con que la alta rotación de los oficiales impide que se desarrolle un adecuado conocimiento territorial con el que llegan a la hora de atender los conflictos y protestas sociales. Para los policías de Montelíbano la formación para la atención es algo clave de cara a la solución de los conflictos, y reconocen que ésta no ha sido la más idónea.

A lo anterior se le suma desconocimiento por parte de la personería sobre las protestas sociales realizadas en el municipio entre los años 2016 y 2018.

> "No he tenido que atender movilizaciones en el tiempo que he sido personero del municipio; sin embargo, lo que genera a veces malestar en la comunidad es que ya no hay tanto empleo como antes, pero también porque quieren que la empresa asuma garantizar aspectos de infraestructura y de inversión social" (*Funcionario público 2*).

También se observó cierta estigmatización por parte del actual alcalde para con dos líderes sociales quienes, según él, manipulan la protesta social.

> "Puedo decir que quienes manipulan la protesta social, yo creo que deben tener algún tipo de enfermedad, son el señor [NOMBRE] quien tiene tal capacidad de manipular, que va y busca a los indígenas, los afros, las organizaciones para que se metan con ellos, ofreciéndoles, diciéndoles 'Ustedes se van a ganar esto". El problema recae en [NOMBRE] y [NOMBRE], que en todo momento viven manipulando la protesta social" (*Funcionario público 1*).

En lo que respecta a las instituciones a nivel local y departamental en algunos casos se expresó que no trataban ni reconocían de alguna forma los problemas expresados por las comunidades, y cuando los reconocían y se llegaba a acuerdos, dichos acuerdos eran incumplidos.

> "La defensoría y la personería deberían ser los primeros en hacer presencia, porque si se da una manifestación es porque hay unos derechos vulnerados. La administración municipal por lo general ha hecho caso omiso, yo creo que deberían responder a las necesidades y hacer efectivos los

pliegos de peticiones" (*Poblador Montelíbano 2*).

Sin embargo, los indígenas Zenú reconocieron un cambio en la gestión realizada, no solo a nivel local sino también a nivel nacional.

> "Antes, para el año 2008, uno iba donde el personero y él solo le llenaba a uno una hojita. Entonces cuando uno iba al departamento y uno le decía 'Doctora, yo me pronuncié hace tantos días sobre X problemática', ella lo que le decía a uno era que aún no se la habían pasado. Entonces la doctora iba donde el personero y resultaba que se le había olvidado. En ese año los personeros no eran confiables, no ayudaban a la población civil por nada. Las cosas empezaron a cambiar cuando nosotros empezamos en conjunto con las demás comunidades a hacer protestas para que los entes internacionales se pronunciaran, entonces ahí ya empezaron a aceptar que los líderes y las juntas debían ser escuchados [...] Uno ahora le manda un WhatsApp al personero y él inmediatamente responde. En cambio, antes uno iba, se pronunciaba y eso iba al archivo. Uno se pronuncia ahora con algo e inmediatamente lo sabe toda la red de derechos humanos. Cuando se hacen pronunciamientos por X motivo se tiene en cuenta lo que los líderes reclaman. Incluso hasta la procuraduría general y la fiscalía llegan a las mesas, dependiendo de los temas que se tengan, como en el tema de la sentencia de Cerro Matoso donde ha estado la defensoría del pueblo y la procuradora general investigando cómo hacer para la consulta previa" (*Poblador Montelíbano 1*).

A pesar de la alta desarticulación expresada se encontró otro gran avance por parte de la Secretaría de Interior y Participación Ciudadana. La secretaría no solo reconoció la desarticulación institucional existente en el municipio, también demostró que ha estado aunando esfuerzos para lograr solventar esa problemática y poder tramitar de manera pacífica las demandas de los diferentes sectores sociales.

> "¿Qué estamos haciendo? Precisamente vamos a convocar una mesa de trabajo donde van a estar todas las instituciones municipales, la Policía, la alcaldía, el ejército, la personería, las empresas afectadas por protestas, y de igual manera vamos a convocar a las personas que han convocado este tipo de protestas y a quienes, en ese contexto, desde la sociedad civil no están de acuerdo. El fin es darle cumplimiento a la resolución 1190. Lo que vamos a hacer es convocar una mesa donde participemos todos y escuchemos los planteamientos –ya conocemos algunos–. Vamos a escuchar a ver con seguridad qué es lo que están requiriendo quienes están provocando la protestas. Obviamente ellos dicen que representan a unas comunidades, entonces vamos a invitar también a esas comunidades para ver si en efecto ellos representan a esas comunidades o no. Habrá un representante del consejo municipal de paz, reconciliación, convivencia y derechos humanos que se instaló en Montelíbano para que se haga partícipe de estos procesos" (*Funcionario público 3*).

Esta institución no solo reconoció la necesidad de respuestas interinstitucionales a nivel municipal que requieren los conflictos sociales, también reconoció el carácter regional de los conflictos y los alcances de sus expresiones colectivas que requieren una atención a nivel intermunicipal.

> "La convocatoria que nosotros hicimos hace quince días contó con la mayoría de actores que invitamos; estuvo la Policía, el ejército y los tres municipios, porque si bien las protestas se vienen desarrollando en el municipio de Montelíbano, también

> es cierto que para el caso de Cerro Matoso siempre ha participado población de San José de Uré y población de Puerto Libertador [...] La empresa está en Montelíbano, entonces yo convoqué a los alcaldes de estos municipios para decirles que si bien esta es una problemática que nace acá en nuestro territorio, digamos que permea los tres municipios y entonces necesitamos sentarnos todos y en efecto ellos participaron, igual la defensoría del pueblo, las personerías y pues lamentamos que la gobernación no se hizo presente" (*Ibíd*).

En síntesis, a nivel de respuesta institucional, si bien se identificaron las dificultades que habitualmente impiden una resolución de fondo a los conflictos que animan muchas de las protestas sociales, existen oportunidades que merecen ser tenidas en cuenta al momento de desarrollar una estrategia de diálogo en el municipio de Montelíbano.

Conclusión: Claves para el Diálogo

Sobre la base de los resultados del diagnóstico que presentamos en este capítulo, se hacen recomendaciones específicas a modo de claves que facilitarían el diálogo según las características observadas en los niveles de organización de la población, los conflictos sociales que dinamizan o no las protestas y las capacidades para darles respuesta en el territorio.

- El miedo y la desconfianza han minado los recursos organizacionales para desarrollar vínculos fuertes entre los diferentes sectores sociales del municipio. La fragmentación parece ser la regla, más que la excepción. En este sentido, una primera clave de diálogo consiste en promover conversaciones *entre* las mismas organizaciones encaminadas a cerrar brechas y generar la identificación de problemas compartidos.

- Aunque pocas, la mayoría de las protestas sociales en el municipio han respondido a los impactos y consecuencias de la actividad extractiva que desarrolla una de las empresas más importantes del país: Cerro Matoso. Una segunda clave de diálogo invita a tener en cuenta de qué manera este elemento que divide profundamente a la población, en especial a los trabajadores, puede generar una mayor articulación de acuerdo con los compromisos y responsabilidades que le corresponden.

- Por último, aprovechar la iniciativa que ya se viene desarrollando desde la Secretaría de Interior del municipio, que apuesta a configurar un espacio de diálogo amplio teniendo como referencias algunos desarrollos normativos recientes que resultan de primer orden, como la resolución 1190 del Ministerio del Interior, por la cual se expide una guía metodológica para acompañar y facilitar las protestas sociales pacíficas.

Bibliografía

ASCSUCOR (2016). *Comunicado ante la comunidad nacional e internacional No. 060*. Recuperado de: https://ascsucor.es.tl/Comunicado-Publico-060-Estamos-prepar%E1ndonos-para-nuevos-escenarios-de-protesta-social-en-el-sur-de-Cordoba.htm

Barrera, V. (2016a). *El desarrollo rural territorial en el sur de Córdoba*. CORSOC. Recuperado de: https://rndp.org.co/wp-content/uploads/2016/04/tierra_y_territorio_en_cordoba.pdf

(2016). *Trayectorias de la reconfiguración de los GAPD en el sur de Córdoba*. Manuscrito inédito, CINEP/PPP, Bogotá, Colombia.

CINEP/PPP. (2016). *Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario de posconflicto*, CINEP/PPP, Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://rndp.org.co/wp-content/uploads/2016/04/tierra_y_territorio_en_cordoba.pdf

DANE (2018). *Proyección de población 2018*. Recuperado de:

De la Hoz, V. J. (2009). *El ferroníquel de Cerro Matoso: aspectos económicos de Montelíbano y el Alto San Jorge*. Banco de la República: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena, Colombia. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-117.pdf

Misión de Observación Electoral (s.f.). *Monografía político electoral: Departamento de Córdoba 1997 a 2007*. Recuperado de: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2009). *Dinámicas de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008*. Recuperado de: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolecia_Cordoba.pdf

PNUD (2016). *Perfil productivo urbano y rural para el municipio de Montelíbano: Insumo para el diseño de estrategias de inclusión sociolaboral de la población víctima del conflicto*. Recuperado de: https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_montel__bano/29

Romero, M. (1995) "Transformación rural, violencia política y narcotráfico en Córdoba". *Controversia*, 167. CINEP. Bogotá, Colombia.

Serrano, C. (2016). *Defender el territorio es construir paz: La experiencia de los pueblos indígenas en el Alto San Jorge*. CINEP/PPP, Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20161201.Defender_territorio_paz.pdf

CAPÍTULO 5
CHAPARRAL (TOLIMA)

Luís Eduardo Galeano

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del municipio de Chaparral, ubicado en la región del sur del Tolima. Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- Se trata de un municipio que si bien presenta rasgos de ruralidad importantes, por la presencia de campesinos relativamente prósperos vinculados a cultivos como el café y comunidades indígenas pijaos –que se encuentran divididas–, también tiene una dinámica urbana vigorosa que hace que se presenten problemas de inseguridad y déficit de servicios públicos propios de ciudades intermedias que no necesariamente llevan a la gente a protestar pero sí son identificados como conflictos sociales que se encuentran en el territorio. El desarrollo de proyectos como la hidroeléctrica que lidera ISA ha generado una conflictividad emergente en el territorio con gran potencial movilizador.

- A pesar de la existencia de diferentes tipos de conflictos sociales, éstos han evolucionado con el tiempo, teniendo en cuenta que la presencia histórica que tuvieron en la región los distintos grupos de autodefensa liberal y guerrillas comunistas, y que posteriormente darían origen a las FARC, derivaron en intervenciones del Estado que buscaron despolitizar la región a través de la promoción de un fuerte cooperativismo productivo y que algunas veces contribuyeron a la estigmatización de ciertas organizaciones sociales. Aun así, llama la atención la diferenciación organizacional del municipio que evidencia la existencia de iniciativas sociales de muy diversa índole; conforme algunas nuevas han surgido con el paso del tiempo, muchas viejas se han ido transformando en cuanto a sus exigencias y demandas.

- Lo anterior se expresa en la evolución de la protesta social en el municipio, cuyas características se han adaptado a los conflictos que las motivan. Según la BDLS del CINEP, entre 1975 y 2016 se registraron 43 eventos de protesta, en los que se pueden distinguir dos momentos importantes: el primero entre 1975 y 1990, cuando predominaron las invasiones protagonizadas por organizaciones campesinas que exigían el acceso a tierra y vivienda. El segundo, después de 2006, cuando campesinos, indígenas y sindicalistas del municipio, en el marco de una dinámica regional más amplia, denunciaron actos como detenciones arbitrarias y, posteriormente, ejecuciones extrajudiciales ocurridas en el marco de las campañas que el Estado desarrollaba en contra de las FARC.

Contexto

Ubicado en el departamento del Tolima, el municipio de Chaparral forma parte de la catalogada subregión del Sur del Tolima. En el departamento es el municipio con mayor extensión territorial, y a su vez integra el entramado montañoso del Macizo Colombiano o Nudo de Almaguer, que cobija a varios otros municipios y departamentos a través del Parque Nacional Natural de las Hermosas, que ocupa parte de su territorio.

Chaparral es habitado por un aproximado de 47,344 personas, con cierta paridad entre población urbana (26,882) y rural (20,462). Su composición étnica es minoritaria, con solo 60 personas que se autodefinen como negros, mulatos o afrocolombianos, y una significativa presencia de población indígena (2,338) (DNP, 2018), estos últimos, pertenecientes al pueblo pijao. A pesar de no contar con resguardos en el municipio, cuentan con 11 cabildos de los cuales solo seis poseen certificación ante el Ministerio del Interior (Datos abiertos, 2016).

Los niveles de calidad de vida de la población no son los más apropiados. Chaparral posee un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con puntaje de 0.69 (DNP, 2015). La cobertura, calidad y acceso a servicios públicos está por debajo de la media nacional en varios de los rubros donde se encuentra información. La cobertura de acueducto registra 67.6%, frente a un 83.4% nacional; algo similar sucede con la cobertura de alcantarillado, donde Chaparral posee tan solo 54.7% frente al 73.1% de cobertura en todo el país (DNP, 2018).

Los servicios de acceso a internet y energía eléctrica también son deficientes frente a las medias nacionales. La penetración de banda ancha es casi la mitad de la cifra nacional, registrando un 6.4% en esta categoría, mientras que la cobertura de energía eléctrica tiene 10 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, con un 87.4% de acceso a este servicio.

Los déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda también arrojan cifras en rojo para el municipio. Cuantitativamente, Chaparral posee un déficit del 15.6%, no muy alejado del déficit nacional que se encuentra en 12.4%, pero con un déficit cualitativo de 42.7% frente a un 23.8% de todo el país (DNP, 2018).

Dimensión económica

En el municipio se registran como mayoritarias las actividades del sector de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con una participación del 22.17% de la economía municipal (DNP, 2018). De éstas, la caficultura se destaca como una de las principales actividades, haciendo de Chaparral uno de los mayores productores de café del departamento y destacándose además por la calidad del mismo.

Por otra parte, la presencia del Parque Natural de las Hermosas, y por su pertenencia al Macizo

Colombiano, hacen del ecoturismo un potencial económico para Chaparral. Unido a esto, el potencial hídrico de la región de la que nacen ríos como el Amoyá, Mendarco, entre otros, le convierten en un centro de producción de agua con relevancia para la producción de energía a través de la Hidroeléctrica del Río Amoyá. Este último proyecto de infraestructura en la zona rural del municipio entra a ser parte de una de las varias conflictividades sociales presentes en el lugar como se verá en el último apartado.

Conflicto armado

En el conflicto armado con las FARC-EP, que se dio por terminado con la firma del Acuerdo Final, Chaparral representó un territorio histórico muy importante para esta guerrilla. Su existencia allí tiene como antecedentes los períodos de violencia bipartidista desde los años 30, donde se destaca la presencia y el trabajo del Partido Comunista en el lugar, considerado como una zona clave para la organización, junto con el municipio de Viotá en Cundinamarca.

El eje central de las luchas campesinas en los años 30 estaban en el cuestionamiento de la concentración de la propiedad de la tierra y las malas prácticas de los latifundistas frente a los campesinos trabajadores del café. La lucha contra estos elementos se dio a través de invasión de terrenos con poca claridad sobre sus títulos y el logro de curules en el concejo municipal por parte del Partido Comunista (CNMH, 2014).

Después de 1949, la explosión de la violencia bipartidista en el país y en la región, lleva a la lucha armada al partido y a los campesinos en unas guerrillas conformadas tanto de corte liberal como comunista. Entre éstos se destaca el concejal del municipio y dirigente agrario Isauro Yosa, que pasaría a ser reconocido como *Mayor Líster*[16]. Su liderazgo en una guerrilla comunista, a diferencia de guerrillas de corte liberal presentes en territorios aledaños, le da un carácter icónico y es reconocido como una suerte de predecesor de las FARC, resaltándose su relación de cercanía con *Manuel Marulanda Vélez.*

Una vez consolidadas las FARC, su presencia se ha efectuado a través del Frente 21 y después de la Octava Conferencia en los años 90, en donde se crean los bloques como estructuras intermedias, pasa a ser parte del Bloque Central de la guerrilla. Además de los antecedentes de lucha guerrillera por parte del Mayor Líster, Chaparral se hace importante para las FARC por el Cañón de las Hermosas que, dadas sus condiciones geográficas, resulta ser un corredor estratégico de mucha importancia del Tolima hacia el Valle del Cauca y Cauca.

Chaparral, así como Tolima en general, tienen un capítulo especial en los temas de narcotráfico en el país. Varios de los municipios del departamento, principalmente los del sur, viven en los 90 una bonanza de cultivos de amapola, convirtiéndose en el lugar del territorio nacional con la mayor y más tecnificada producción de este cultivo (CNMH, 2017, p. 87).

Además de la confrontación entre el Estado –a través de la fuerza pública– y la guerrilla de las FARC, el municipio también ha sido escenario de la violencia paramilitar por medio de la presencia del Bloque Tolima. Éste, no obstante, surge en las épocas de la violencia bipartidista.

La coexistencia de guerrillas con ideologías distintas en la región –liberales (*los limpios*) y comunistas (*los comunes*)– no se llevó siempre de la mejor manera. Éstas se enfrentaron en el marco de la denominada *guerra vieja*, que terminaría

16 En el documento *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013* del Centro Nacional de Memoria Histórica, se señala que el paso de jefes políticos de ligas partidistas a jefes guerrilleros fue significativo únicamente en Chaparral (2014, p. 40). Para ver las razones del particular sobrenombre adoptado por Isauro Yosa, véase el mismo documento en el pie de página 16 (2014, p. 38).

a través de una serie de pactos de no agresión, como el *Pacto de Davis*. Rezagos de estas diferencias se mantienen, y en 1983 grupos de las denominadas autodefensas campesinas que ven en *los limpios* a sus predecesores, se reúnen bajo la denominación de Rojo Atá.

Como actor armado de la región, Rojo Atá jugó un papel relevante en el exterminio de integrantes de la UP en el Sur del Tolima (CNMH, 2014, p. 81-82). Éstos, a su vez, también se disputaron con el Frente 21 de las FARC el control del tráfico y cultivo de amapola en el Cañon de las Hermosas.

La transformación de este grupo se da en 1995 al pasar a la denominación de las Convivir. Una vez perdido el cobijo legal de estas figuras de autodefensas, junto a comerciantes, militares y miembros de la élite regional, piden a Carlos Castaño su intervención en la región por medio de las AUC, debido a un aumento en las acciones de las FARC-EP. Las AUC llegan a final de los 90 y conforman el Bloque Tolima. No obstante, vale la pena aclarar que su aparición no es espontánea:

> "El Bloque Tolima fue una estructura paramilitar endógena, de largo aliento, que recogió dinámicas de la *guerra vieja*. En este sentido, su origen no se limita a la llegada de las AUC a finales de la década del 90. Por el contrario, este último período constituye solo la etapa final de la conformación de esta estructura paramilitar, bajo la denominación de Bloque Tolima" (CNMH, 2014, p. 108-109).

El Bloque Tolima se desmoviliza en el año 2005. Pese a esto, no hubo que esperar mucho tiempo para la aparición de grupos armados posdesmovilización en la región y en el municipio en particular, como los Rastrojos, Comando Niche y Conquistadores del Tolima (CNMH, 2014, p. 510).

De manera paralela, el Estado desarrolló en la región un proceso de consolidación territorial que no estuvo exento de críticas por parte de algunos pobladores que denunciaron diferentes tipos de violaciones a los derechos humanos cometidos en este contexto. Unida a todas las anteriores manifestaciones de la violencia ocasionada por los demás actores, en el Plan de Acción para la reparación de las víctimas del municipio de Chaparral, se señala el reclamo y la movilización social por el aumento de asesinatos extrajudiciales en el marco de la aplicación del Plan Patriota en el municipio (Alcaldía de Chaparral, 2016).

Entorno Organizacional

Un acercamiento superficial sobre la estructura organizacional en el sur del Tolima y especialmente de Chaparral puede dejar inicialmente la percepción que ella es endeble y casi inexistente. Diálogos con algunas personas del municipio e interpretaciones a fuentes de información sobre las movilizaciones sociales en el municipio sustentan estas percepciones. Sin embargo, un análisis más profundo de las trayectorias y relaciones entre algunas organizaciones sociales existentes permite ampliar el contexto y plantear hipótesis sobre el entorno organizacional del municipio.

Al hacer un mapeo inicial de las formas organizativas con mayor presencia y trascendencia en el municipio es posible identificar que esta composición es variada y con matices distintos en cuanto identidades políticas, objetivos, repertorios y lugares de acción de estas organizaciones. De esta manera, es posible identificar que hay capacidades organizativas particulares, con variaciones en las funciones y roles que se les asignan en el nivel en que se insertan, generando en algunos casos sinergias entre organizaciones que tienen un campo de acción en un nivel sub-municipal –veredal– y otras consideradas de segundo nivel que actúan en escenarios municipales y subre-

gionales, además de las que se desenvuelven en escenarios departamentales y se articulan con procesos del orden nacional, que se ubican en un tercer nivel.

Así pues, podría identificarse tres tipos de organizaciones. En primer lugar, están las juntas de acción comunal (JAC, de ahora en adelante), configuradas como unidad básica de interlocución entre los pobladores y la institucionalidad para el trámite de conflictividades específicas (exigencia de servicios públicos, trámites burocráticos, regulación de la vida cotidiana, etc.), cuya jurisdicción se limita al espacio determinado para cada barrio y vereda de la que forman parte. En segundo lugar, por la trascendencia que ejercen desde la vereda a escenarios municipales y regionales, aparecen las cooperativas y asociaciones productivas vinculadas a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, especialmente de café, cacao y caña panelera[17]. Otras organizaciones tienen identidad campesina (valores, formas de producción social, económica, política y espacial), organizaciones de víctimas del conflicto armado y colectivos LGBTI, así como algunos sindicatos vinculados a los derechos laborales de los maestros y funcionarios del sector de la salud.

En último lugar, en un tercer nivel, se encuentran las organizaciones étnicas y campesinas, especialmente indígenas de la comunidad Pijao, una organización afro y un sindicato agrario con influencia en todo el departamento.

Juntas de acción comunal

Las juntas de acción comunal tienen un papel fundamental como epicentro de la agencia de las comunidades para el trámite de problemas ante la administración local, entidades del nivel central y, en algunos casos, organizaciones de cooperación internacional para canalizar recursos hacia los barrios y veredas que ellas representan, en donde –sobre todo en el ámbito rural– están encargadas de regular los aspectos básicos de la convivencia, convirtiéndose en una fuente de confianza que facilita las relaciones personales en las comunidades.

En Chaparral se registran alrededor de 192 juntas de acción comunal formalmente legalizadas, 36 en el área urbana, distribuidas entre las tres comunas que delimitan la cabecera municipal (Alcaldía municipal de Chaparral, 2018) y, en el área rural según la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS) están inscritas cerca de 156 juntas comunales (Entrevista 5). Al analizar la relación entre número de habitantes y la cantidad de juntas vigentes, se evidencia que en el caso de las áreas urbanas existe una junta por cada 746 habitantes, y en el caso de las zonas rurales, hay una junta por cada 131 habitantes.
Lo anterior demuestra que la capacidad de la organización comunitaria ha venido creciendo en los últimos años, a través de la consolidación progresiva de una organización de segundo nivel, como ASOJUNTAS, que ejerce como "bisagra" o puente entre el Estado, élites políticas regionales y comunidades, que desde el 2014 han venido acaudalando un centenar de juntas inscritas en todo el municipio, así como lo relata un dirigente comunal del municipio:

> "Desde el 2014 hacia acá hemos estado en un proceso de reactivación, de llamar a la

17 Según fuentes de la administración municipal y otras entidades regionales en Chaparral, las asociaciones de productores formalizadas bajo la figura de ESAL (Entidades Sin Ánimo de Lucro) alcanzan un promedio de 60 para el último año.

gente, motivándola a comprender que la acción comunal es importante; a principios de este año (2018) ya teníamos 96 JAC afiliadas" (*Poblador Chaparral 2*).

Ahora bien, en los últimos años el carácter sobre el cual se ha fundamentado la acción de una organización con el nivel de incidencia de ASOJUNTAS ha sido meramente "mecánico", como lo describen sus dirigentes al relatar que desde el año 2014, luego de un declive en la organización, se han propuesto adelantar formas de gestión que deriven en satisfacer las necesidades concretas de cada comunidad de manera ágil:

> "Por ahora el trabajo ha sido mecánico, digamos de esa manera, nos hemos dedicado a recuperar temas administrativos y a gestionar la recuperación del espacio comunal, mas no ha sido un trabajo político" (Ibíd).

Al mismo tiempo han venido estableciendo relaciones más cercanas con las administraciones municipales, asumiendo canales de incidencia directos con estrategias puntuales relacionadas con la participación en escenarios de discusión municipal y la formulación de proyectos enmarcados bajo el plan de desarrollo municipal:

> "Cuando hay una necesidad de alguna junta de acción en cualquier vereda, desde ASOJUNTAS convocamos al alcalde para comentarle una situación, y normalmente las cosas se resuelven rápido. Otra cosa también importante es que desde ASOJUNTAS estamos en todas las instancias del municipio, pertenecemos al comité de planeación municipal, comité del hospital, etc. Así quisimos estar presentes en todos esos organismos para mantenernos enterados y llevar las peticiones de la gente en dónde deben estar... La gente ha venido aprendiendo que ya no debe ir a pedirle al alcalde en el despacho; ahora la gente sabe que debe formular un proyecto y buscar cómo lo articula con el plan de desarrollo" (*Ibíd*).

De esta manera, esta interacción constante y cercana en escenarios de discusión locales, y los aparentes cumplimientos de parte de la alcaldía municipal, determinan una relación amigable con el Estado local, al tramitarse las tensiones en ciertos espacios de diálogo puntuales.

Asociaciones y cooperativas productivas

Sobre el origen de las *asociaciones y cooperativas de productores agrícolas*, algunos testimonios de líderes y funcionarios públicos las ubican en los programas de promoción de economías solidarias y de estímulo al crecimiento de la economía agrícola, articulados a estrategias de integración del Estado que tienen su inicios en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR, en adelante), pasando por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) y su estrategia de sustitución de cultivos de amapola, llegando al Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCTR). Estos programas tenían un componente sólido de recuperación militar de los espacios que ocuparon históricamente las FARC y complementaron con acciones integrales que pretendían cohesionar la base social que se asentaba en las veredas de la zona, a través del discurso de la economía solidaria, el impulso de las cooperativas y la recomposición del tejido social. Así lo describe un habitante de la región en su relato:

> "En los años 80 se anida el auge de estas organizaciones en el sur del Tolima... en lo último (de los 80) estaba el INCORA con el impulso a las cooperativas, a finales de los 80 había un programa de capacitación en participación popular a las cooperativas de productores, liderado por el SENA, llamado CAPACA. Eso enmarcado en la estra-

tegia del Estado para promover su modelo de desarrollo rural en distintas zonas del país" (*Poblador Chaparral 6*).

La emergencia de esta nueva dinámica organizativa marcó una irrupción en las formas tradicionales de organización social en Chaparral, en contraste con lo que describe la BDLS durante los períodos con mayor índice de protesta social en el municipio (el primero, de 1979 a 1990 y el segundo que va de 2004 a 2007), en donde los actores que más participaron en dichos eventos fueron las organizaciones campesinas. En los últimos años los niveles de movilización han sido bajos y los campesinos no aparecen como los actores principales en las protestas sociales. Esta transformación en la capacidad de movilización tiene un sustento en factores políticos, como la necesidad del Estado de estimular la creación de nuevas formas organizativas "apolíticas" receptoras de recursos públicos o de cooperación internacional, a través de programas sociales como los enunciados anteriormente.

> "... El Estado incentivó la creación de cooperativas y asociaciones de productores para la inserción de éstas a las dinámicas del mercado y para la transferencia de tecnologías... hay que ver como el Estado moldea las comunidades para ser un interlocutor para sí. Si usted mira, por ejemplo, algunas organizaciones de mujeres productoras las crearon para regalarles cosas, las cogieron de pinta para darles insumos, sin estimular el aprovechamiento de esos recursos que reciben, **crearon un sistema clientelar efectivo**... vuelven la relación transaccional mediada en el fondo por algunas prebendas, es un sistema de hacer favores, en el que le priorizan a las asociaciones algún proyecto en la agenda de algún político y éste, después, vuelve a cobrar el favor en votos y le dice al líder: 'Consígame 200 voticos para cumplirle'" (*Ibíd*).

Actualmente, en Chaparral se registran aproximadamente 50 organizaciones productoras que aglomeran principalmente pequeños productores dedicados a los cultivos de café, cacao, plátano y caña panelera en zonas medias y altas del municipio, como los corregimientos de El Limón, Las Hermosas y Calarma, mientras que en zonas más bajas la presencia de estas organizaciones no es fuerte, debido en buena medida a que los habitantes se dedican a trabajar como jornaleros en haciendas arroceras y ganaderas.

Campesinos

Por otro lado, a finales de los años 80 e inicios de los 90, tuvieron una gran importancia organizaciones con discurso agrarista, como la Asociación de Trabajadores Campesinos del Tolima (Astracatol, en adelante) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (Sintrainagro, en adelante), que surgieron de factores históricos como lazos de cooperación entre colonos de zonas periféricas que datan de los primeros procesos de poblamiento; además, como respuesta ante los altos niveles de estigmatización que padecían los habitantes de zonas como Las Hermosas, La Marina y El Limón.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, estas organizaciones han venido sufriendo transformaciones debido a las dinámicas violentas en el marco del conflicto armado, como hostigamientos, amenazas e incluso asesinato de varios de sus líderes. Así lo demuestran algunas movilizaciones en rechazo al asesinato de dos miembros de Astracatol en 2011, derivando en impactos negativos sobre su capacidad de movilización. De esta manera lo sustentan las narrativas de habitantes del municipio:

> "Las dinámicas organizativas estuvieron influenciadas por las fuerzas de la guerra, lo que generó la estigmatización de liderazgos y el asesinato o desplazamiento de

varios de ellos a Ibagué o Bogotá, incluso, algunos exiliados" (*Ibíd*).

> "Es que la persecución y estigmatización a nosotros los líderes de Astracatol era vinculándonos a grupos armados (FARC) por parte del Ejército Nacional, señalándonos como miembros del Frente 21 y que teníamos que ver con prácticas relacionadas con el secuestro y la extorsión" (*Poblador Chaparral 7*).

A principios del siglo XXI emergen otras organizaciones agrarias vinculadas a las lógicas organizativas de Astracatol y Sintrainagro pero con un claro carácter reivindicativo de la defensa territorial en el marco de conflictos socio-ambientales relacionados con extractivismos (extracción de recurso hídrico a través de centrales hidroeléctricas a filo de agua) como la Asociación Ambientalista de Las Hermosas (Asohermosas, en adelante) y su par en el corregimiento de La Marina llamada Asoambeima. Sin embargo, la manera en que el Estado intervino en el conflicto por la instalación del proyecto hidroeléctrico Amoyá, que ha involucrado a Asohermosas, con el tiempo derivó en una transformación de la estructura reivindicativa de dicha organización, tornándola en una organización que recibe recursos de compensación por los impactos ocasionados en el proyecto; pero, por el contrario, Asoambeima[18] ha venido generando sinergias con organizaciones indígenas del municipio y articulándose en procesos regionales como el Comité Ambiental del Sur y Oriente del Tolima.

Mujeres y población LGBTI

También se encuentran organizaciones de mujeres que en los últimos años han crecido en número, impulsadas sobre todo por algunas organizaciones no gubernamentales y programas de cooperación internacional. Varias de estas organizaciones han surgido vinculadas a las reivindicaciones de los derechos de las mujeres y en gran medida también han adoptado un carácter productivo, formando organizaciones de productoras de cafés especiales u otro tipo de productos agrícolas; actualmente, existen alrededor de 20 organizaciones de mujeres en Chaparral que se articulan en una plataforma municipal denominada la Red de Mujeres Chaparralunas.

> "Entonces nos dimos a la tarea de reunir a las señoras y reunir a las organizaciones de mujeres para que se organizaran en su vereda o en su barrio y conformaran su organización, es así que de ahí nació Amocal, Aprobocal, Asmur; fueron naciendo todas las organizaciones que forman parte de la red de mujeres chaparralunas: Asopron, Asocaren, Asnid; entonces se van organizando las mujeres allá y reunimos a las presidentas y conformamos la red de mujeres chaparralunas" (*Pobladora Chaparral 1*).

Se han visibilizado en los últimos años nuevos discursos, como los que lidera Chaparral Diversa[19], quienes han llamado la atención de la opinión pública por sus repertorios y formas de movilización, acudiendo a plantones y desfiles de belleza para exigir el respeto por los derechos de la comunidad LGBTI y la reparación colectiva de este grupo poblacional como víctimas del conflicto armado.

18 Asoambeima surge como reacción de la comunidad al interés en instalar una central hidroeléctrica en el río Ambeima, impactando en términos ambientales, sociales y económicos a los habitantes del corregimiento de La Marina y El Limón.

19 Chaparral Diversa es el nombre de la organización que reclama los derechos de la comunidad LGBTI del municipio y denuncia el impacto diferenciado del conflicto armado sobre este grupo poblacional.

Minorías étnicas

Las organizaciones indígenas –de mayoría Pijao– y de población negra juegan un papel importante en la dinámica organizacional del municipio y de la región del sur del Tolima. En Chaparral se encuentran alrededor de 20 comunidades indígenas organizadas en cabildos, ubicadas principalmente en los corregimientos Amoyá y Las Hermosas, y en la cabecera municipal. Estas organizaciones se vinculan a dinámicas nacionales a través de su afiliación a organizaciones de carácter regional; por ejemplo, las comunidades asentadas en Las Hermosas, como los cabildos Rionegro y El Escobal, además de las que habitan el corregimiento de Amoyá, están inscritas en la ACIT (Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima) y, las comunidades que están ubicadas en la cabecera municipal y algunas veredas aleñadas se inscriben bajo los lineamientos del CRIT (Consejo Regional Indígena del Tolima).

La afiliación a una organización regional determina la forma en que estas organizaciones interactúan con el Estado en sus distintos niveles; por ejemplo, las comunidades afiliadas al CRIT mantienen una relación cercana a las administraciones locales, lo que les permite tramitar con cierta agilidad ciertas demandas al Estado, y del otro lado la ACIT, que tiene una trayectoria de luchas cercanas al Partido Comunista, ha promovido en sus organizaciones de base las tomas de tierra e invasiones a predios para acceder a tierras en el municipio; por eso, es relevante identificar la ubicación geográfica de estas comunidades, ya que el área de asentamiento puede dar luces sobre por qué se inscriben o no con la ACIT o el CRIT, ya que aunque son de la etnia Pijao éstas tienen trayectorias, orígenes y fundamentos políticos distintos, heredados de movimientos anteriores como los de Manuel Quintin Lame y Eutiquio Timoté.

Además, es importante destacar las posibilidades de articulación al interior de estas organizaciones y los repertorios de movilización que cada una determina. Por el lado de la ACIT, por ejemplo, se han promovido tomas de tierra, marchas y bloqueos con un carácter estratégico para establecer una interlocución con el Estado desde estos escenarios y, en éstos confluyen comunidades de las zonas altas (Las Hermosas) con los indígenas de las zonas planas (Amoyá, Coyaima, Natagaima, Ataco), y con organizaciones campesinas como Astracatol.

Por otro lado, Asadamagua aparece como una de las organizaciones afro del municipio; sin embargo, su presencia es marginal y se inscribe en la confluencia en redes con mayor visibilidad, como la Red de Mujeres. La comunidad afro tiene una presencia significativa en el municipio vecino de Ataco, en donde han migrado con fuerza desde los años 70, atraídos por las actividades de minería informal y artesanal que adelantaron pobladores locales y algunas empresas provenientes del Pacífico, las cuales explotaron oro en aluvión durante esa época.

Conflictos Sociales y Protesta

El dinamismo, diversidad y evolución organizacional que se observa en el municipio, se expresa en unos patrones de protesta social que, si bien no han sido significativamente altos, sí demuestran cómo distintos conflictos han movido a los habitantes en circunstancias específicas. Esta evolución muestra un panorama en el que se identificaron las cuatro categorías de conflictos posibles según la matriz de clasificación. Cada uno de ellos debidamente desarrollados en esta sección.

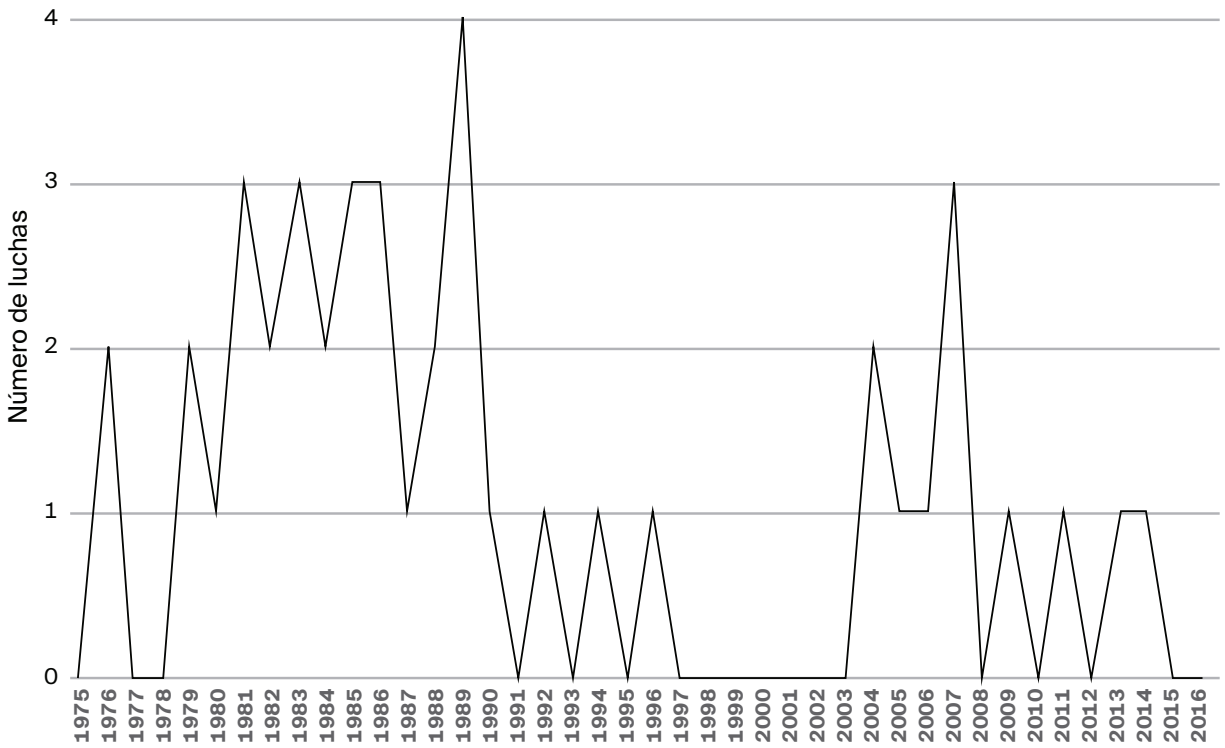
En lo que se refiere a la dinámica general de la protesta social, de acuerdo con las BDLS del CINEP, han ocurrido una total de 42 eventos entre 1975 y

2016 con una particularidad, y es que se distribuyen en dos sub-períodos específicos de particular intensidad. El primero, entre 1975 y 1990 cuando ocurrieron la mayor cantidad de invasiones de tierra y bloqueos de vías por la precariedad de los servicios públicos, en su mayoría lideradas por campesinos y –en menor medida– indígenas. El segundo sub-período abarca desde 2003 hasta 2014, caracterizado por movilizaciones de alcance mucho más amplio a nivel regional, suscitadas por las acciones que el Estado realizó en contra de la población civil en el marco de su ofensiva en contra de las FARC.

A continuación, se describe cada ciclo con mayor nivel de detalle.

Gráfica 12. Eventos de protesta social en Chaparral (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



La manera en que se ha configurado Chaparral y la región sur del Tolima es un elemento importante a tener en cuenta en el análisis del primer ciclo mencionado. Si bien las tensiones entre campesinos "establecidos" –es decir, quienes gozaban de beneficios en términos de acceso a la tierra y a la comercialización de sus productos (café), inclusión al sistema político, etc.– y los otros –aislados de algunas de estas condiciones, resignados a las márgenes de las grandes haciendas cafeteras y excluidos del sistema político y en suma de otras condiciones previas– derivaron en una serie de tensiones y disputas que fueron escalando progresivamente.

Desde finales de los 70 y mediados de la década de los 80, en el sur del Tolima destacaron movilizaciones sociales motivadas por el acceso a la tierra, promovidas en buena medida por comunidades indígenas de la etnia Pijao. Durante este período las modalidades como la invasión de predios rurales y el bloqueo de vías, fueron

las más relevantes en el repertorio de las organizaciones indígenas. En el caso específico de Chaparral, durante la segunda mitad de la década de los 80, se presentaron movilizaciones de orden cívico promovidas por organizaciones campesinas, sindicatos y entidades locales con la exigencia del acceso y goce del derecho al agua. En 1983 se registra un paro cívico con bloqueo de vías (la vía principal que comunica a Chaparral con Ibagué y Bogotá) que duró cerca de seis días, en el cual participaron líderes comunales, campesinos y funcionarios públicos del orden municipal, quienes manifestaban por el deficiente servicio de acueducto y la urgente necesidad de instalar un acueducto que surtiera de agua al municipio.

> "En el año 83 realizamos un paro cívico, motivado por el agua, no había agua. Creamos un comité cívico que denominamos Comité Intersindical, en el que participaron personas adscritas a varios sindicatos, como el del banco de cafeteros, sindicato de los maestros, el del hospital... Y como en esa época había tanta persecución, delegamos como presidente del paro al cura, porque para asesinarlo a él era más difícil. Luego cerramos la vía a la altura del aeropuerto, ahí un señor llamado XXX fue un líder importante, pero él tuvo que salir del pueblo. Arrancamos un martes como a las 2:00 p.m. y cerramos la vía, quemamos unas llantas y la exigencia del comité era pedir un interlocutor del gobierno nacional, específicamente al presidente" (*Poblador Chaparral 2*).

Otros de los hechos que motivaron a las movilizaciones sociales en este período estuvieron relacionados con las amenazas y asesinatos que agentes del Estado y grupos armados ilegales desarrollaron para el impedimento del ejercicio político a miembros de la Unión Patriótica (UP) y otros líderes sindicales y comunitarios.

El segundo ciclo, si bien inicia a mediados de la década de 1990, adquiere su especificidad desde 2003 con el desarrollo de movilizaciones por las cuales se denunciaban intimidaciones, amenazas y asesinatos de líderes comunales del sector de Las Hermosas y La Marina, inscritos en Astracatol. Unos años más adelante se dieron varias movilizaciones en rechazo a asesinatos de otros líderes representativos del municipio, como es el caso de Diana Torres, quien era además esposa del alcalde del municipio en ese momento.

> "A la que secuestraron y mataron fue a la esposa del ex alcalde, Diana Torres. Por ella hicimos una velada, unos minutos de silencio y nos pronunciamos por el duelo, pero se esclareció enseguida que fue la delincuencia común..." (*Pobladora Chaparral 1*).

Durante 2004 se registró una gran movilización en contra de lo que en el municipio denominaron "cacerías de brujas", las cuales eran capturas masivas de comerciantes y líderes regionales a manos de la fiscalía y el Ejército Nacional, y que derivó en falsos positivos judiciales.

> "... Entonces con relación a esa marcha que llamaron 'la cacería de brujas', porque eso fue una madrugada donde pues ya tenían un tema de inteligencia en las autoridades allá en Chaparral, cuando nosotros nos levantamos eso ya estaba en las noticias y todo el mundo diciendo que se llevaron a Conrado, a Doña Ilda, que se llevaron a una cantidad de comerciantes de acá, se llevaron a Hugo Campos (él era un compañero nuestro del Concejo)" (*Funcionario público Chaparral 1*).

Vale la pena destacar que este tipo de protestas, que se hicieron constantes en el período mencionado (2003-2014), generaron redes de articulación entre distintos sectores –incluso tradicionalmente opositores– para la denuncia de los

atropellos del Estado a través de la fuerza pública e instituciones judiciales. Uno de los relatos describe cómo para el caso anterior confluyeron la administración municipal, el concejo municipal, organizaciones sociales como Astracatol y Sintrainagro junto al gremio de transportadores.

> "Era mucha gente, yo no le podría decir cuántos. Pero la gente iba en la madrugada a decirnos a la Alcaldía que qué íbamos a hacer, que nosotros éramos la autoridad aquí. Era la gente del común: familiares que llegaban diciendo que 'se llevaron a mi papá, se llevaron a mi mamá y entonces ¿qué vamos a hacer?'; que los van a judicializar por rebelión, que eso daba mucha cárcel. Entonces ahí nos reunimos con el alcalde, porque la gente se sentía atropellada y el alcalde, como administrador del municipio, también se solidarizó porque él era el que tenía que mirar más allá. Había un prestante de Bogotá, se hicieron contactos con el hombre para ver qué hacían, porque él sabía mucho del tema de la Fiscalía, pero él se solidarizaba, pero como era más de Bogotá, simplemente nos orientaba y en una orientación nos dijo: 'Movilicen a la gente del Chaparral y vayan y hagan una marcha'. Y entonces ya con el alcalde dijimos: 'Bueno, pero para hacer una marcha necesitamos llevar a la gente desde acá en carro, no podemos llevarla a pata. Entonces ¿qué vamos a hacer?, convoquemos al gerente de Cointrasur y digámosle que nos colabore'"(*Ibíd*).

Entre los años 2009 y 2011 se agudizaron las acciones bélicas entre el Estado y las FARC-EP en la región. Estas acciones tuvieron fuertes repercusiones en varios sectores de la sociedad chaparraluna, tanto rural como urbana. Fue así como se realizaron varias protestas en rechazo a falsos positivos de campesinos asesinados y presentados como guerrilleros.

> "En esa ocasión, nosotros convocamos a la movilización a las personas de Las Hermosas, La Marina y otros corregimientos en donde teníamos subdirectiva, nos organizamos una semana antes, en la que le pedíamos a la gente que nos acompañara y que colaborara con víveres para los que íbamos a ir hasta Ibagué, gestionamos el transporte con los de Cointrasur y salimos para allá como mil campesinos de Chaparral y otros municipios" (*Pobladora Chaparral 2*).

En la coyuntura de las negociaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP en La Habana, si bien las protestas disminuyeron esto no quiere decir que los conflictos sociales hayan desaparecido. Al contrario, en esta constante evolución se vislumbran conflictos que pueden calificarse de latentes o emergentes y que, en circunstancias específicas, también han motivado protestas.

Desde mediados del 2008 se registran las primeras alarmas sobre una serie de conflictos que están emergiendo en el sur del Tolima, relacionadas con la extracción de minerales, hidrocarburos y, sobre todo, fuentes hídricas. En 2009 aparecen las primeras movilizaciones en contra de la instalación de un proyecto de este orden, promovido por ISAGEN en el corregimiento de Las Hermosas, el cual pretendía la construcción de una central hidroeléctrica a filo de agua sobre el río Amoyá, a la altura de la vereda La Virginia, generando el rechazo de comunidades indígenas y campesinas que tenían unos ejercicios de territorialización sobre el espacio comprendido en el área de influencia del proyecto. Según el registro de la BDLS del CINEP, en agosto de ese año campesinos de Asohermosas, Astracatol y Sintraigritol bloquearon la vía que de la cabecera municipal conduce a Las Hermosas y al municipio de San Antonio. Asimismo, en conversaciones con algunos líderes locales, dijeron que se habían manifestado por el rechazo a la instalación del proyecto, por la defensa del derecho al agua y al

territorio, y por las contradicciones entre los actores por el uso del suelo y la vocación productiva del territorio.

Ahora bien, este proyecto fue instalado y hoy en día se encuentra en funcionamiento sin que se hayan solucionado los problemas de las comunidades reclamantes. Sin embargo, la respuesta estatal y de la empresa fue "astuta", en cuanto utilizaron estrategias para generar una suerte de cohesión social frente al proyecto, a través del discurso del fortalecimiento organizacional y el estímulo de la economía cafetera.

Este tipo de conflictividades se han ido expandiendo a otros corregimientos del municipio. Actualmente está latente la disputa entre las comunidades del corregimiento de La Marina y El Limón por la instalación de un proyecto similar sobre el río Ambeima. Este conflicto ha sido estimulante para las actividades de denuncia de las comunidades campesinas e indígenas que utilizando mecanismos de denuncia y visibilización en medios de comunicación, han tratado de evidenciar la situación. No obstante, ante la omisión de la opinión pública y de entidades estatales ante tales hechos, han acudido a otras modalidades como bloqueo de vías y marchas.

Durante el año 2016 a la altura del "puente verde" en la vía que conduce de Chaparral a Rioblanco, varias comunidades campesinas, lideradas por Asoambeima, bloquearon la vía durante 24 horas para llamar la atención de las autoridades competentes que no habían dado una respuesta clara a la comunidad en un cabildo abierto que se había convocado horas antes. Cabe destacar también que en esta protesta confluyeron distintos actores como comunidades indígenas y delegados de JAC de otras veredas y corregimientos.

> "Se ha trabajado lo de la hidroeléctrica. Hemos ido a Ibagué a la revisión ocular, pero nos hicieron un gol gigante... porque nos invitaron a una reunión en la que participó el gerente de la generadora Unión Los Andes y ahí no hablaron nada de revisión ocular. Luego, cuando nos dimos cuenta pasaron esa reunión como socialización del proyecto... Se han hecho reuniones, movilizaciones, un cabildo abierto, etc. Se ha venido a Chaparral a hablar con el alcalde para que nos tenga en cuenta de cualquier negociación que él vaya a hacer para que primero cuente con nosotros. Nosotros tenemos una asociación que lidera el proceso en el corregimiento... La del cabildo abierto, me acuerdo bien, esa vez tuvimos un acompañamiento como de mil personas de distintas veredas y organizaciones que se oponían también al proyecto. Llegaron indígenas que no habían estado de acuerdo con el proyecto de Las Hermosas. Además, tenemos una plataforma que se llama Comité Dinamizador Ambiental..." (*Poblador Chaparral 4*).

Otras conflictividades que se enmarcan en el nivel municipal se relacionan con la prestación del servicio de salud y el de la educación, que afecta el goce de estos derechos de las comunidades en el municipio. Las conversaciones con habitantes del municipio permiten ver que estos dos hechos han motivado bloqueos de vías parciales como en el caso de La Marina, en donde la comunidad se movilizó por el nombramiento de docentes en las escuelas. De otro lado, la incidencia sobre el derecho a la salud se ha canalizado a través de herramientas institucionales como los mecanismos de protección de derechos humanos como la acción de tutela.

En el nivel sub-municipal se percibe además otro tipo de conflictividades, relacionadas con la emergencia de problemas sociales como el alto consumo de sustancias sicoactivas en niños y jóvenes, el robo de viviendas o "ladronismo", como lo denominan en la zona, y el aumento de riñas que han derivado en homicidios entre vecinos, esto en buena medida por el vacío que dejó

la regulación que impartió las FARC durante 30 años o más en la región. Sin embargo, contrario a los otros conflictos emergentes que se mencionaron, éstos no han suscitado aún protestas sociales en el municipio.

Cuadro 10. Clasificación de los conflictos sociales – Chaparral

TIPO DE CONFLICTO	MOVILIZACIÓN	
	Sí	**No**
Nuevo / Emergente	Conflictos socio-ambientales por la instalación de proyectos hidroeléctricos. La comunidad percibe que la institucionalidad desconoce la voluntad popular sobre el territorio en el corregimiento de La Marina y las denuncias que ha dejado la puesta en marcha de HidroAmoyá Tensiones derivadas del maltrato a la mujer y la estigmatización a la comunidad LGBTI. El año anterior, se dieron dos manifestaciones en contra del asesinato de una mujer que fue violada y el asesinato de una mujer trans a manos de un miembro de la fuerza pública.	Índices elevados de consumo de sustancias sicoactivas en jóvenes en el área urbana y rural, además de la dinámica implícita de microtráfico que ha crecido exponencialmente. Conformación de pandillas en barrios marginales y disputas territoriales. Definición de fronteras invisibles. Hurtos en carreteras principales y en las veredas.
Viejo/ Constante	Tensiones por los incumplimientos en el mejoramiento de la red de vías secundarias y terciarias del municipio, las cuales se traducen en mal estado de puentes vehiculares y peatonales importantes para el tránsito de productos agrícolas, etc.	Acceso al servicio de energía eléctrica en centros poblados y algunas veredas, problemas con la calidad del servicio que presta la empresa. Garantías para el goce efectivo del derecho a la Educación y la salud, algunas manifestaciones por la falta de nombramiento oportuno de docentes.

Respuesta Institucional

En cuanto a la respuesta institucional, el análisis podría diferenciarse entre tres actores: la fuerza pública (Ejército Nacional y Policía Nacional), la administración municipal y las entidades de control y garantía de los derechos humanos, como la Personería Municipal, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

En los últimos años, los niveles de protesta en Chaparral han sido bajos. Sin embargo, se han presentado algunas protestas en las que se han usado repertorios como bloqueos de vías o mar-

chas. Al dialogar con distintos actores, podría decirse que el rol de la Policía Nacional ha sido de mediador entre quienes manifiestan y la institucionalidad local, y parece ser que la acción represiva no ha sido parte de la respuesta estatal. Esto también puede interpretarse como consecuencia de la ubicación geográfica de Chaparral, ya que el municipio no está localizado en una ruta vial importante para la región, como es el caso de Castilla o Saldaña. Otro elemento es la intensidad de las movilizaciones, ya que éstas no han sobrepasado ciertos límites como para ameritar la presencia de cuerpos como el ESMAD.

> "Lo que he visto desde que estoy acá es que las organizaciones no acuden a formas violentas de manifestarse, la gente marcha o bloquea la vía, pero no he visto que usen la fuerza o agredan a la fuerza pública, algún funcionario de la alcaldía, opositores, etc." (*Oficial de policía Chaparral 1*).

Las declaraciones de funcionarios de la Policía Nacional en el departamento y la jurisdicción de Chaparral señalan que el rol de la entidad es de acompañar y ser facilitadora de un diálogo entre los manifestantes y la alcaldía municipal. Para tal fin, algunos funcionarios identifican unas rutas especiales de acción que se activan ante una situación de éstas, caracterizada inicialmente por la asignación del comandante de estación como primer garante. Una vez éste se comunica por vía telefónica a la administración con el Secretario de Gobierno o el Alcalde directamente, depende de la relación entre éstos. Al propiciar la conversación –solo busca la presencia del funcionario competente– entre administración y comunidad, el agente de la Policía debe velar por la seguridad de las partes y luego asume un rol de seguimiento a los acuerdos establecidos.

> "Nosotros pensamos que hoy en día como está evolucionando la dinámica a nivel nacional, tanto en el tema de protesta, como delincuencial, la parte de uno como el policía mediador, entonces, ahí es donde pensamos que debemos ser mucho más mediadores antes que llegar a emplear la fuerza..." (*Oficiales de policía del departamento*)[20].

Algunos elementos de la ruta que activan pasan por las competencias del comandante para delegar o actuar directamente sobre la situación, según las capacidades de la fuerza disponible para la mediación. Identifican que deben delegar a quien tenga "habilidades para la comunicación" para que haga los primeros acercamientos o, dado el caso, a algún funcionario que tenga una larga trayectoria en el municipio.

> "Uno como policía debe servir de puente, de facilitador. Por ejemplo, si hay una manifestación de inconformismo sobre servicios públicos, nosotros debemos ser quienes contacten a los manifestantes con la entidad responsable" (*Oficial de policía Chaparral 2*)[21].

> "Llegaron de manera moderada, no llegaron a lastimar a nadie, el trabajo que les correspondía es de acompañamiento... fue un trabajo importante en el sentido en que la población se sintió protegida, a comparación de otros momentos en los que llegan atacando con gases lacrimógenos; entonces, se vio que comprendieron cuál era el motivo de nuestra protesta" (*Poblador Chaparral 7*).

Por otro lado la administración municipal ha seguido los protocolos establecidos por la normatividad nacional; sin embargo, acuden a estrategias alternativas que en casos determinados resultan efectivas. Vale la pena señalar estas estretegias en dos escenarios. El primero, en función de la articulación institucional con la Policía Nacional y

20 Entrevista grupal, funcionarios de Policía Nacional del departamento del Tolima.
21 Entrevista grupal, funcionarios Policía Nacional del Distrito Chaparral, 22 de agosto de 2018.

otras entidades con presencia en el municipio. El segundo, en la manera en que establecen canales preventivos con las organizaciones del municipio a través de las distintas dependencias de la administración.

Así pues, en el primer escenario se identifica que los funcionarios de la administración consideran de suma importancia mantener una relación estrecha y constante con el comandante del distrito, ya que sugieren que este vínculo permite una comunicación efectiva en situaciones conflictivas. Además vinculan a la Policía en los distintos escenarios de análisis y discusión del municipio, por ejemplo, en consejos de política social, mesas de víctimas, comités de convivencia, etc.

Lo anterior se ha concretado con la creación, desde 2016, de "mesas de transparencia". Un espacio creado por iniciativa de la administración municipal, la personería municipal y organizaciones de derechos humanos en donde citan a ISAGEN, Ejército Nacional, Policía Nacional y a la gobernación del Tolima en el marco del conflicto por la ejecución del proyecto hidroeléctrico del río Amoyá (HidroAmoyá). Según relatos de funcionarios que asisten a dicho espacio, éste fue creado para facilitar el diálogo entre la comunidad y las distintas entidades involucradas en el conflicto. Aunque inicialmente sesionaba con regularidad (dos veces por semestre), y actualmente se da una vez cada semestre. A pesar de perder un poco el ritmo, se destaca que sea un espacio de alto nivel al que se invita al Gobernador, el Alcalde, el Comandante de Policía del departamento, el Comandante del Batallón Caicedo y las agencias del Estado con presencia en el municipio.

> "La personería, acompañada de organizaciones de derechos humanos y de Naciones Unidas, promueve la creación de una mesa de diálogo en donde convocan y citan a ISAGEN, que luego empieza a soltar billete para el sostenimiento del espacio" (*Funcionario público Chaparral 2*).

En el segundo escenario aparecen estrategias preventivas que hacen referencia a comunicaciones tempranas con las asociaciones productivas y otras organizaciones que sirven para tramitar necesidades específicas, cuya solución se facilita por el liderazgo y la intermediación de entidades como ASOJUNTAS, los corregidores y distintas dependencias de la administración local.

En cuanto a la Personería Municipal, al conversar con líderes locales y funcionarios de la Policía Nacional, identifican que en los últimos años se ha convertido en un actor importante para tramitar necesidades y gestionar conflictividades en distintos escenarios. En situaciones concretas, por ejemplo, como el bloqueo de Puente Verde, las comunidades identificaron a la personera municipal como garante y acompañante de la movilización, involucrándola en el proceso de conciliación con el cual se levantó el bloqueo.

> "Nos hicieron firmar una carta a mano en donde nos hacían comprometernos a gestionar las soluciones a los problemas que manifestaban" (*Ibíd.*).

De ahí que la Personería Municipal establezca mecanismos de carácter preventivo para asumir de manera temprana un conflicto emergente. Este mecanismo, que los funcionarios de esta dependencia han denominado "de acción preventiva", consiste en activar un protocolo de comunicación en dos direcciones cuando se recibe la notificación de una posible manifestación. De esta manera, promueve una mesa de trabajo con los funcionarios públicos involucrados y, además, con las organizaciones convocantes.

> "Cuando recibe una notificación, la personería acude a los funcionarios responsables para anticiparse a los motivos de la movilización y crea una mesa de trabajo para coordinarla; no es un concejo de se-

guridad, allí citan a los miembros de la organización para identificar las formas de movilizarse" (*Ibíd.*).

Conclusión: Claves para el Diálogo

Sobre la base de los resultados del diagnóstico que presentamos en este capítulo, se hacen recomendaciones específicas a modo de claves que facilitarían el diálogo según las características observadas en los niveles de organización de la población, los conflictos sociales que dinamizan o no las protestas y las capacidades para darles respuesta en el territorio.

- El municipio evidencia un entorno organizacional mucho más fuerte y diverso que los otros cuatro municipios de estudio, y una gran capacidad para adaptarse a los cambios del entorno, incluso en los más críticos como ocurrió en el caso de mayor intensidad del conflicto armado, como resultado de una ofensiva estatal que afectó a varios liderazgos. En este sentido, una primera clave de diálogo consiste en tener un adecuado conocimiento de las diversas fuentes que han dinamizado tal organización con el fin de conocer sus particularidades, especialmente de aquellas que han fortalecido su cohesión como resultados de los abusos de autoridad de ciertas agencias del Estado en coyunturas específicas, lo cual ha aumentado las brechas de confianza. Esta situación podría transformarse promoviendo estrategias concretas de generación de confianza como, por ejemplo, la experiencia del mercado campesino, en la cual miembros de la fuerza pública promueven este tipo de mercados en zonas veredales, incentivando a los habitantes del casco urbano a dirigirse a comprar productos allí.

- El comportamiento de los conflictos sociales y la protesta, al igual que el entorno organizacional, ha tenido cambios importantes con el paso del tiempo. Por lo tanto, más que un conflicto social persistente que haya animado una y otra vez un conjunto de protestas, Chaparral muestra cómo existe una amplia variedad de conflictos que varían según su "edad" y su capacidad de activar o no este tipo de acciones colectivas. Por lo tanto, existen varias opciones en las que se podría concentrar el equipo especializado en virtud del pilotaje que esperan desarrollar.

- Además de la diversidad de conflictos, el municipio cuenta con espacios novedosos como las "mesas de transparencia", a las cuales ya asiste la Policía y otros actores sociales, institucionales y políticos de la región para dialogar sobre uno de los conflictos emergentes que mayor importancia está tomando, el cual es el de los proyectos de hidroeléctricas liderados por ISA. Esto implica un fortalecimiento de los canales de diálogo con los actores convocados a este espacio, pero que vayan mucho más allá de él.

Bibliografía

Agencia Prensa Rural (10 de diciembre de 2014). *Las Hermosas: hidroeléctrica del río Amoyá y luchas por el territorio* [en línea]. Disponible en: https://prensarural.org/spip/spip.php?article15686

Alcaldía de Chaparral (s.f.) *Monografía Municipio de Chaparral, Tolima* [en línea]. Disponible en: http://www.chaparral-tolima.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/Monograf%C3%ADa%20Municipio%20Chaparral.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil. 1949-2013* [en línea]. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC)* [en línea]. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2017/bloque-tolima/download/499_b69bd607f290bd70092997e395d16078

DNP (2015). *Tipologías DDT-municipales* [en línea]. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/TIPOLOGIAS%20DDT%20-%20Municipales%20%28Resultados-Diccionarios%20Variables%29.xlsx

DNP (2018). *Territdata. Ficha de caracterización: Chaparral, Tolima.*

El Espectador (12 de febrero de 2017). "Un nuevo aire en el cañón de Las Hermosas" [en línea]. Disponible en: https://colombia2020.elespectador.com/territorio/un-nuevo-aire-en-el-canon-de-las-hermosas

(25 de agosto de 2016). "El mapa final para la concentración de las FARC" [en línea]. Disponible en: https://colombia2020.elespectador.com/pais/el-mapa-final-para-la-concentracion-de-las-farc

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) (2014). *Las Hermosas. Hidroeléctica del río Amoyá y luchas por el territorio* [en línea]. Disponible en: https://prensarural.org/spip/spip.php?article15686

MinInterior (s.f.). *Plan de salvaguarda étnica del pueblo pijao. Municipio de Chaparral* [en línea]. Disponible en: https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/11_comunidad_ibanazca_lemaya_de_calarma_-chaparral-.pdf

Pacifista (14 de noviembre de 2017). "'No sabemos todavía cómo hacer': visitamos la zona de reserva campesina del Tolima" [en línea]. Disponible en: http://pacifista.co/reportaje-pacifista-zona-reserva-campesina-chaparral-tolima-paz/

PNUD (2015). *Tolima. Análisis de conflictividades y construcción de paz* [en línea]. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-tolimaconflictividades-2015.pdf

CAPÍTULO 6
BUENAVENTURA (VALLE DEL CAUCA)

Zohanny Arboleda

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del municipio de Buenaventura, ubicado en la región Pacífico del Valle del Cauca. Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- Buenaventura es el puerto sobre el Pacífico más importante del país. A pesar de que a través de él pasa y se genera una enorme cantidad de riqueza, muy poca de ella repercute en el bienestar general de la población. Al contrario, es ésta la que enfrenta los impactos negativos que ha tenido la expansión del puerto sobre la calidad de vida, el acceso a suelos urbanos habitables, la deficiencia de servicios públicos y la pobreza, factores que permitieron que la violencia asociada al conflicto armado y al narcotráfico se reprodujera en el territorio y afectara con especial fuerza a los jóvenes de la región. Por lo tanto, es un municipio donde los conflictos y las problemáticas sociales se encuentran a la orden del día, en gran medida animados por un sentimiento de privación, especialmente fuerte debido a la alta desigualdad social, económica y política que impera.

- La dinámica organizacional ha evolucionado con el tiempo, lo cual ha implicado una importante diversificación de las organizaciones sociales que han demostrado, en años recientes, una capacidad importante de articularse alrededor de demandas e incumplimientos históricos del gobierno con la región. Aunque al principio las organizaciones sindicales tuvieron un papel preponderante, éstas decayeron como resultado de la privatización del puerto a mediados de la década de 1990. Simultáneamente, se gestaron nuevas formas de organización social como los Consejos Comunitarios, conformados al calor

de la Ley 170 de 1992 y otras formas de organización social vinculadas a temas como la defensa de los derechos humanos justo en el momento en que se intensificó el conflicto armado. Actualmente, tal diversidad organizacional se expresa en iniciativas de mujeres, jóvenes, comerciantes, comunidades afro e indígenas y defensores de DD.HH.

- Es el municipio que mayor número de protestas registró de los cinco priorizados, después de Apartadó. Ambos son los más urbanos. Según la BDLS del CINEP, entre 1975 y 2016 se registraron un total de 257 eventos de protesta. Sin embargo, ha tenido un comportamiento temporal que permite ubicar períodos de mayor intensidad que otros en años recientes; al menos tres: 1997-2000; 2005-2007 y 2010-2016. Si bien algunos conflictos dinamizaron más que otros la protesta social evidenciando características particulares, en cada uno de estos períodos la larga y vigorosa experiencia de paros y movilizaciones expresan un común denominador: el sistemático incumplimiento de los gobiernos nacionales y municipales a los acuerdos que previamente habían suscrito con los manifestantes para saldar la deuda histórica que se tiene con el municipio.

- El recuerdo fresco del paro cívico de mayo de 2017 y, especialmente, de los impactos negativos de los choques que se presentaron con el ESMAD, se traduce en serios reparos de varios de los líderes consultados ante cualquier oportunidad de diálogo con la Policía Nacional, encaminado a generar mayores canales de comunicación antes o durante eventos de protesta social.

Contexto

Buenaventura es un territorio de gran importancia geoestratégica y económica para Colombia debido al puerto sobre la Costa Pacífica. Por esta razón, es el municipio que mayor número de eventos de protesta social registra de los cinco priorizados: la movilización social es activa y recurrente desde mediados de los años 90 por distintos conflictos relacionados con las dinámicas económicas del puerto, la confluencia de diversos actores armados y la presencia de numerosas organizaciones sociales que buscan reivindicar derechos sociales y culturales.

En su extensión de 6,297 km^2 confluyen diferentes actores sociales que han ido poblando el puerto, en un primer momento para la extracción de oro desde 1514 y que bajo dinámicas esclavistas atrajo población indígena, afrodescendiente y colona. Desde la segunda mitad del siglo XIX se aceleraron los procesos para la construcción de infraestructura portuaria. Tan solo unos años más tarde, en 1925, el puerto de Buenaventura se había convertido en uno de los de mayor importancia en el país: participaba con más de la quinta parte del comercio exterior y con alrededor del 15% de las exportaciones de café (Bonet *et al.*, 2018), lo que atrajo a nuevas poblaciones. En este mismo período, la abolición de la esclavitud en el país facilitó la conformación de comunidades negras en las riberas de varios de los ríos de Buenaventura; territorios que serían reconocidos de forma colectiva hasta 1993. Sin embargo, a pesar del desarrollo económico que estas obras implicaban, las condiciones de rezago de las poblaciones continuaban.

El paso al siglo XX vino acompañado de la entrada de los cultivos de café y de caña de azúcar en la región. Pasados unos años, el mejoramiento de condiciones laborales de Puertos de Colombia junto a otras economías propias del municipio, como la pesca y la explotación de mangle, pro-

vocaron un aumento en flujos migratorios hacia éste (Defensoría del Pueblo, 2017). No obstante, aunque Buenaventura ha tenido momentos de auge de afluencia poblacional también los ha tenido de expulsión, esto debido a los conflictos por ocupación del suelo y al desplazamiento forzado intra-urbano e intermunicipal, a causa de la violencia armada que para el caso de Buenaventura registra los topes más altos después de 2005 (CNMH, 2015).

Actualmente la población de Buenaventura asciende a 424,047 habitantes, de los cuales 2,645 son indígenas y 271,060 son afrocolombianos (DNP, 2018). El municipio cuenta con 12 comunas en el área urbana, 19 corregimientos rurales y allí se asientan 21 comunidades indígenas[22] y 34 consejos comunitarios (Defensoría del Pueblo, 2017).

Buenaventura es el eje central de la salida y entrada de mercancías al país en su costa Pacífica. El puerto cuenta con 12 muelles y es administrado principalmente por la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura. Allí también hace presencia la Armada Nacional a través de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina No. 2, que posee su principal base en Bahía Málaga, situada a una hora del puerto central, desde donde se realizan y dirigen los operativos de vigilancia en todo el Pacífico colombiano.

El flujo de mercancías a través de los puertos de Buenaventura ha ido aumentado de forma significativa en los últimos años, lo que ha hecho necesaria la expansión de las terminales de contenedores. La última de estas expansiones se llevó a cabo en 2016 y significó tomar una nueva área de unas 14 hectáreas (*El Tiempo*, 1 de mayo de 2016).

Sin embargo, la existencia de este tipo de megaproyectos en el municipio no supone necesariamente un beneficio para la población en materia de inversión social ni oportunidades laborales[23], pero en cambio sí ha generado conflictividades sobre las formas de ocupación del territorio. Esto, junto a otros tipos de economías –varias de naturaleza ilegal–, condicionan los conflictos sociales y las situaciones de seguridad que se tienen en Buenaventura.

La mayor cantidad de empleos en el municipio la proveen otras actividades económicas, como pesca, comercio, hotelería y una incipiente producción agrícola, así como la minería artesanal e ilegal.

Los hechos de violencia y la presencia de grupos armados en Buenaventura han sido amplios y diferenciados a través del tiempo. En la década de los 80 empiezan a hacer presencia las guerrillas del M-19, ELN y las FARC-EP; esta última fue la que tuvo más poder en el municipio. Su presencia se concentró principalmente en la zona rural de Buenaventura y en la vía que comunica con Cali. Bajo estas condiciones, los repertorios de violencia se concentraron en acciones contra poblados rurales: el robo y quema de vehículos, el cierre de la vía y el sabotaje a diversos tipos de infraestructura, sobre todo eléctrica.

El conflicto se agudizó en los 90 con los intentos de retoma del territorio por parte de la fuerza pública, y hacia 1999 con la aparición de panfletos paramilitares y la posterior llegada del Bloque Calima. En este período, las luchas por el control territorial tienen más impacto en el área urbana, con el afán de lograr el mayor control posible de todas las rutas del narcotráfico.

22 De éstas, solo nueve están constituidas en cabildos que reciben transferencias presupuestales (MinTrabajo y PNUD, 2013) y las principales comunidades indígenas que habitan en Buenaventura son Wounans, Emberas y Eperara Siapidara.

23 Aunque alrededor de las actividades portuarias se brinden bienes y servicios de manera formal e informal (hostales, hoteles, preparación de alimentos, servicios sexuales, entre otros).

Los repertorios de los paramilitares se concentraron en la comisión de masacres, que tuvieron su pico más alto entre 2000 y 2003, y estuvieron marcadas por alianzas entre sectores económicos y élites políticas que buscaban hacer frente a las amenazas de la guerrilla. En esos años se produjo la recomposición de los rezagos del Cartel del Valle y apareció el grupo Los Rastrojos, que iniciaron su consolidación como banda predominante a partir de 2007.

La desmovilización en 2004 y 2005 de los bloques paramilitares que hacían presencia en el municipio dio paso a nuevas organizaciones que intentaban mantener también el control sobre el narcotráfico. Los Rastrojos lograrían una supremacía que fue disputada en 2012 por otros grupos posdesmovilización, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las Águilas Negras. Estos enfrentamientos entre bandas –e incluso en su momento con las FARC-EP en algunas zonas rurales, pero también en el casco urbano con el Frente Urbano Manuel Cepeda Vargas– por el control de rutas del narcotráfico incrementaron el nivel de violencia del municipio (CNMH, 2015).

En este contexto, los hechos victimizantes más preponderantes en el municipio son las masacres y el desplazamiento forzado. Pero junto al desplazamiento existen además modalidades de asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, violencia sexual indiscriminada y hechos de tortura y desmembramiento en lugares clandestinos dispuestos para estos fines, catalogados como *casas de pique* (Defensoría del Pueblo, 2017). Este panorama de violencia pone a la población civil en una encrucijada que se alimenta por una serie de conflictividades sociales a las que tienen que hacer frente y cuyas expresiones violentas en muchas ocasiones son muy porosas.

Entorno Organizacional

Organizaciones sindicales y trabajadores asalariados

Los sindicatos de trabajadores del puerto, así como de los trabajadores del sector público, tuvieron una presencia fuerte hasta los años 90 porque gran parte de la fuerza trabajadora del municipio se empleaba en las labores asociadas al Puerto de Buenaventura, en ese entonces Puertos de Colombia. Sus capacidades organizativas eran fuertes y su estructura de alguna manera convocaba a otros gremios de trabajadores asalariados, como trabajadores del sector público, maestros, trabajadores de la salud y de la rama judicial, empleados de la administración municipal y de las empresas municipales de servicios públicos, quienes en todas las acciones colectivas que realizaron exigían pago de salarios atrasados[24].

No obstante, la crisis administrativa y financiera que padeció por décadas Colpuertos se evidenció a principios de los años 90, cuando la apertura económica exigía puertos comerciales en manos de empresas eficientes, modernas y competitivas, y sin una abultada planta de personal, ni un sindicato fuerte[25], ni convenciones colectivas que

24 Los trabajadores del sector de la salud también protestaron en repetidas ocasiones durante 1998 por las deudas que tenía con ellos el Servicio Departamental de Salud debido a la crisis presupuestal que atravesaba: les adeudaba a sus trabajadores retroactividad salarial de 1997, subsidios de 32 meses y salarios. Las protestas iniciaron con un paro nacional de salud y, en el departamento del Valle, participaron 20 hospitales: siete de segundo nivel y 13 de primer nivel, de los municipios de Sevilla, Palmira, Cartago, Tuluá, Roldanillo, Dagua, Florida, Candelaria, Buga, Cali y Buenaventura.

25 El Sindicato Nacional de Manipuladores de Carga de los Terminales Marítimos de Carga (Sintemar) fue el más potente de los sindicatos de los puertos. Hubo otros como Sintramarítimo (Sindicato de los Trabajadores de la Empresa Puertos de Colombia), Sinbracemar (Sindicato de Braceros del Terminal Marítimo de Buenaventura) y Sinbracein (Sindicato de Braseros Independientes). Estas organizaciones sindicales de Buenaventura no centraron su acción únicamente en reivindicaciones laborales, sino que también se orientaron al mejoramiento de la calidad de vida de la población en general (Aricapa, 2006).

limitaran su eficiencia y productividad[26].

El paso a la privatización del puerto, ahora Sociedad Portuaria S.A., generó un cambio drástico en las condiciones laborales y desempleo de la mayoría de los trabajadores que se encontraban sindicalizados. Por lo tanto, la organización sindical empezó a disminuir de manera contundente hasta la actualidad.

Consejos comunitarios y resguardos indígenas

Las prácticas culturales, el arraigo colectivo y ancestral al territorio y el rol educativo de la Iglesia, dio lugar a una comunidad con bases organizativas fuertes que han sabido desarrollar las capacidades y aprovechar las oportunidades para emprender procesos de movilización social de gran impacto, inclusive previamente al ingreso de actores armados. Las organizaciones cuyo origen deviene del proceso de reivindicación de los derechos de las comunidades afrodescendientes en el marco de la Ley 70 de 1993 son organizaciones que, de mano de la constitución de Consejos Comunitarios[27], llevan a cabo procesos de formación política y en materia de derechos territoriales de las comunidades negras. En este grado, se inserta el Proceso de Comunidades Negras (PCN) que tuvo sus núcleos iniciales en sectores urbanos del Pacífico: Buenaventura, Tumaco y Guapi, y hoy en día aglutina a un amplio conjunto de organizaciones de población afrodescendiente en Buenaventura.

Aunque tienen un énfasis especial en zonas rurales[28], recientemente han comenzado a tener una alta presencia en zonas urbanas, con importantes diferencias en cuanto a las reivindicaciones de derechos territoriales y étnicos de los Consejos Comunitarios, cuyos liderazgos y formación política y social informaron en gran medida a las organizaciones urbanas. Asimismo, debido a las dinámicas de desplazamiento forzado entre zona rural (o *gente de río*) y zona urbana, hay una necesidad imperante en adecuar un enfoque étnico territorial en muchos de los asentamientos urbanos de las personas llegadas por desplazamiento forzado. Ese es el caso del espacio humanitario del Puente Nayero, ubicado en la Playa, sector urbano que recibió a la mayoría de las comunidades desplazadas de la Masacre del Río Naya y cuyas reivindicaciones pasan por su condición de víctimas de la violencia pero también por sus reivindicaciones étnicas como comunidades afrodescendientes rurales que establecieron en 2013 un territorio propio en zona urbana[29].

También hay 22 comunidades indígenas, residentes en nueve cabildos que reciben transferencias, aunque se señalan 12 cabildos más que no reciben transferencias en la jurisdicción del municipio (Fedesarrollo-Cerac, 2013, pp. 8-9). La Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífica (ACIVA-RP), agrupa a los cinco pueblos ancestrales que se encuentran en el distrito de Buenaventura y se interrelaciona con organizaciones afro para trabajar temas de derechos étnicos y defensa de los territorios ancestrales, así como para formaciones en temas de saberes propios y su movilización se realiza sobre todo en el marco de las mingas indígenas.

Las potencialidades de estas formas organizativas están mediadas por factores políticos, econó-

26 Un solo ejemplo: en 1975, el sindicato presentó un pliego de peticiones que contenía 165 puntos, uno de los cuales solicitaba un aumento salarial del 45%.

27 Los Consejos Comunitarios se constituyen en la principal forma organizativa contemplados en la Ley 70 de 1993, esta instancia emula la lógica organizativa de los resguardos indígenas y es el resultado de la presión que ejercieron desde abajo muchas comunidades negras del país (CINEP, 2016, p. 29).

28 En la zona rural residen comunidades negras organizadas en Consejos Comunitarios de los cuales la Alcaldía reporta 44 y el Ministerio del Interior 48, y hay una Asociación de Consejos Comunitarios.

29 El espacio humanitario está compuesto por 208 familias y ha contado con el acompañamiento de la CIJP para definir unas fronteras barriales con las zonas con presencia paramilitar del mismo barrio.

micos y socioculturales que, por un lado influyen en las relativas capacidades de movilización fuerte que tienen, pero por otro lado disminuyen su campo de acción en el plano político:

- *Factores socioculturales y territoriales:* Gran parte de la organización que se desarrolla a partir de los Consejos Comunitarios está basada en lazos comunitarios y familiares que generan capacidades de trabajo colectivo y cooperación de una manera fluida y familiar. Asimismo, el arraigo al territorio ('gente de río' y 'gente mar') y la identidad étnica son factores fundamentales a la hora de convocar colectivos a la movilización; no son procesos aislados que convergen, sino que la facilidad de movilización es producto de una base que se sustenta en reivindicaciones territoriales e identitarias.

- *Factores políticos:* "Ninguna de estas apuestas organizativas ha logrado traducir su fortaleza social y capital organizativo en ganancias políticas que le faciliten acceder al poder, lo cual ha contribuido a no lograr cumplir con muchas de las expectativas que el diseño institucional prometía en sus comienzos" (CINEP, 2016, p. 30).

- *Factores violentos:* Debido a la presencia de actores armados y de intereses sobre los corredores territoriales que llevan al puerto de Buenaventura, la victimización en contra de los líderes comunitarios y de comunidades enteras ha sido persistente. Esto ha generado pérdida de liderazgos, divisiones y afectaciones sobre sus procesos de democracia interna.

- *Factores económicos:* el desplazamiento forzado de comunidades rurales hacia asentamientos urbanos en el puerto (territorios ganados al mar) que encuentran un escenario de alto desempleo y posible reubicación por parte de los proyectos expansivos del puerto, ha generado grandes desbalances en la posibilidad del sustento económico estable y por lo tanto de la cohesión de las comunidades y de sus procesos organizativos.

Organizaciones y fundaciones de derechos humanos

Por otra parte, en el municipio se encuentran las organizaciones sociales y políticas que tienen una génesis religiosa en la medida en que han sido párrocos, misioneros y obispos quienes han dinamizado la formación política y social, como el caso de monseñor Gerardo Valencia Cano y monseñor Héctor Epalza, ambos partícipes y dinamizadores de varias movilizaciones sociales en la historia de Buenaventura, incluyendo el último gran evento de movilización en mayo de 2017[30]. Estas organizaciones tienen el carácter de fundación y trabajan de manera articulada entre sí y con otro tipo de fundaciones. La presencia de la Iglesia como actor fundamental en el desarrollo educativo y de formación político social, sumado a otros factores del contexto de Buenaventura, como el desempleo y los altos índices de violencia (conflicto armado, narcotráfico, disputa de tierras) ha generado que haya un alta densidad de organizaciones que cuentan con el acompañamiento de ONGs (muchas de filiación religiosa también), y de organismos de coopera-

30 Monseñor Valencia Cano fue Vicario Apostólico del puerto desde 1953 hasta su muerte en 1972 (en accidente aéreo). En diciembre de 1968 fue anfitrión del Segundo Encuentro del Grupo Sacerdotal Golconda, cuyo manifiesto suscribió y defendió. Como Vicario de Buenaventura priorizó la educación popular y fundó la Escuela de Artes y Oficios San José (1956), hoy Instituto Técnico Industrial Gerardo Valencia Cano; el Orfanato San Vicente de Paúl (1959); la Normal Superior Juan Ladrilleros (1960); el Hogar Jesús Adolescente (1961, para niños de la calle); la Escuela de Artesanías del Pacífico (1966); la Normal Práctica Popular (1972) y el Instituto Matía Mulumba, en honor al héroe de Uganda (1972) para la creación de comunidades autosuficientes en el Pacífico. Propuso que la Universidad del Pacífico, como entidad que debía articular la región, no podría ser subsidiaria de ninguna de las universidades del interior. Valencia Cano contribuyó a la construcción de pensamiento étnico-territorial regional, antes de la coyuntura creada por el artículo transitorio 55 de 1991 y la Ley 70 de 1993 (Arboleda, 2003).

ción internacional.

En un mismo nivel, se encuentran las organizaciones de víctimas, fundaciones y espacios humanitarios (caso del espacio humanitario del Puente Nayero) algunas de las cuales están conformadas principalmente por mujeres. Hay un crecimiento de este tipo de organizaciones y fundaciones a partir del 2005 y abordan temas de derechos humanos de víctimas del conflicto armado, memoria, desaparición forzada y reparación. Este sector es el que tiene mayor apoyo por parte de ONGs y agencias de cooperación internacional. Se agrupan en la Mesa de Víctimas y se articulan para momentos puntuales de movilización, por ejemplo, los plantones que realizan frente a la Alcaldía y frente a la Fiscalía el 'Día de los Desaparecidos'.

No obstante, el paro cívico mostró la existencia de muchas más organizaciones sociales en la región, así como las capacidades organizativas y de articulación de éstas durante el año de preparación del paro cívico en el municipio. El Comité Inter-organizacional, del cual posteriormente saldría el Comité del Paro Cívico, reúne a varias organizaciones que decidieron articularse después de 2014 en la Gran Marcha por la Paz, cuando se llegó a una serie de acuerdos con el gobierno central del presidente Santos. El incumplimiento de estos acuerdos, o la permanencia de problemas y necesidades insatisfechas, llevó a que siete organizaciones se articularan en el Comité Inter-organizacional y trabajaran temas comunes como derechos territoriales, salud, educación, entre otros.

Algunos factores que influyen en su potencial movilizador son:

- *Factores políticos y de recursos:* Hay organizaciones que cuentan con mayor peso político que otras y esto se ve reflejado en los recursos de cooperación que son destinados a aquellas que tienen más peso o que tienen un mayor grado de acompañamiento. En este sentido, las diferencias las marcan las entidades que acompañan, por ejemplo, ACNUR o la Unidad de Víctimas con respecto a las que son apoyadas por USAID o por el PNUD. Esto genera choques y desencuentros entre los mismos miembros de las organizaciones, pues hay escenarios en donde se pide la presencia de unas organizaciones más que de otras, dejando así en peligro la posibilidad de participación de otras figuras y líderes sociales.

- *Factores representativos:* Tal como en otras regiones donde las organizaciones de víctimas se articulan alrededor de mesas de víctimas (Apartadó, por ejemplo), se presentan procesos de aumento de las capacidades organizativas en la medida en que hay más participantes y la posibilidad de ser más visibles; pero por otro lado, la misma estructura de la mesa de víctimas y la disputa por recursos lleva a un debilitamiento en la articulación entre organizaciones por la pregunta alrededor de '¿quién es más víctima?'

- *Factores de violencia y seguridad:* todos los testimonios recogidos de personas miembros de organizaciones de este orden afirmaron que sus movimientos deben ser cautelosos y estratégicos debido a la activa presencia de paramilitares, bandas criminales y carteles de narcotráfico, así como de la persistencia de las fronteras invisibles entre barrios que lleva a que los líderes de estas organizaciones se muevan de manera calculada y específica. Esto sin duda afecta las posibilidades y las potencialidades organizativas de manera negativa.

Organizaciones de mujeres

En menor medida, pero con un crecimiento gradual, se encuentran las organizaciones de mujeres. Hay aproximadamente 70 grupos asociativos de mujeres que se congregan en el Consejo de Mujeres de Buenaventura y plantean un enfoque de género frente a la violencia y temas sexuales y reproductivos[31]. El PCN también contempla un colectivo de mujeres afrodescendientes que forman parte de su movimiento y llevan a cabo proyectos de trabajo sobre derechos humanos y género. Aunque aquí se hace referencia a las organizaciones establecidas como tal, es importante anotar que durante los talleres de profundización se llegó a la conclusión que a pesar de que la mayoría de los dirigentes de los movimientos sociales y de las organizaciones son hombres, las movilizaciones sociales, a lo largo de los últimos 40 años, han tenido una presencia cada vez mayor de mujeres como actores fundamentales para la organización y dinamización de las movilizaciones sociales. Tal fue el caso del paro cívico de 2017, en donde se registró que aproximadamente el 70% de las personas movilizadas eran mujeres:

> "Las mujeres en la movilización social: en 1968 estaban subyugadas, dedicadas al ámbito privado, a los oficios domésticos. En 2017, familias enteras salieron al paro y las mujeres estaban muy empoderadas y en la comisión de negociación del paro hay tres mujeres visibles. Durante el paro cívico, el día 22 de mayo fue dedicado al género y casi no hubo mujeres, pero en la retina, en los videos y en las fotografías quedó constancia de que el 70% de los participantes eran mujeres. La historia de Buenaventura es oral y sus narradores son hombres: los actores políticos públicos. Pero hay que reconocer que las mujeres son pilares culturales, son transmisoras culturales, pero hoy están dejando de cumplir esa función, por lo que se está presentando una decadencia cultural. También hay que relevar el papel de las parteras: cuidar, salvaguardar las generaciones. Las mujeres siempre han estado ahí, ¡trayéndonos al mundo! Nos dan el 'Hágale, que usted puede'" (*Pobladora Buenaventura 1*).

Factores que inciden en las potencialidades de las organizaciones de mujeres:

- *Factor cultural:* Por un lado, las mujeres son consideradas pilares culturales y transmisoras del conocimiento en las comunidades afro. Sin embargo, sus capacidades organizativas se ven afectadas por las violencias culturales de género y por las concepciones que sitúan el trabajo de las mujeres en el ámbito privado del hogar.

- *Factores políticos:* la representatividad de las mujeres en los momentos de toma de decisión en el marco de las movilizaciones sociales (mesas de diálogo y acuerdos) es mínima, pues se reconoce que las dirigencias políticas de las organizaciones están históricamente en manos de los hombres. En la actualidad hay una o dos mujeres que han comenzado a ser reconocidas como líderes políticas del PCN y que han ganado visibilidad a la hora de tener una interlocución con el gobierno. Sin embargo, no representan necesariamente las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres.

31 Algunas de estas organizaciones, entre muchas otras son: Colectivo de mujeres PCN, Asociación de Mujeres Afrocolombianas (AMAFROCOL) Fundación Vida Digna, Red de Mujeres Mariposas de Alas Nuevas, Asociación de Parteras Unidas del Pacífico (ASOPARUPA) Cooperativa Multiactiva de Pescadores Artesanales de Buenaventura (COOMULPESAB) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Buenaventura (ANMUCIC), Asociación Distrital de Mujeres Emprendedoras Afro (AMUJERAFRO) Fundación Social para la productividad (FUNDAPRODUCTIVIDAD) y AFROMANGLAR.

Juntas de acción comunal

Existen 160 juntas de acción comunal repartidas entre sus 19 corregimientos rurales y las 12 comunas urbanas. Cada una de las comunas está además dividida en barrios y se encuentra que varias de las JAC tienen sobre todo una representación barrial. Las juntas directivas de las JAC se encargan de gestionar diferentes actividades, recursos y construcciones para sus barrios, así como la consecución de terrenos y espacios para la configuración de los barrios. Por ejemplo, desde 1980, la JAC del barrio Olímpico gestionó ante la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), la instalación de tubería para el acueducto del barrio, la ubicación de postes para la energía eléctrica, construcción de parques, un puesto de salud, escuela y una caseta comunal y, posteriormente, a partir de 2001 dicha JAC ha gestionado el servicio de agua potable y la pavimentación para poder tener una ruta de acceso al barrio (Castelblanco y Rivas, 2012).

El potencial organizativo de las JAC es relativamente bajo pues sus labores de gestión de recursos y tramitación de necesidades puntuales con las instituciones da como resultado que haya JAC enfocadas en una labor administrativa más no organizativa. Sin embargo, los miembros de las JAC toman parte en las movilizaciones como habitantes del municipio en exigencia de temas como servicios públicos y agua potable.

Organizaciones juveniles

A su vez, según la Secretaría de Planeación hay más de 80 grupos juveniles (Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, 2006). Dentro de las iniciativas juveniles se encuentran fundaciones que hacen algunas acciones colectivas y que con el tiempo han comenzado a fortalecerse, como es el caso de la Fundación Sueños Reales o la Fundación Rostros Urbanos, que abordan temas relacionados con el agua, la educación, la falta de hospitales y de oportunidades para los jóvenes, la ineficiencia a la hora de terminar obras públicas por parte de la administración local, entre otros. La organización estudiantil se ha fortalecido en años recientes, principalmente con los estudiantes de la Universidad del Pacífico, quienes se movilizan de manera frecuente para exigir maestros y presupuesto. Los factores que inciden sobre el potencial movilizador de estas organizaciones son:

- *Factores de violencia y seguridad:* la persistencia de actores armados en los barrios y en las zonas rurales de Buenaventura influyen en gran medida en la posibilidad de los jóvenes para hacer proyectos de vida que estén por fuera de las dinámicas del conflicto. Son el actor social que más sufre reclutamiento o vinculación a las estructuras de narcotráfico, con muy pocas opciones para realizar otro tipo de actividades.

- *Factores de estigmatización:* debido a los contextos en los que surgen dichas organizaciones, se enfrentan en muchas ocasiones a la estigmatización por parte de las autoridades como miembros de pandillas o bandas criminales, y por parte de grupos al margen de ley como miembros de un grupo u otro (en gran medida causada por la existencia de las fronteras invisibles). Esto influye notablemente sobre las posibilidades de las organizaciones juveniles para articularse entre sí y en el tipo de repertorio que utilizan, llevándolos a optar por las acciones culturales y artísticas, que de alguna manera también los aleja de participar en las discusiones de nivel político.

Gremios y sector comercial

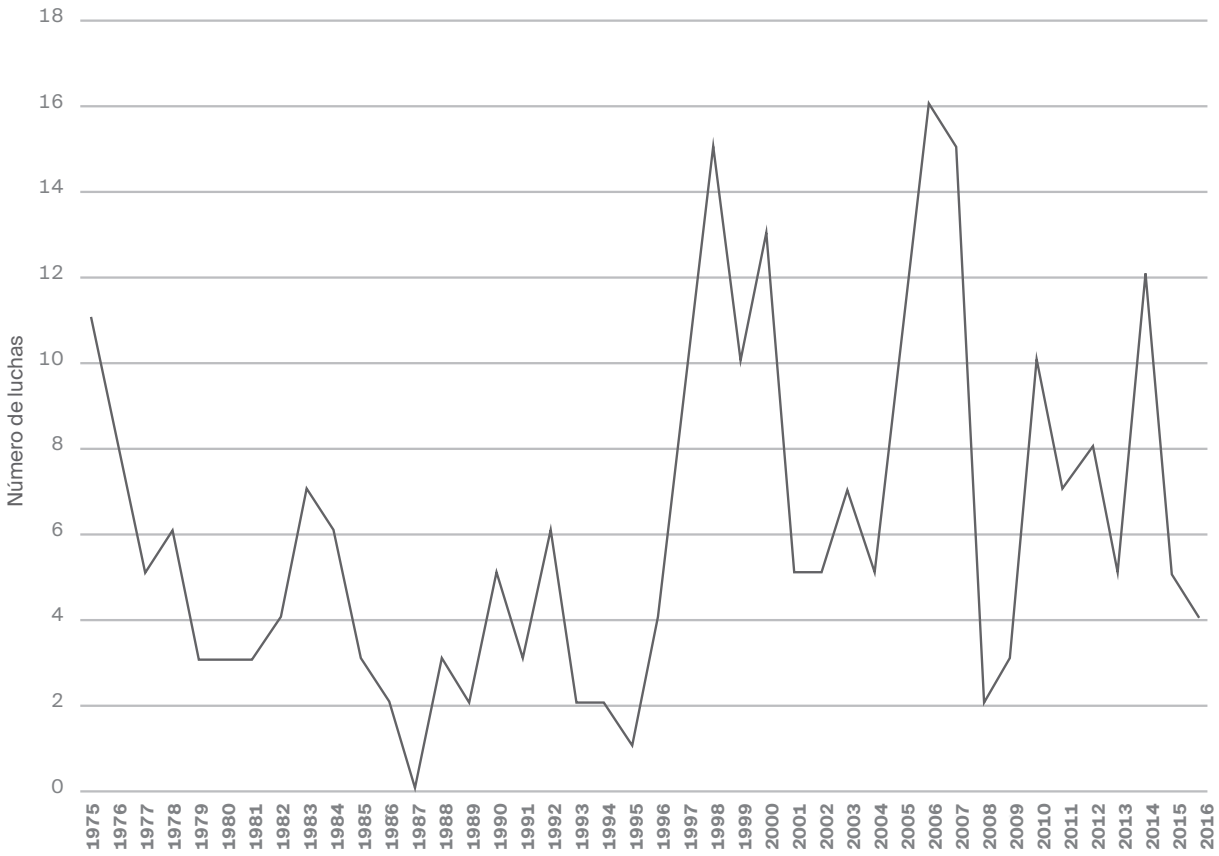
Según el testimonio de un miembro del gremio de comerciantes de Buenaventura, hay alrededor de 8,000 comerciantes que constituyen un sector fundamental en la economía del municipio. A partir de una serie de hechos violentos en 2013, donde asesinaron a 50 comerciantes, y debido al incremento de extorsiones por parte de actores armados que los llevó al cierre de negocios y al desempleo, decidieron conformar un gremio organizado y con diálogo directo con los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) y la Policía, hasta el punto de que se constituyó un equipo de seguridad privada. Sus capacidades organizativas son fuertes en la medida en que son un sector delimitado de la población y tienen exigencias específicas que tramitan directamente con la fuerza pública. No se articulan con otras organizaciones, ni participan en movilizaciones que según ellos catalogan como 'de tinte político'. No obstante, tuvieron una participación importante en el paro cívico de 2017 y llegaron a participar en la mesa de negociación, pues exigían mayor atención y apoyo por parte del Estado al sector comercial, ya que toda la atención está en el manejo del tema portuario.

Conflictos Sociales y Protesta

La *Base de datos de luchas sociales* registra un total de 252 luchas entre 1975 y 2016, con un especial incremento desde 1997, el cual deja ver tres sub-períodos, cada uno de ellos motivados por un conjunto de actores y reclamos que, si bien fueron distintos, tienen un elemento común: el histórico incumplimiento de múltiples gobiernos, nacionales y municipales, para ejecutar lo acordado. Así se explica el hecho de que el 36% de estas protestas hayan esgrimido el motivo de incumplimiento, seguido del motivo de políticas estatales con un 16%, y exigencia de derechos con un 11% en tercer lugar.

Gráfica 13. Eventos de protesta social en Buenaventura (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Así pues, desde mediados de los 90, se puede afirmar que la protesta social en Buenaventura es recurrente, los conflictos que la motivan son distintos, pero a su vez todos han derivado en incumplimientos lo cual les da una línea de continuidad muy importante[32]. El siguiente cuadro resume los principales conflictos sociales que movieron la protesta en cada uno de estos tres sub-períodos:

32 Este tipo de incumplimiento, se debe tener en cuenta, no es para nada nuevo en la región. El 9 de noviembre de 1964, los bonaverenses bloquearon el tránsito de carga hacia el puerto e iniciaron una protesta que exigía una solución a las problemáticas de la ciudad. Durante este paro se dieron grandes pérdidas por la suspensión de las operaciones en el puerto y la Aduana resultó destruida (Manos Visibles, 2017). A este primer paro el gobierno respondió comprometiéndose a implementar el Plan Buenaventura, que comprendía la ejecución de obras importantes como núcleos escolares, la autopista Simón Bolívar, la plaza de mercado y sectores de viviendas. No obstante, desde que se concibió el Plan hasta que comenzó su ejecución pasaron 11 años. Aunque algunas obras importantes como núcleos escolares y sectores de vivienda se empezaron a construir, faltaron muchas otras como el funcionamiento completo del servicio de acueducto, tema que al día de hoy permanece como una exigencia constante de la población (Ibíd., 2017). De esta manera, "luego del primer paro cívico se entendió el poder de alzar la voz, pero también fue claro que los compromisos del gobierno no siempre terminan con obras ejecutadas" (Bonet et al., 2018).

Cuadro 11. Descripción de las protestas en Buenaventura (1997-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)

Sub-período	Eventos de protesta	Descripción de los conflictos sociales y los eventos de protesta más significativos
1997-2000	48	La privatización de Colpuertos en 1993 y la subsiguiente creación de la Sociedad Portuaria de carácter privado, generó una dinámica de mayor exigibilidad de garantías laborales, al mismo tiempo que provocó un empobrecimiento generalizado y un fuerte estancamiento de la economía local que dependía fuertemente de esta empresa que era la mayor empleadora del municipio. La persistencia de las precarias condiciones de vida impulsó a un segundo paro cívico el 23 de febrero de 1998, cuando el sindicato de trabajadores del municipio salió a protestar para exigir el pago de sus salarios. A este paro se unieron otros sectores de la población que protestaban por la mala calidad de los servicios públicos, la inseguridad y el desempleo. El principal logro de este paro fue entonces la elaboración del Plan de Desarrollo Integral para Buenaventura 1998-2000, que incluía intervenciones en cuanto a la débil situación administrativa, desarrollo económico y de empleo, desarrollo social, y la situación portuaria. Sin embargo, a pesar de la importancia y pertinencia del Plan, nuevamente su ejecución tardó más de diez años en iniciar (Corporación Manos Visibles, 2017).
2003-2007	54	Debido a una débil gestión pública y a la falta de representatividad (siete alcaldes no culminaron sus mandatos entre 1988 y 2006) se unieron a la confluencia de protestas de distintos sectores sociales del puerto –comunidad educativa, camioneros y barcos pesqueros que protagonizaron tres paros ese año– los desplazados que denunciaron infracciones graves al derecho internacional humanitario, mujeres que protestaron contra toda forma de violencia contra ellas, habitantes que exigieron servicios de agua y población en general que, a través de un paro cívico, denunció el abandono estatal, el incumplimiento de pactos referidos a la construcción de una vía alterna hasta el puerto, atención a la inseguridad y el desempleo (que según DNP llegaba en ese año al 80%), las desapariciones y el desplazamiento forzado.
2010-2016	51	La siguiente gran movilización (y que está presente en la memoria de los habitantes entrevistados en el marco de este proyecto) fue la Gran Marcha por la Paz del 19 de febrero de 2014, cuando la población salió a las calles a exigir el cese de los muertos y crímenes, y la necesidad de más inversión social en la ciudad. Como resultado, el 30 de julio de 2014, el gobierno nacional declaró la región Pacífico prioridad en materia de equidad y materializó esto en el artículo 185 de la Ley 1753 de 2015, que creaba el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pacífico y sus tres líneas de intervención en acueducto y saneamiento básico, energización y conectividad de transporte (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Vista en conjunto, esta acumulación de viejas problemáticas que se expresaron de formas diversas, fue el preámbulo del último paro cívico del 16 de mayo de 2017, cuando varias organizaciones prepararon la movilización para enunciar que la intervención estatal no era suficiente pues la cobertura en educación todavía era muy baja, muchos barrios seguían sin agua potable y el índice de desempleo seguía siendo alarmante. Según uno de los participantes en un taller:

> "Este fue un paro contra el abandono del gobierno nacional. El director de Planeación Nacional, Simón Gaviria, fue al puerto a comienzos de febrero de 2017, con un montón de estadísticas sobre desempleo, analfabetismo, pobreza, miseria, cifras que le sirvieron para afirmar que la única vía para sacar a Buenaventura de su marasmo es construir el proyecto colombo-chino[33]. Con todas esas estadísticas, el gobierno sabe cuál es la situación del puerto, entonces, ¿por qué no soluciona esos problemas? Este fue el otro detonante del paro y en ese momento el agua pasó a un segundo plano" (*Poblador Buenaventura 1*).

El mayor logro de este último paro fue un proyecto de ley para la creación del Fondo de Patrimonio Autónomo para Buenaventura (Fonbuenaventura). En julio de 2017 se radicó el proyecto de ley y el 17 de diciembre del mismo año el Presidente de la República sancionó la Ley 1873 del 18 de diciembre de 2017 para la creación del Fondo.

Ahora bien, si esta ha sido la historia de aquellos conflictos sociales que han logrado visibilizarse en eventos de protesta social, las fuentes consultadas en el municipio identificaron muchos más que si bien no logran expresarse no por ello dejan de ser importantes.

El tema de la contaminación ambiental es uno de los conflictos de larga data que ha afectado al municipio, pero no ha suscitado una movilización masiva de la población. Estos problemas ambientales se dan por al menos tres razones: el paso de camiones inmensos cargados de carbón sin contraprestación en inversión social para comunidades que se enferman; la contaminación de quebradas generada por los lixiviados que salen del relleno sanitario que fue cerrado hace dos años, pero se sigue usando; y la presencia de actividades mineras de lo cual se reconoce que hay un problema por el aumento de actividades de minería ilegal, pero no se enfatiza en cuáles son las afectaciones ni la magnitud de éstas.

Por su parte, los jóvenes se quejan de que su lucha contra el reclutamiento forzado de parte de los grupos armados no tiene eco entre la población en su conjunto y que es un conflicto emergente al que no se le ha prestado atención, lo mismo que en temas que los afectan como enfermedades de transmisión sexual, el consumo de sustancias sicoactivas, el embarazo adolescente, el suicidio juvenil, la prostitución adolescente, el machismo dentro de los núcleos familiares, la discriminación racial. La inexistencia de cifras sobre estos temas muestra el nulo interés de la institucionalidad por ellos. Varios testimonios así lo expresaron durante las entrevistas. Para citar uno de ellos:

> "Autoridades y comunidades minimizan el tema juventud. Este es un tema minúsculo, insuficiente, además, se considera que los jóvenes son inmaduros. A los jóvenes se les llama cuando se requiere música, amenizar un acto y les hemos dicho: 'Nosotros no somos solo música'. 10 años

33 El megaproyecto denominado Complejo de Actividades Económicas de Buenaventura (CAEB), una iniciativa piloto que busca crear un nuevo polo de desarrollo económico y social con capital público y privado ("Proyectan un mega parque industrial en Buenaventura con apoyo de China", *El País*, 7 de abril de 2016. Recuperado en https://www.elpais.com.co/valle/proyectan-un-megaparque-industrial-en-buenaventura-con-apoyo-de-china.html).

de lucha por una política pública de juventud ha sido una lucha solitaria [...] Hay luchas dispersas, como las de los jóvenes contra el reclutamiento forzado de parte de los grupos armados, las luchas juveniles en solidaridad con otros que luchan por sus territorios, no se visibilizan. Hay temas de los que no se habla: la sexualidad, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH, el consumo de sustancias sicoactivas, el embarazo adolescente, el suicidio juvenil, la prostitución adolescente, el machismo dentro de los núcleos familiares, la discriminación racial. Aquí no hay cifras sobre ninguno de estos temas, lo que muestra el nulo interés de la institucionalidad por ellos" (*Poblador Buenaventura 2*).

En síntesis, Buenaventura cuenta con un panorama de conflictos sociales amplio y complejo que permite ubicarlos en la matriz de análisis presentada a continuación:

Cuadro 12. Clasificación de los conflictos sociales – Buenaventura

TIPO DE CONFLICTO	MOVILIZACIÓN	
	Sí	**No**
Emergente	Temas: víctimas, derechos humanos, restitución de tierras, desaparecidos. Se han realizado plantones en la Alcaldía y marchas desde 2014. Territorio vs mega proyectos (nuevos puertos): Las comunidades pescadoras ubicadas en los terrenos ganados al mar son reubicadas por proyectos portuarios en espacios donde no pueden pescar.	Microtráfico. No moviliza porque supone riesgos. Contaminación ambiental por el paso de camiones inmensos sin contraprestación en inversión social para comunidades (se habló del carbón que llega al puerto y produce carbonilla que enferma a la población circundante a la vía y al depósito). En el puerto hay cinco puertos que le pagan regalías a la nación, pero ninguna de las empresas que los administran tiene programas de responsabilidad social. Basuras: el relleno sanitario fue cerrado hace dos años, pero se sigue usando y los lixiviados contaminan dos quebradas. Jóvenes: salud y reproducción sexual; consumo de drogas y vinculación a redes de microtráfico y BACRIM. Es un conflicto que se profundiza cada vez más.

Constante	Incumplimiento de acuerdos lleva al paro cívico en 2017 (salud, educación, alimentación de estudiantes, pupitres, maestros, plantas físicas, agua y alcantarillado, energía domiciliaria y alumbrado público). Empleo (sobre todo, lo solicitan a empresas grandes, pero no tienen calificación para los puestos que éstas ofrecen, además, la mano de obra local calificada abandona el puerto y empresas como Aguadulce no cumplen con las cuotas laborales para población local, que son del 40%).	Narcotráfico, reclutamiento de jóvenes, trata de personas y prostitución son temas que no movilizan por el riesgo que suponen.

Respuesta Institucional

Con una oferta estatal desarticulada, varios períodos administrativos con incumplimiento de acuerdos[34] y altos índices de corrupción, la percepción generalizada de los boaverenses con respecto a la institucionalidad es que es ineficiente, corrupta y con muy poca voluntad política para que la situación económica y social del municipio cambie verdaderamente.

> "El Estado no cumple la función de garantizar los derechos de la población, por lo que ella tiene que recurrir a la lucha social para reclamar sus derechos. Pero, en cambio, el Estado sí activa a la fuerza pública para repeler la protesta que reclama acceso a los derechos" (*Ibíd.*).

Esta percepción se extiende también hacia la fuerza pública cuya institucionalidad también carece de legitimidad frente a la población por diversos motivos, dentro de los que resaltan el tema de prejuicios, malos tratos y confrontaciones. Sin embargo, las organizaciones reconocen que hay excepciones de algunos individuos que generan vínculos de confianza y respeto, lazos que están atravesados por concepciones culturales y estereotipos de raza, región e idiosincrasia:

> "El diálogo con la Policía es vertical por la formación que ellos tienen, es una respuesta para la confrontación. En lo rural se le suma el prejuicio y la estigmatización, porque para ellos todos somos guerrilleros" (*Poblador Buenaventura 3*).

> "Es que tienen que hacerle una contextualización a quienes llegan al espacio humanitario. Que reconozcan que la comunidad se esfuerza por confiar en ellos. Pero los cambian a cada rato y ellos no se enteran del proceso" (*Pobladora Buenaventura 2*).

Además, para algunas comunidades y personas entrevistadas, la Policía no ha cumplido con su deber constitucional de protegerlos durante los años más críticos de un conflicto armado que persiste en la región. También expresan desacuerdos acerca de las versiones de los hechos que esta institución a veces reproduce oficialmente. En este sentido, una de las personas entrevistadas señalaba la necesidad de

> "... revisar los contenidos de veracidad de

34 En un período de siete años, cuatro alcaldes han sido retirados de su mandato por corrupción. Ver: https://www.eltiempo.com/colombia/cali/los-alcaldes-de-buenaventura-capturados-por-corrupcion-205934

lo que narra, porque no todo lo que dice es verdad. Por ejemplo, la justificación de la entrada del ESMAD no fue el paro cívico sino la muerte de un policía de tránsito en La Delfina, de la cual se sigue acusando a los indígenas que lideraron el paro allá. Eso hay que ponerlo en cuestión" (*Poblador Buenaventura 1*).

Con respecto a otras instituciones, se percibe una desconexión entre las comprensiones que hay a nivel del gobierno central acerca de las regiones y las verdaderas necesidades y modos de vida en el municipio. Esta incomprensión también alude a la Policía en la medida en que, según testimonios, no logra comprender las dimensiones territoriales, étnicas y culturales de Buenaventura, generando así desencuentros, conflictos y desconfianza:

"El Estado no conoce realmente al país y termina generando conflictos, como el actual en el Naya donde se están dando machete negros e indígenas por la titulación de terrenos. Antes no existían los títulos sino el reconocimiento de la tenencia y no había líos. Hoy hay luchas interétnicas por el reconocimiento de la propiedad individual (por ejemplo, en La Delfina)" (*Pobladora Buenaventura 3*).

"La Policía, aunque vive en el territorio, no logra entender el sentido de ese puñado de tierra que contiene el legado de nuestros ancestros. No comprende el sentido de las luchas por el territorio" (*Poblador Buenaventura 2*).

"El Pacífico es otro mundo, la lógica y la forma de relacionamiento de la Policía debe ser distinta" (*Poblador Buenaventura 3*).

Y esto se hace claro al escuchar las entrevistas tanto de la Alcaldía como de parte de algunos oficiales de la Policía, quienes de alguna manera se muestran a la defensiva por la situación de confrontación y rechazo en la que se encuentra la población. En la primera cita a continuación se lee también un problema reiterado por las comunidades cuando mencionaron que la institucionalidad no reconoce plenamente las luchas, ni los líderes, ni las reivindicaciones de la población.

Estas concepciones sobre la institucionalidad y sobre la fuerza pública se acentuaron después de los eventos del paro cívico de 2017. Por un lado, dadas las confrontaciones que se generaron con el ESMAD se generalizó una perspectiva de rechazo y de desconfianza hacia las autoridades civiles que dieron la orden de mitigar la protesta aún en presencia de niños, mujeres y ancianos. Y por otro, la Policía generó una imagen desfavorable en cuanto a sus capacidades de actuación en momentos críticos.

"El ESMAD irrumpe en la movilización social pacífica, provoca. En cambio, siempre ha habido respeto de parte del Ejército y la Armada. ¡El ESMAD no tiene ni idea de qué está defendiendo y olvida que nosotros somos sus jefes, que nosotros les permitimos esa autoridad! Desde el 2000, el ESMAD de la seguridad democrática de Uribe cambió el modo de operar de la fuerza pública" (*Pobladora Buenaventura 1*).

"La Alcaldía y el Consejo reconocen que existe la movilización social, pero no responden. Y la Policía busca prevenirla, apenas saben de una marcha, prenden las alertas. La respuesta de la Policía –en el paro– puso a la gente violenta, entró el ESMAD y deslegitimó la protesta" (*Funcionario público Buenaventura 2*).

La institución de Policía reconoce la complejidad de los problemas en Buenaventura y la falta de maniobra y capacidades que tienen ellos en sus manos frente a decisiones que están en el

nivel central y, sobre todo, frente a dinámicas que están relacionadas con el sector privado que maneja el puerto:

> "Los bloqueos de vía deben ser levantados por la Policía Nacional (aunque esa función le corresponde a la Policía de Tránsito) en el momento que afectan los derechos de terceros. Pero la Policía tiene mínima capacidad de respuesta cuando la gente bloquea para pedir, por ejemplo, agua potable, que debe proveer la administración municipal" (*Oficial de policía Buenaventura 3*).

> "Los aspectos sociales del puerto están abandonados y las acciones de solidaridad que hace la Policía no forman parte de sus funciones (por ejemplo, llevar agua potable a los barrios cuando bloquean vías pidiendo el líquido, o llamar a la energía para que reconecte a los habitantes de un barrio).

> Si al desempleo y a las pésimas condiciones de vida se le suma que la Sociedad Portuaria y el Terminal Logístico de Contenedores –donde se nacionalizan las mercancías– tienen agua las 24 horas del día durante los 7 días de la semana, entonces se entiende por qué protesta la gente, por qué manifiesta su inconformidad frente a las inmensas diferencias entre las empresas portuarias y los residentes en los barrios colindantes con ellas" (*Oficial de policía Buenaventura 1*).

Conclusión: Claves para el Diálogo

Sobre la base de los resultados del diagnóstico que presentamos en este capítulo, se hacen recomendaciones específicas a modo de claves que facilitarían el diálogo según las características observadas en los niveles de organización de la población, los conflictos sociales que dinamizan o no las protestas y las capacidades para darles respuesta en el territorio.

- Buenaventura evidencia un entorno organizacional muy fuerte y diverso pero que debe actuar en situaciones de precariedad, pobreza y serios riesgos. No obstante, no ha comprometido varios de estos procesos sociales gracias al apoyo de aliados como la Iglesia y la cooperación internacional. Sin embargo, el sector juvenil es uno de los más abandonados, cuyas problemáticas y conflictos no tienen mayor resonancia para los demás sectores del municipio. En este sentido, una primera clave de diálogo consiste en tener un adecuado conocimiento de las necesidades de esta población particular y generar una estrategia de aproximación encaminada a impulsar dinámicas de empoderamiento. La recuperación de la confianza y legitimidad en la Policía es un asunto de largo plazo, y una buena apuesta puede ser el diálogo con los sectores más jóvenes y, al mismo tiempo, más vulnerables.

- Una larga historia de incumplimiento y abusos de autoridad que recuerdan muchos líderes y manifestantes obligan a tener en cuenta una estrategia de aproximación mucho más realista de cara a estos obstáculos. La percepción general es que no hay intención de entablar diálogos con la institución sin antes pasar por un proceso de verdad y perdón, para luego poder entablar relaciones de

confianza. Sin embargo, varias personas enfatizaron en que estaban dispuestas a trabajar con la Policía si ésta cambiaba muchas de sus dinámicas y se formaba en temáticas étnico-territoriales, a su vez que dejaba a un lado estereotipos y señalamientos públicos.

Bibliografía

Arboleda, S. (2003). "Gerardo Valencia Cano: Memorias de resistencia en la construcción de Pensamiento Afrocolombiano". Ponencia presentada al *XII Congreso de Historia*. Popayán, del 4 al 8 de agosto de 2003.

Bonet-Morón, J.; Reina-Aranza, Y. y Ricciulli-Marin, D. (2018). *Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó y Buenaventura*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 270. Cartagena: Banco de la República.

Castelblanco, C. y Rivas, J. (2012). *Situación actual de las juntas de acción comunal (JAC) creadas en Buenaventura*. Universidad del Valle, Sede Pacífico. Tesis de grado.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Bogotá: CNMH.

CINEP/PPP: Barrera, V., García, M.C., Coronado, S., Hoyos, C. y Guzmán T. (2016). *Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto. Principales hallazgos*. Bogotá: CINEP.

Defensoría del Pueblo (2017). *Problemática humanitaria en la región Pacífica colombiana. Subregión Pacífica. Valle del Cauca. Buenaventura.* Disponible en: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Problematica_humanitaria_en_la_Region_Pacifica_colombiana_-_subregion_Valle_del_Cauca_-_Buenaventura.pdf
DNP (2018). *Territata. Ficha de caracterización: Buenaventura, Valle del Cauca*.

El Tiempo (1 de mayo de 2016). "Amplían terminal de contenedores de Buenaventura". Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16579587

Fededesarrollo-CERAC (2013). *Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia*. Informe preparado para Oleoducto al Pacífico. Bogotá.

CAPÍTULO 7
PUERTO ASÍS (PUTUMAYO)

Daniel Amaya
Aura María Quiroga

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del municipio de Puerto Asís, ubicado en el departamento de Putumayo. Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- Al igual que otras regiones del país con procesos de colonización campesina reciente, en Puerto Asís se ha configurado una dinámica organizacional vigorosa que se fortaleció al calor de conflictos sociales persistentes, relacionados con la actividad petrolera y la economía cocalera. Aunque no se encuentra a una diferenciación tan amplia como los otros municipios, existe diversidad y una gran capacidad de articulación entre las organizaciones del municipio y de ésta hacia otros niveles de agregación que con cierta facilidad alcanzan la escala departamental y regional. De esta forma problemas micro-locales pueden desencadenar protestas mucho más amplias que se registran en una escala más amplia, debido a los vínculos que existen entre las organizaciones sociales.

- En lo que se refiere al tema cocalero y la organización que se ha suscitado en el municipio y la región, debe tenerse en cuenta que, contrario a lo que sucede con otros territorios de inserción reciente a este tipo de economía, en Puerto Asís la coca no ha generado conflictos desintegradores, ni un deterioro del tejido social. Al contrario, luego de más de tres décadas de existencia y la reedición de una serie de políticas estatales fallidas para atender esta problemática, se ha convertido en un elemento estructurante de la identidad de muchos procesos sociales, a pesar de la estigmatización y el señalamiento en su contra.

- Esta sólida y cohesionada organización social, ha protagoni-

zado un total de 46 protestas sociales entre 1975 y 2016, según la BDLS del CINEP. Si bien parecen pocas, muestran una consistencia alrededor de dos conflictos sociales persistentes que las han animado. La gran mayoría de estas protestas ha sido liderada por sectores campesinos (56%) y –en menor medida– asalariados (16%), que entre sus motivos han exigido acceso a servicios e infraestructura (22%), reaccionado a políticas estatales inconvenientes, como la fumigación y erradicación forzada (22%) y demandado el cumplimiento de acuerdos previos (26%). Motivos que por su naturaleza y quizá por la debilidad del ejecutivo municipal, se orientan hacia los niveles de decisión nacional y –a una escala menor– a nivel departamental. La movilización, el paro y el bloqueo de vías son los repertorios que con mayor frecuencia usan los manifestantes para expresar sus demandas.

Contexto

Puerto Asís se localiza sobre la margen occidental del río Putumayo, cerca de la desembocadura del río Guamuez, a 88 kilómetros de distancia de Mocoa, capital del departamento. Limita con la república de Ecuador y con los municipios de Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Orito y San Miguel. Su territorio es plano y tiene una altitud promedio de 400 metros sobre el nivel del mar. Su clima es de tipo húmedo tropical.

Debido a su importancia ambiental y sociocultural, cuenta con tres áreas de especial protección constitucional, y que ocupan un área aproximada de 22 mil hectáreas: el núcleo forestal de Puerto Asís, la zona de reserva campesina La Perla Amazónica y el resguardo indígena Buenavista. Sin embargo, de acuerdo con el último plan de desarrollo del municipio, el 32% de sus ecosistemas naturales han sido transformados recientemente por la ganadería extensiva.

El poblamiento de los primeros criollos data de 1912, con la llegada de misioneros capuchinos que bautizaron el lugar en honor al pueblo natal del santo Francisco de Asís. Este poblado cobró importancia geoestratégica para el país en la década de los 30, cuando se construyeron caminos de herradura y programas de desarrollo para fomentar su poblamiento, como un acto de reivindicación soberana del territorio, en el contexto de la guerra colombo-peruana que tuvo lugar entre los años 1932 y 1933.

Entre 1953 y 1954 se construyó la carretera que lo comunica con Mocoa, el Valle de Sibundoy y Pasto, y el Aeropuerto 3 de mayo. Este temprano desarrollo en su infraestructura lo perfiló como eje del intercambio comercial en la región. Finalmente, fue erigido municipio en 1954.

Sobre esta infraestructura inicial, desarrollada en el marco de una "colonización temprana", tuvo lugar un nuevo proceso de poblamiento mucho más vigoroso que el anterior, el cual demandó fuertemente servicios y políticas estatales que incluyeran adecuadamente a una población en proceso de asentamiento y fijación al territorio. Esta "colonización tardía", que dio lugar finalmente a lo que hoy es el municipio, fue el resultado de la atracción que ejercieron tres actividades específicas.

La primera, asociada al establecimiento de la Texas Petroleum Company en 1963, que dinamizó fuertemente el asentamiento de personas que se insertaron precariamente a esta actividad como obreros y crearon asentamientos alrededor de los campamentos de la petrolera (PNUD, 2016).

La segunda, motivada por los programas de colonización dirigida por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) durante la década de 1960, cuya oferta

institucional rápidamente se vio desbordada ante la cantidad de personas que se asentaron en la región, la mayoría de ellas provenientes de municipios del departamento de Nariño, siguiendo una dinámica de migración en cadena, tal como lo evidencia María Clara Torres en su trabajo (2011, p. 52). Ante tal precariedad estatal, los contingentes de población campesina y urbana que se fijaron en el territorio demandaron mejores condiciones de vida, servicios y bienes públicos. Demandas que además de visibilizarse mucho antes del *boom* cocalero que sobrevino años después –como ocurrió con el paro cívico de 1982, que cubrió a todo el departamento– aún persisten hasta el día de hoy.

La tercera actividad que dinamizó el poblamiento fue el *boom* cocalero que se originó desde finales de la década de 1970 y se incrementó entrada la década de 1980. Las precarias condiciones sociales y las fallas asociadas a un proceso de colonización campesina prevista por el Estado fueron las condiciones que permitieron tal reproducción. Sin embargo, contrario a lo que usualmente se cree, aunque la coca terminó por articularse a las dinámicas del conflicto armado que sobrevinieron en la región, fue mucho más que eso. Como lo demuestra María Clara Torres para el caso de todo el Bajo Putumayo, la economía cocalera fue "el eje rector de la organización de esta sociedad subregional" a tal punto que, indirectamente, facilitó la emergencia de instituciones estatales por la presión que los colonos cocaleros ejercieron vigorosamente desde abajo, sin que ello significara la superación de su marginalidad (2011, p. 43). En otras palabras, la coca no ha sido únicamente un dinamizador de la violencia, el conflicto armado y la ilegalidad en Puerto Asís, también potenció procesos organizativos previos y demandas de integración al conjunto de la nación.

En cuanto a la configuración local del conflicto armado, éste encuentra sus antecedentes con la presencia de miembros de los carteles de Medellín que se impusieron a los miembros del Cartel de Cali en la región, ambos interesados en impulsar cultivos de coca a escala industrial. Así se evidenció con la hacienda El Azul, propiedad de Gonzalo Rodríguez Gacha, un complejo hacendil en el que buscó aglomerar todos los eslabones de la economía del narcotráfico.

En este contexto, provenientes de Caquetá, arribaron las FARC, cuyo principal contacto con la economía de la coca fue el de garantizar que los "patrones duros" cumplieran los acuerdos con los campesinos y le pagaran el impuesto que establecieron a la base de coca. Posteriormente, tres frentes de las FARC (el 32, el 13 y el 26) iniciaron una guerra en contra de los miembros del Cartel de Medellín por los desmanes que el grupo armado de Los Masetos estaba cometiendo en contra de la población civil, y de paso convertirse en el único intermediario y regulador del mercado ilegal. Una vez ganada esta batalla, las FARC se consolidaron en la región a través del frente 48 y desarrollaron una relación ambigua con la población campesina y urbana de Puerto Asís. Por una parte, fueron autoridades reconocidas en un escenario en que el Estado no ofrecía una infraestructura suficiente: resolvían conflictos a nivel rural y garantizaban el desarrollo de la economía ilegal en favor de los colonos y campesinos. Por la otra, afectaron a una buena parte de la población debido a su ofensiva militar, como el ataque a la industria petrolera, afectando a una buena cantidad de personas que trabajan para ésta.

Tal estado de cosas se alteró con la irrupción de los paramilitares en el bajo Putumayo en 1997, comandados por los hermanos Castaño y alias 'Macaco'. Con la excusa de combatir a la guerrilla iniciaron una campaña de violencia sistemática y sostenida contra los líderes sociales, a tal punto que, según uno de los entrevistados, los movimientos sociales se mantuvieron acéfalos durante todo el período de influencia paramilitar:

> "Después de las marchas campesinas del 96 viene toda la persecución a la dirigencia. Desarticulan el movimiento social, muchos asesinados, otros tuvieron que irse para el exterior, otros se fueron para las filas de la insurgencia y algunos pocos se protegieron, pero el proceso en el Putumayo quedó desarticulado desde el 96 al 2006. Nosotros decimos que son los diez años de silencio del movimiento social en Putumayo. El paramilitarismo logró silenciar a Putumayo 10 años" (*Poblador Puerto Asís 1*).

Los paramilitares tuvieron presencia permanente en Puerto Asís hasta su desmovilización colectiva el 1 de marzo de 2006. Las FARC continuaron presentes allí, hasta la firma del Acuerdo de Paz con el gobierno nacional, el 24 de noviembre de 2016.

A pesar de la desarticulación de estos actores del conflicto, la violencia contra los movimientos sociales en Puerto Asís no ha cesado. Recientemente sus dirigentes han sufrido amenazas y atentados, y se ha reportado la presencia de grupos armados no identificados que al parecer se financian con el narcotráfico y haciendo extorsiones a los contratistas petroleros.

Entorno Organizacional

Puerto Asís es un municipio donde existen procesos organizativos de diversa naturaleza, pero que convergen en algunas reivindicaciones comunes, lo que les ha permitido aunarse en organizaciones de segundo orden que han desarrollado capacidades de movilización y de interlocución con autoridades municipales, departamentales y nacionales para adelantar procesos de negociación de sus demandas.

Las juntas de acción comunal son las principales formas de organización social en el casco urbano y en la zona rural de Puerto Asís. A pesar de aglutinar a muchos miembros de la comunidad y de su larga trayectoria, han sufrido un desgaste debido al divorcio entre las JAC urbanas y las rurales, y a los intereses electorales locales. Así lo contó un miembro de ASOJUNTAS:

> "La asociación de juntas tiene más o menos un período de 27 años de estar conformada. Somos 208 juntas de acción comunal en Puerto Asís. Ha sido muy duro trabajar en este tema, porque el tema político aquí es muy difícil porque la politiquería es muy fuerte [...] Estamos divididos, un grupito pequeño lo tiene el alcalde. Menos mal que hay un grupo amplio de juntas de acción comunal que estamos trabajando con las organizaciones sociales, un grupo rural. Las juntas urbanas son pura politiquería, cada una tiene su concejal padrino, tiene su secretario padrino y, bueno, toda esa vaina. En el sector rural hemos dicho que no, que vamos a trabajar lo de nosotros" (*Poblador Puerto Asís 2*).

El municipio alberga la zona de reserva campesina conocida como La Perla Amazónica. Con su creación, campesinos de 23 veredas buscan consolidar la forma de producción campesina como forma de desarrollo social alternativa al cultivo de coca, y a través de ella lograr su estabilidad económica. Un campesino entrevistado narró:

> "Nosotros empezamos a pensar que se podía hacer algo distinto con el territorio desde 1996, cuando fueron los paros y las marchas cocaleras. Entonces, al menos quienes éramos más conscientes de la situación, pues pensamos que una de las cosas es que la coca nos estaba dejando recursos, pero que eso no era lo que se quería para el territorio, que se estaba perdiendo la identidad de campesinos. Estábamos ad-

> quiriendo una identidad cocalera propiamente. Porque yo recuerdo que antes de haber coca, antes del 80, la gente vivía, nosotros vivíamos de la agricultura, teníamos posibilidades de comerciar [...] Se creó el 18 de diciembre del año 2000, fue constituida como zona de reserva campesina en una asamblea amplia que se hizo en la vereda La Piña, con aproximadamente 700 personas" (*Pobladora Puerto Asís 3*).

Los habitantes de la zona de reserva campesina han encauzado sus actividades de incidencia política y gestión del territorio a través de la Asociación de Desarrollo Integral Sostenible Perla Amazónica (ADISPA), de la cual derivan y forman parte otras organizaciones, definidas por sus intereses específicos:

> ADISPA hace asamblea cada dos meses [...] cualquier decisión que se tome, se toma en asamblea. La organización de las mujeres se llama MEMPA (Mi Nombre es Mujer Perla Amazónica). Está el grupo de jóvenes Juventud Raíces de Dignidad (JURADIPA), esa se creó en 2008. [...] Bueno, está el vicepresidente, presidente, secretario y tesorero. Fuera de eso, en este momento hay tres fiscales, uno por cada sector, para que le hagan control a la organización. Está el comité de infraestructura, el comité de proyectos (*Ibíd.*).

Hay otras organizaciones de naturaleza campesina, especialmente en zonas de alta conflictividad, en las cuales sus habitantes se cohesionan en torno a la autoprotección de sus derechos y la gestión del territorio. Este es el caso del Sindicato de Trabajadores Campesinos del Cordón Fronterizo del Putumayo:

> "La organización se llama SINTCAFROMAYO, está ubicada en el corregimiento Teteyé del municipio de Puerto Asís, en la ribera del río San Miguel [...] nace en el marco de la creciente militarización en las zonas de frontera de nuestro departamento. Militarización que responde a toda la correspondencia que dio el gobierno nacional en ese momento en cuanto a contrarrestar el crecimiento de cultivos ilícitos en todo el departamento, sobre todo en zonas de frontera.
>
> Esa militarización generó crecimiento en términos de violaciones a derechos humanos, recrudece la acción de la fuerza pública alterando la convivencia y la tranquilidad de las comunidades campesinas y quienes habitamos en ese corregimiento optamos por organizarnos, unirnos, para generar acciones de protección y procesos propios desde cada comunidad, para generar ambientes de paz y diálogo, incluso con la presencia de la fuerza pública. La organización nace el 4 de diciembre de 2004 en la vereda Caucasia con una asamblea de más de 600 personas. La organización tiene como base fundamental el trabajo en pedagogía, capacitación, actualización y empoderamiento de las comunidades para la defensa de los derechos humanos" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

Esta misma persona explica que la forma de organización sindical reivindica su identidad de trabajadores campesinos y les permite una mejor concertación y gestión del desarrollo de su comunidad:

> "SINTCAFROMAYO es sindicato de trabajadores campesinos del corredor fronterizo del Putumayo. La figura de sindicato nos permite no solamente organizarnos, sino también proyectar el desarrollo de nuestras comunidades. En los estatutos de nuestro sindicato existen acciones como la capacitación y empoderamiento de actividades

agropecuarias, para proyectos y empresas de mediana o gran escala, sin ánimo de lucro. Nuestro sindicato cuenta con una tienda comunitaria y está sacando adelante un proyecto sobre un centro de acopio y el fortalecimiento de la caña panelera. Contamos con una finca propia como sindicato (*Ibíd*.).

Muchas activistas de esta y otras organizaciones similares conforman a su vez la Coordinadora de Mujeres Andino-amazónicas, una organización sin estructura vertical y con perspectiva de género que reflexiona en torno a los problemas propios de las mujeres y los visibiliza en los espacios de discusión política.

> "Entonces, la conforman mujeres que son parte de organizaciones mixtas. Por ejemplo, hay mujeres de SINTCAFROMAYO, mujeres de ACSOMAYO, la Asociación de Campesinos del Oriente de Putumayo, mujeres de ASIAGRO y también estamos coordinando con las mujeres de la zona de reserva campesina, y con las mujeres afro.
>
> Es una organización horizontal donde todas tenemos voz y voto si en algún momento se requiere conformar delegaciones o vocerías, pues se definen esas delegaciones y vocerías de manera consensuada. No hay jerarquía. Estas definiciones dependen de los espacios que nos convoquen y de las experticias de cada una de las mujeres. Digamos que hay un encuentro de mujeres cocaleras en Medellín, por ejemplo, entonces que vaya la compañera que ha venido siendo delegada de los comités cocaleros" (*Pobladora Puerto Asís 1*).

Por otra parte, la Nación Nasa ha tenido que vincularse a la dinámica estatal, debido a la exponencial ocupación de su territorio, y constituir resguardos. De los 38 resguardos indígenas en Putumayo, ocho se encuentran en Puerto Asís. Cada uno tiene un gobierno propio y delegados especializados por temas, que participan en escenarios políticos externos.

> "Nosotros no hablamos de pueblo sino de nacionalidad, la nación Nasa está en ocho departamentos y uno de ellos es el Departamento de Putumayo, aquí nos encontramos en diez municipios. En Puerto Asís hay ocho resguardos del pueblo Nasa. En Putumayo estamos constituidos en 38 resguardos indígenas, con una asociación regional, un consejo regional y nos direccionamos desde esa parte organizativa. Eso en el departamento y en el municipio, caso acá de Puerto Asís, está nuestro consejo de autoridades del municipio, conformado por las autoridades de los resguardos.
>
> Como se sabe, los resguardos indígenas son entidades territoriales, es decir, como un pequeño municipio dentro de un municipio. Un resguardo tiene poderes: el legislativo, el poder administrativo, y dentro de eso contempla todas sus costumbres. Desde ahí se construye la parte administrativa, las asambleas de cada resguardo, que están organizadas por un cabildo, en el cual hay un gobernador, secretario, tesorero, capitanes, alcaldes mayores, alguaciles. Esa es la representación política de ese resguardo. Las decisiones las toma la asamblea y el ejecutivo no puede salirse de las decisiones de la asamblea. Desde eso se construyen unas juntas directivas, donde trimestralmente se reúnen las autoridades indígenas, los 38 gobernadores más diez delegados por cada resguardo. Dentro de esos delegados hay uno para salud, educación, justicia propia, producción, guardia indígena, juventud y familia. Esos delegados son los que llegan a las juntas directivas para hacer grupos de trabajo y comenzar a crear la plataforma en cada tema" (*Poblador Puerto Asís 3*).

El proceso organizativo más amplio es la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, la Baja Bota Caucana y Cofanía Jardines de Sucumbíos, que convoca a las organizaciones sociales en torno a la defensa de los derechos humanos:

> La Mesa Regional se creó de manera oficial en 2006, el 26 de agosto, mediante un evento en Orito, Putumayo, en una asamblea donde se convocó a toda la institucionalidad: a los alcaldes, a la gobernación, a los representantes a la cámara, incluso la fuerza pública, y creo que Naciones Unidas. Esto se da porque, después de las marchas campesinas del 96, viene toda la persecución a la dirigencia" (*Poblador Puerto Asís 1*).

Como parte de su gestión, ha denunciado 163 asesinatos perpetrados en 2014 y 56 en 2015 contra líderes sociales, indígenas y juveniles vinculados a procesos sociales organizativos. Además, informan que en 2015 se produjeron 68 capturas irregulares de líderes sociales (PNUD, 2016b).

Las comunidades, representadas en sus organizaciones, han reconocido como necesidad primigenia la construcción de canales de diálogo con las instancias gubernamentales, en los niveles local, regional y nacional. Su determinación les ha llevado a subvertir la relación antagónica que ha existido entre ellas y el Estado, a través de su proyección a escenarios políticos diferentes a la protesta social, como los escenarios electorales.

De acuerdo con el relato de un miembro de SINTCAFROMAYO, conscientes de que su fortaleza era la cohesión interna a partir de reivindicaciones comunes, decidieron participar en política:

> En el departamento de Putumayo, así como existe SINTCAFROMAYO, existen alrededor de 25 procesos organizativos del sector campesino [que] hemos venido trabajando desde hace más de 20 años de la mano con comunidades indígenas y con consejos comunitarios afro. Estos tres sectores –campesinos, indígenas y afro– nos encontramos trabajando en una plataforma que se llama la Mesa Regional de Organizaciones Sociales y también pertenecemos, la mayoría, a la plataforma nacional de la Marcha Patriótica.
>
> En algún momento, entre el 2014 y 2015, cuando dimos por cerrada la protesta más fuerte que ha tenido nuestro departamento, tomamos la decisión de llegar a escenarios de poder. Porque ya vemos y podemos también sentir en carne propia, lo que significa que no nos presten atención en las instancias gubernamentales. Que no haya alguien que se abandere de esas necesidades que tiene la gente de, mínimamente, ser escuchada... sí, no van a ser atendidas o solucionadas sus dificultades" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

En las pasadas elecciones departamentales lograron posicionar dos diputados en la asamblea departamental, que representan a organizaciones de base y a la Mesa Regional de Organizaciones Sociales, con el aval de la Marcha Patriótica como movimiento político.

Conflictos Sociales y Protesta

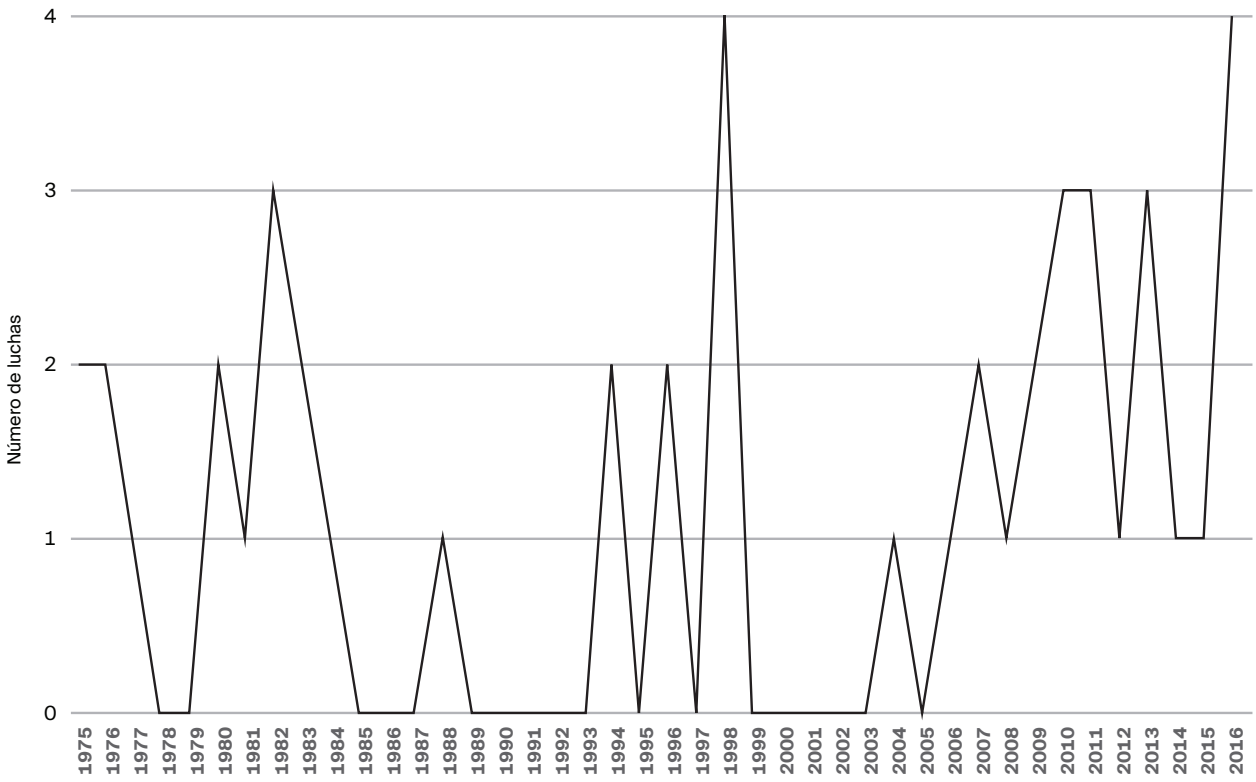
Según la BDLS del CINEP, entre 1975 y 2016 se registraron un total de 46 eventos de protesta. Si bien parecen pocas en comparación con municipios como Buenaventura o Apartadó (más urbanos y más poblados, por cierto), llama la atención que más de la mitad de éstas, 24 en total, fueron protestas que tuvieron un alcance subregional, departamental, regional o nacional, lo cual

da cuenta de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales del territorio con redes y otras organizaciones que les permiten escalar sus reclamos a un ámbito geográfico más amplio. Igualmente, se ha tratado de una protesta social relativamente homogénea en cuanto a los actores que participan y las demandas que expresan, lo cual demuestra que han sido conflictos sociales persistentes los que la han dinamizado.

La gran mayoría de estas protestas han sido lideradas por sectores campesinos (56%) y, en menor medida, asalariados (16%) que entre sus motivos han exigido acceso a servicios e infraestructura (22%), reaccionado a políticas estatales inconvenientes como la fumigación y erradicación forzada (22%) y demandado el cumplimiento de acuerdos previos (26%) –la gran mayoría suscritos en eventos de protesta previos–. Motivos que por su naturaleza y quizá por la debilidad del ejecutivo municipal, se orientan hacia los niveles de decisión nacional (48%) y, en menor medida –aunque de forma importante–, a nivel departamental (18%). La movilización (41%), el paro (33%) y, en menor medida, el bloqueo de vías (15%), son los repertorios que con mayor frecuencia usan los manifestantes para expresar sus demandas.

Gráfica 14. Eventos de protesta social en Puerto Asís (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Ahora bien, al observar su dinámica temporal, se pueden identificar tres olas de protesta importantes. A nivel histórico se identifica el año de 1982 como un pico importante, resultado de los paros cívicos desarrollados en la región, y constituye un evento fundacional en el sentido

que expresó, por primera vez, una demanda por mejores servicios e infraestructura que persiste hasta el día de hoy. En esa ocasión sus reivindicaciones básicas fueron: "interconexión eléctrica, creación de empresa de energía, abastecimiento gratuito por ECOPETROL de combustible para plantas en intendencia, ampliación de acueductos y agua tratada para consumo, servicio telefónico de larga distancia y urbano, carretera Mocoa-Pitalito, vías inter-municipales, transporte, hospitales, universidad para el Putumayo, dotación a colegios y escuelas, transporte escolar, plazas de mercado...".

Las protestas posteriores, ubicadas en los picos de 1994 a 1999 y de 2007 en adelante, han sido una suerte de reedición de tales demandas, solo que enmarcadas en la problemática de la economía cocalera que prosperó, precisamente, porque las circunstancias que los mismos pobladores demandaban solucionar no fueron ni han sido objeto de una adecuada respuesta estatal.

En consecuencia, actualmente, el conflicto de mayor relevancia en este municipio se relaciona con la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, dado que el cultivo y comercialización de la coca desplazó las formas de producción campesina y se constituyó en un renglón fundamental de la economía del municipio.

El 18 de noviembre de 1994 tuvo lugar la primera manifestación en rechazo a la fumigación de cultivos de uso ilícito en Puerto Asís. Este evento fue el preámbulo de la primera movilización social a nivel subregional contra la política de sustitución "Plante" en 1996. Las comunidades reivindicaron el cultivo de coca como parte importante de su economía, por lo que su erradicación inconsulta se entendía como un ataque fulminante a los ingresos de las familias, es decir, violentaba su derecho al mínimo vital. Además, las aspersiones con glifosato contaminaban aguas y dañaban otros cultivos (BDLS del CINEP).

Se trata de un conflicto que desde entonces ha motivado de manera reiterada eventos de protesta social en Puerto Asís. Es un conflicto social persistente, con pocas variaciones en su esencia y reivindicaciones, y su resolución está pendiente desde hace mucho tiempo:

> "Si desde ese tiempo (1996) se hubiera cumplido, no estuviéramos ahorita como estamos. Fíjese cuantas generaciones han pasado desde ese paro y entre más días, en vez de disminuir la vocación cocalera y fortalecerse la vocación campesina, ha sido al contrario. Entonces, es por eso por lo que ahorita estamos enfrentando, con el tema del acuerdo de paz, el tema de la sustitución de cultivos, y hay mucha gente que sí tiene la voluntad de arrancar y todo, pero como no cree en el gobierno, está renuente. Entonces, lo que están pensando es en rotar los cultivos y va a generar mucho más daño, porque en eso de rotar van a quitar monte, van a quitar bosque, van a acabar con la Amazonía" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

Y tiende a agudizarse por los reiterados incumplimientos y dilataciones del gobierno nacional:

> "Otro de los conflictos que está a punto de reventar es el tema de la sustitución. 20 mil familias ya levantaron sus matas; si a esa gente no le cumplen los acuerdos con el gobierno, lo que van a hacer es volver a sembrar y ya no van a ser 20 mil, sino otras 30 mil que no entraron, van a entrar. Van a ser 50 mil familias que, seguramente, no se van a dejar erradicar y va a haber una confrontación.
>
> Si bien existe el acuerdo de paz y el acuerdo para la sustitución de cultivos, en Putumayo desde 1996 existe una propuesta propia para contrarrestar la presencia de cultivos ilícitos [...] Cuando se da lo del

acuerdo de paz, lo que hicimos fue llevar esas propuestas a la mesa [...] Van más de 21 mil familias que se sumaron a la iniciativa para la sustitución de cultivos y que ya están practicando los planes de erradicación voluntaria, pero que se supone ya deberían estar recibiendo todo lo que el gobierno nacional debe cumplir a las comunidades. No se trata de arrancar la coca y recibir un presupuesto cada dos meses, el programa es: arrancamos el cultivo, recibimos asistencia técnica en cada finca y, con el conocimiento propio de cada finquero, empezar a construir los proyectos" (*Poblador Puerto Asís 1*).

Según uno de los entrevistados, este conflicto ha permitido el encuentro de las organizaciones sociales, ha sido el eje más importante de su trabajo interno y los ha conducido a abordar otras situaciones conflictivas:

> "Nuestro principal objetivo para constituirla [la Mesa Regional] fue el tema de los derechos humanos y la problemática social cocalera. Pero luego que avanza todo el proceso, que empezamos a movilizarnos, surgieron otros dos temas: la inversión social y la problemática minero-energética y ambiental. Entonces se incluyen esos temas y son esos cuatro temas por los cuales ha estado participando la organización social, hasta el año 2015" (*Ibíd.*).

Aupado al anterior, un segundo conflicto persistente ha sido el enfrentamiento entre comunidades y empresas petroleras. Se trata de una tensión permanente en torno a la vocación productiva del territorio, especialmente con los indígenas.

> "Están como muy apáticos. Lo que sí parece ser que están de acuerdo es en moverse por el tema petrolero. Para exigirle a la petrolera, por una parte, que no siga explotando, que no abra más y que lo que está explotando cumpla con la función social, y que en realidad deje recursos de desarrollo y no cositas pequeñas, ellos están hablando mucho lo de la electrificación o las plantas solares para las casas. Están hablando de vías que no levanten ese polvero" (*Pobladora Puerto Asís 3*).

Las afectaciones medioambientales que se reflejan en la contaminación de las aguas y repercuten en la salud y calidad de vida de las poblaciones rurales, son uno de los mayores reproches que se hacen a la explotación petrolera:

> "El conflicto deriva de la necesidad de proteger los territorios, sus hijos y la vida. Por ejemplo, en un estudio que hicimos en el corredor Puerto Vega-Teteyé la explotación minero-energética, evaluando exámenes médicos y haciendo seguimiento, nosotras vimos que mujeres de las zonas continuas a los pozos de explotación habían venido presentando abortos. Nosotras y las mismas mujeres atribuían eso al consumo de agua contaminada. Entonces, claramente las exigencias son de protección al territorio y a la vida misma, de manera directa, porque la afectación al territorio se ve reflejada en la vida de las mujeres y de sus hijos. Los chinos ya no podían bajar al río porque está contaminado con petróleo. La alimentación tradicional, por ejemplo la cacería, se ha ahuyentado precisamente por la explotación petrolera" (*Pobladora Puerto Asís 1*).

Algunos de los entrevistados sostienen que existe una relación abiertamente antagónica entre las empresas petroleras y las organizaciones rurales de Puerto Asís. Acusan a estas empresas de intentar desarticular los movimientos sociales a través de dádivas y prácticas clientelistas y, cuando estas fracasan, acuden a la violencia:

> "El 75% de la zona de reserva campesina está toda entregada en concesión [a la extracción petrolera]. Tienen concesión de explotación, pero no han podido. Ahorita se nos metieron a tres veredas y ayer vino un presidente de junta y dijo que allá había ido un representante de Vetra y le había dicho que no quiere saber nada de la Asociación, que a ellos no les importaba ni la zona de reserva ni la asociación, que los que iban a recibir los beneficios era la gente. Que dizque la asociación lo que quería era acaparar los beneficios. Tácticas para poner a la gente en contra" (*Pobladora Puerto Asís 3*).

> "Otra cosa que hay que mencionar y que yo creo que no la podemos desconocer y que la decimos con toda la responsabilidad del caso, es que detrás de las empresas petroleras viene mucho peligro para las comunidades. La gente vive en un riesgo total. Quien rechace un proyecto petrolero en un municipio, en un departamento como Putumayo, ya es objetivo de toda clase de inseguridad. Incluso nosotros en el corredor Puerto Vega-Teteyé, entre el 2002 y 2004, perdimos varios compañeros que se paraban frente a un escenario a decir no al petróleo. Esos compañeros, por cuestiones muy difíciles de creer eran asesinados, robados, atracados, incluso desaparecidos. Y son muchos los casos que tenemos así en nuestro municipio" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

Por su parte, las comunidades indígenas denuncian la usurpación de territorios colectivos por parte de empresas petroleras que desconocen su presencia ancestral. Según dice el entrevistado, la negligencia del Estado para el reconocimiento de estos territorios colectivos es funcional al avance inconsulto de la explotación petrolera en zonas de resguardo:

> "La discusión de nosotros ha sido el tema territorial, el gobierno ha sido negligente para titular los territorios colectivos. La concesión del territorio a empresas petroleras multinacionales, desconociendo que el territorio se encuentra habitado con población indígena, asentamientos. Desconocen el derecho a la consulta" (*Poblador Puerto Asís 3*).

Reivindicaciones sobre estos dos conflictos sociales tuvieron convergencia en intensas jornadas de protesta que se iniciaron en el corredor Puerto Vega-Teteyé, al sur del municipio, y se extendieron a escala regional tras una prolongada confrontación con la fuerza pública:

> "Aquí en Puerto Asís, uno de los más significativos fue el del corredor Puerto Vega-Teteyé. Eso fue un paro en 2014, comenzó en junio y terminó, creo, a finales de septiembre. En confrontación directa con el ESMAD fue como un mes, pero las comunidades continuaron en asamblea permanente. Fue una de las movilizaciones más emblemáticas, aparte de la resistencia, por muchas cosas, digamos que políticamente las ganancias que hubo, pero también los impactos que hubo, un compañero muerto, varios heridos, mutilados. El motivo de esa movilización fue por la ampliación petrolera de Vetra, ellos querían hacer una ampliación a la licencia 1930, en tiempo y en extensión. Ellos venían explotando 30 pozos petroleros y querían expandir la explotación hasta 100 pozos, entonces se bloqueó la industria por todo ese tiempo y, claro, eso generó grandes pérdidas. Con eso se logró que vinieran varios ministros aquí al municipio, vino el Ministro del Interior, el Ministro de Agricultura, creo que el de Trabajo, fueron como cuatro ministros los que aterrizaron. Allí se plasmó un pliego de exigencias, el primero era el tema mine-

ro-energético, la problemática social cocalera con las fumigaciones y erradicaciones, el tema de seguridad y derechos humanos, el tema de inversión social. Por cada uno de ellos se plasmó un plan de acción.

A pesar de que era una movilización que se dio en el corredor, los compañeros quisieron ampliar el pliego a la región, o sea, el pliego de exigencias no era para ellos, era para la región y fue por eso que allí se articuló toda la problemática regional, siendo epicentro Puerto Asís. Siempre ha sido Puerto Asís el epicentro de las negociaciones con el gobierno nacional. Se avanzó en la concertación de un programa de sustitución de cultivos y la ampliación de la licencia a la petrolera quedó suspendida, no quedó derogada como nosotros queríamos. Se hizo un proceso de investigación, un proceso de evaluación fisicoquímica del suelo, el aire y el agua, todo eso se hizo un estudio allá. Por otro lado, el tema de derechos humanos, que no fueran a judicializar a los compañeros que participaron en la movilización" (*Pobladora Puerto Asís 1*).

Pero hay otras dos circunstancias conflictivas que no motivan dinámicas de protesta social o reivindicaciones por parte de las comunidades. El primero es la deficiente prestación del servicio de salud, como un problema histórico y persistente:

"En Puerto Asís es muy poco lo que se ha logrado en términos de lucha, en términos de exigir un cumplimiento a un verdadero derecho a la salud. Puerto Asís es un municipio que cuenta con un hospital de tercer nivel, que además acoge a los municipios de frontera y al municipio de Puerto Leguízamo en términos de salud. Pero, en la práctica, la atención que la gente recibe es muy... digamos que genera mucha dificultad, pero la gente no toma la iniciativa, no ve a bien protestar, ni movilizarse para exigir este derecho como corresponde" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

El segundo conflicto social que tampoco genera movilización social es el microtráfico y el consumo de drogas, que deriva en violaciones de derechos humanos:

"En Puerto Asís hay algo que está cogiendo mucha fuerza y es el tema de salud pública alrededor del consumo de drogas. La comunidad, la gente, reconoce esto como un problema, como una crisis seria, como una dificultad enorme en el municipio, pero no hay una actuación frente a eso, no hay acciones frente a eso. Tanto los padres de familia, las instituciones educativas... Las entidades gubernamentales debieran proyectar algo para contrarrestar esta situación y para ir cortando de raíz este problema, atendiendo a los jóvenes. Pero además, también, buscar combatir las estructuras de microtráfico o tráfico en el municipio. Eso no se hace, digamos que ese tema casi nadie lo toca, nadie le presta atención a ese tema. Puerto Asís es un municipio donde se aplica la mal llamada 'limpieza social', la famosa limpieza social. Y en esa famosa limpieza social siempre caen los jóvenes, los muchachos que por cuestiones de su vida misma están cayendo en vicio, están cayendo en drogadicción. Están siendo parte de robos, de atracos. Todo esto lo promueve el mismo consumo acelerado de drogas en el municipio. Pero ni la zona rural, ni la zona urbana actuamos frente a este tema" (*Ibíd.*).

En síntesis, Puerto Asís cuenta con un panorama de conflictos sociales menos diversificado que los demás, pero no por ello más fácil de interve-

nir. Dos conflictos sociales han sido persistente y han alimentado históricamente la protesta: la políticas estatales frente a la economía cocalera, que no saca de la marginalidad a una buena porción de campesinos, y los impactos negativos que tiene la explotación de petróleo en materia ambiental, territorial y laboral. Otros, aunque persistentes, no han motivado protestas específicas pero tienden a sumirse en las demandas más agregadas de la dinámica de protestas recién mencionada. Y, por último, conflictos emergentes como el microtráfico y el consumo de drogas que, por las implicaciones que pueden tener, desincentivan la visibilización de la problemática.

Cuadro 13. Clasificación de los conflictos sociales – Puerto Asís

TIPO DE CONFLICTO	MOVILIZACIÓN	
	Sí	**No**
Emergente	*No se identificaron.*	Microtráfico y consumo de drogas.
Constante	Infraestructura y servicios públicos precarios. Políticas estatales que afectan negativamente una economía local dinamizada por la coca ante la imposibilidad de desarrollar otro tipo de actividades legales. Impactos negativos de la explotación de petróleo en el ambiente, el territorio y el trabajo de los habitantes del municipio.	Mala calidad en la prestación del servicio de salud.

Respuesta Institucional

De acuerdo con la información recolectada en el terreno, es posible afirmar que las organizaciones sociales en Puerto Asís conceden muy poca credibilidad a las instituciones estatales, en la medida que su forma de proceder las ha llevado al convencimiento de que su principal función en el municipio es proteger a la industria petrolera, por lo que sus acciones van a estar encaminadas, primero que todo, a disolver el bloqueo o la movilización.

Según los entrevistados, históricamente las protestas de las organizaciones sociales han sido atendidas únicamente como un problema de orden público que afecta la movilidad. Así, el Estado tiende a manifestarse representado por agentes de la fuerza pública que exigen el despeje de la vía; generalmente no logran disuadir las manifestaciones y aparece el ESMAD.

> "La gente bloquea, llega la Policía a decir: 'Tienen que abrir, tienen que abrir, no hay otra solución, es abrir o abrir'. La gente dice: 'No, no abrimos hasta que no vengan a dialogar'. Cuando ya ni la gente cede,

ni la Policía tampoco entonces, inmediatamente, mandan al ESMAD" (*Poblador Puerto Asís 1*).

Los entrevistados reprochan a las entidades territoriales y a sus representantes su pasividad como regentes del orden público y garantes de los derechos de las comunidades movilizadas. Advierten que, en ocasiones, es más fácil convocar a representantes del gobierno nacional que a las autoridades locales.

> "Las autoridades locales no hicieron presencia, eso fue confrontación, confrontación, confrontación, hasta que llegaron las autoridades nacionales y miraron que los actores locales en ese momento no se vincularon para nada en ese proceso; uno no veía al gobernador, uno no veía al alcalde, no. Fue por eso por lo que el proceso de interlocución se dio con las autoridades nacionales y no con los actores locales. Además, porque las comunidades también ya habían evidenciado que las autoridades locales no iban a resolver nada, porque siempre les tiraban la pelota a los actores nacionales, al ANLA, a Minambiente, directamente a ellos" (*Poblador Puerto Asís 3*).

Advierte uno de los entrevistados que la lentitud con que las autoridades gubernamentales atienden el llamado al diálogo político que proponen las comunidades en sus ejercicios de movilización, obedece a una táctica de confrontación pasiva, que busca desarticularlos por la vía del agotamiento de sus recursos, una táctica de desgaste:

> "Lo primero que llega es la fuerza pública, luego la alcaldía, luego de la alcaldía la gobernación, mientras todo eso pasa han pasado unos veinte días. Luego, para que la institucionalidad local se mueva y logre convocar al gobierno nacional, otros quince días. Más de un mes. Y eso dependiendo del bloqueo, porque si las autoridades ven que no es mucha gente, entonces así mismo le da el tratamiento, no les paran bolas, juegan al desgaste. Siempre han jugado al desgaste, que la gente se canse, se vaya para sus casas y no moleste, porque es más barato eso que prestarle atención a la gente" (*Poblador Puerto Asís 1*).

Los líderes sociales entrevistados afirman que, en los últimos años, la dinámica de confrontación entre el Estado y las organizaciones en proceso de movilización ha involucrado a la Fiscalía y jueces de la República como un nuevo actor. Afirman que el poder judicial ha sido utilizado de manera fraudulenta para atacar los liderazgos de las organizaciones sociales:

> "También compañeros detenidos, porque alrededor de todo esto se mueven fácilmente los montajes judiciales, para que los dirigentes, los que orientan este tema de las protestas sean detenidos y poder aplacar la fuerza organizativa de las comunidades. Nosotros hemos tenido compañeros que detienen toda una directiva de organizaciones, siete u ocho compañeros de una organización detenidos en una sola detención, detenciones masivas que llamamos nosotros [...] Siempre le imputan a la gente el delito de rebelión, siempre dicen que por el hecho de hacer una protesta es delito de rebelión. En su gran mayoría los procesos han sido por rebelión, y en las etapas procesales se termina demostrando que no existe nada que tenga que ver con la rebelión, pero que, con esa misma forma, hasta que no se cumplen las audiencias y se llega a la audiencia de declaración como tal, y demuestran con pruebas y todo [...] Por ejemplo, el compañero Wilmar fue detenido de manera irregular y en la legalización de captura esto no se pudo demostrar, él tuvo que estar 18 meses preso para poder demostrar su inocencia y los montajes ju-

diciales que se hacen contra la dirigencia. Cuando a él lo detienen, detienen a otros seis compañeros con él y son todos los compañeros de la organización. Una organización del río Putumayo, con eso casi que desaparece esa organización" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

Sin embargo, dos circunstancias han evolucionado de manera positiva desde el año 2015. Por una parte, la gente advierte un cambio de actitud en las autoridades locales, en primera medida por una decisión del gobernador Jimmy Díaz, que durante el paro agrario de 2013 en un proceso de concertación entre las organizaciones sociales y autoridades realizaron acuerdos para la manifestación social, lo que permitió el menor grado de confrontaciones a nivel nacional durante este paro agrario, y por otra parte, la incidencia política de líderes y lideresas sociales en diversos espacios públicos para visibilizar las problemáticas de las comunidades y las razones de sus manifestaciones sociales. Ahora se muestran prestas para el diálogo e intervienen en defensa de la integridad de los manifestantes. Como se muestra en el siguiente testimonio:

> "En los últimos paros han sido incluso condescendientes, los alcaldes estuvieron muy atentos, hubo alcaldes que dijeron 'No, acá no me entra el ESMAD', entonces los alcaldes fueron un freno grande ahí. El gobernador anterior, ese dijo: 'No, yo no quiero eso', le dijo al mismo Coronel o General, 'tratemos de hablar, nosotros nos encargamos de ir a hablar con el gobierno, para que venga el gobierno'. Entonces lo tomaron por ahí, a no dejar maltratar la gente los mismos gobernantes. Además, el comercio se solidarizó" (*Pobladora Puerto Asís 3*).

Por otra parte, algunas organizaciones sociales han enfatizado sus esfuerzos pedagógicos y organizativos en la prevención de conflictos con la fuerza pública durante las manifestaciones. De acuerdo con el siguiente testimonio, evadir la confrontación se ha traducido en menos agresiones por parte de la fuerza pública:

> "Nosotros, de lo que hemos aprendido con los ejercicios de capacitación, es aprender a sobrellevar esa situación y no dejarnos llevar. No dejarnos llevar por el discurso que maneja la fuerza pública, sino decirle a ellos: 'Si ustedes lo que quieren es que nosotros no protestemos, traigan a quienes tienen que venir a escucharnos para buscar una solución al problema y no hay protesta'. Si la fuerza pública no ve una actitud de choque no pueden, sí, porque no hay quien le haga, digamos que para pelear se necesitan dos y en este caso la fuerza pública no ha encontrado eso en las comunidades. Entonces termina llegando la personería, la secretaría de gobierno y terminan llegando los actores que se sienten afectados con la protesta" (*Pobladora Puerto Asís 2*).

Conclusión: Claves para el Diálogo

Sobre la base de los resultados del diagnóstico que presentamos en este capítulo, se hacen recomendaciones específicas a modo de claves que facilitarían el diálogo según las características observadas en los niveles de organización de la población, los conflictos sociales que dinamizan o no las protestas y las capacidades para darles respuesta en el territorio.

- Puerto Asís evidencia un entorno organizacional si bien menos diversificado que algunos otros municipios del proyecto, mucho más sólido y cohesionado. Cuenta con canales de articulación e información que fluye de abajo hacia arriba y de arriba hacia

abajo con cierta facilidad. Como resultado, los conflictos micro-locales, del orden de la vereda o el barrio, se pueden agregar en demandas de mayor calado que se manifiestan en protesta de mayor cobertura territorial. En este sentido, una primera clave de diálogo implica tener en cuenta una estrategia de aproximación dual. Esto significa desarrollar, al mismo tiempo, la búsqueda de canales de diálogo tanto con los líderes municipales y departamentales de estas organizaciones como con sus miembros de base a nivel de veredas, corregimientos y barrios. Aunque entre unos y otros existen diferencias, no deben desconocerse los vasos comunicantes que existen entre ambos.

- La coca interactúa positivamente con procesos organizativos y otras actividades económicas legales de la región. De modo que enfrentar esta problemática como un simple asunto de campesinos avariciosos que quieren enriquecerse es un gran error. Contrario a otras regiones como Tumaco, aquí la coca ha sido uno de los elementos estructurantes de la identidad regional, no solo por lo que ella significa como recurso, sino también por los efectos cohesivos que han tenido entre los campesinos una serie de políticas estatales fallidas donde se ha combinado la "mano dura" con incumplimiento de compromisos.

- Los cambios graduales que las organizaciones sociales han observado en las autoridades civiles del departamento y del municipio, dibujan un panorama político que debe aprovecharse en función de las aproximaciones que la Policía desea desarrollar en el territorio para recuperar confianza y legitimidad. No obstante, no debe desconocerse que esta nueva oportunidad debe lidiar con una larga historia de estigmatización de los liderazgos sociales del territorio.

Bibliografía

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo* [en línea]. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/petroleo/petroleo-coca-despojo-territorial.pdf

Dejusticia (2018). *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio*. Ediciones Antropos.

DNP (2018). *Territdata. Ficha de caracterización: Puerto Asís.*

El Tiempo (30 de mayo de 2016). "El dosier criminal de la banda 'la Construʼ" [en línea]. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16607226

Hurtado, J.R. (2014) *La Colonización y las prácticas productivas: una reconfiguración del territorio de los campesinos colonos en Puerto Asís Putumayo corredor Puerto Vega-Teteyé* [en línea]. Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/17162/CastroHurtadoJoseRicardo2015.pdf?sequence=1

Kuan Bahamón, M. (2013). *La misión Capuchina en el Caquetá y el Putumayo 1893-1929* [en línea]. Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/9804/KuanBahaonMisael_S.J.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PNUD (2013). *Perfil productivo del municipio Puerto Asís* [en línea]. Disponible en: https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_municipio_puerto__b664e304ed0e3a

(2016). *Putumayo: Análisis de conflictividades y construcción de paz* [en línea]. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-putomayoconflictividades-2016.pdf

Redprodepaz (2014). *Departamento de Putumayo* [en línea]. Disponible en: http://pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/INFORME-PUTUMAYO-REDPRODEPAZ-Y-PAZ-Y-RECONCILIACI%C3%93N.pdf

Torres, M.C. (2011) *Estado y coca en la frontera colombiana*. ODECOFI-CINEP.

CAPÍTULO 8
APARTADÓ (ANTIOQUIA)

Zohanny Arboleda
Víctor Barrera

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del municipio de Apartadó, ubicado en el Urabá antioqueño. Entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- Apartadó es un municipio que ha estado permeado, hasta el presente, por diversos grupos armados ilegales que, con niveles diferenciales, han socializado una cultura de la privatización de la seguridad, especialmente en el caso de los paramilitares. Aunque después de su desmovilización se percibió un cambio importante, grupos como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia/Clan del Golfo continúan teniendo una presencia más volcada hacia el ámbito rural que urbano. En consecuencia, la percepción general es que no hay organizaciones sociales ni procesos de formación política y social vigorosa, como sí había en la década de 1980 y principios de 1990.

- A pesar de haber padecido distintos fenómenos de violencia, la protesta social no ha sido marginal en el municipio. Entre 1975 y 2016, la BDLS del CINEP registró 163 eventos. Al observar temporalmente su comportamiento, aunque no logró volver a tener el mismo dinamismo de finales de la década de 1980 (etapa de oro de la lucha sindical), las cifras evidencian tres momentos desde 1990 con cambios en cuanto a la magnitud y orientación de la protesta:

  I. Desde 1990 hasta la desmovilización paramilitar en 2006, se presentaron protestas que sirvieron como un mecanismo para que campesinos y pobladores urbanos deman-

daran, ante los grupos armados ilegales, las fuerzas militares y de Policía, el respeto a la vida en medio de una fuerte confrontación;

II. Un período muy frío en materia de protesta social precisamente después que se desmovilizaron los paramilitares, el cual se explica por los legados del orden armado que estos grupos desplegaron -donde las organizaciones salieron lesionadas– y por la oferta estatal pro-reparadora del Estado central –que las fragmentó aún más sobre la base de líneas divisorias asistencialistas: víctimas, por ejemplo–;

III. Una fase de reactivación muy reciente que la BDLS no alcanza a capturar, pero que se corroboró en campo y que puede caracterizarse como un lento despertar del espíritu cívico de las comunidades como reacción ante los impactos que tienen las grandes obras de infraestructura y las propuestas de desarrollo portuario para la región del Urabá en general.

- Las respuestas institucionales frente a las protestas sociales han sido deficientes y fragmentadas. En el pasado los vínculos entre empresas y actores ilegales pesaban más, lo cual derivó en una falta de legitimidad por parte de las alcaldías, y la continua necesidad de las personas por comunicarse con el nivel central, ya que se percibe que los alcaldes tienen un corto margen de maniobra y están sujetos a los intereses de los gremios de la región.

Contexto

Apartadó se ubica al noreste del departamento de Antioquia y en el centro de la región de Urabá. Tiene una extensión territorial de 600 km², de los cuales 1.28% corresponde al área urbana y 98.72% al área rural (Alcaldía Apartadó, 2018). Los límites municipales de Apartadó son: por el norte con el municipio de Turbo, por el oriente con el departamento de Córdoba, por el sur y occidente con el municipio de Carepa. La población de Apartadó llega a los 195,065 habitantes, 86% de los cuales vive en la cabecera y 13% en el resto del territorio. La concentración poblacional en el área urbana responde a las dinámicas del conflicto armado que han golpeado a Apartadó en su historia reciente.

La colonización de Urabá, según Botero (1990), fue tardía, entre otras razones por la extrema pluviosidad de la zona, la selva densa, el dominio de los liberales en la región occidental de Antioquia –cuando el gobierno nacional era conservador–, y la dificultad de los colonos para habituarse a trabajar en tierras bajas tropicales, cuando estaban acostumbrados al trabajo en las tierras de montaña.

Apartadó se fundó en 1907 y en 1968 se le otorgó el estatuto de municipio. El flujo de migrantes incentivó la apertura de la carretera al mar en 1954, momento en el que "llegaron los cordobeses a tumbar monte, luego los chocoanos a construir las zanjas para las plantaciones de banano y luego los antioqueños para negociar con las tierras de los primeros colonos" (Restrepo, 1993).

La extracción y exportación de materias primas tropicales como las maderas finas, el caucho, la tagua, y el posterior cultivo de banano, vincularon al municipio desde sus inicios con el mercado internacional y propiciaron la llegada de multinacionales. Así pues, la economía de Apartadó ha sido eminentemente primaria, centrándose en

la siembra y exportación de banano, aunque re cientemente se ha venido planteando un cambio hacia un tipo de economía agroindustrial e in dustrial a través de obras como la Autopista Ma 2 y el proyecto de riego y drenaje en el eje bana nero (CCU, 2016). Este eje está conformado po los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa.

Las insatisfacciones sociales a causa de la pre sencia diferenciada del Estado conformaron la zona de Apartadó como un territorio de disputa A lo largo de su historia confluyeron los actores armados en contra de las fuerzas estatales, afec tando el desarrollo de la población expuesta a las luchas por el control territorial, el cruce de fue gos y los cambios fluctuantes de soberanías flui das (González, 2003).

En Apartadó, la presencia guerrillera fue predo minante desde los años 60 (Restrepo, 2011). Las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) hicieron las veces del Estado en el territorio[35], es decir, es tablecieron las normas y valores según los cuales se debían regir los habitantes del municipio.

La violencia que se presentó durante el dominio de las insurgencias en Apartadó era estructural con los pobladores y directa con las fuerzas esta tales. Pero no había llegado a su punto máximo; el conflicto en la región se recrudeció debido a las actividades del ejército, la incursión paramilitar y la posterior conformación de las Autode fensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)[3] en contra de las insurgencias, para lo cual fue clave tanto el fortalecimiento de las influencias del EPL en la región durante las negociaciones con el presidente Belisario Betancur, como su posterior desmovilización, que nutrió las filas de las ACCU.

La violencia en el municipio persistió incluso después de la desmovilización de las estructuras paramilitares del eje bananero en 2004, porque surgieron los grupos armados posdesmoviliza ción (CNMH, 2016).

En Urabá, en general, las dinámicas de la vio lencia se han desarrollado de la mano del narco tráfico, las disputas por los territorios han sido también luchas por el control del negocio en la región, gracias a su ubicación estratégica para la exportación. Tanto el negocio de la droga como los grupos armados organizados que se erigieron en la zona del Urabá han impedido que esta re gión tenga alivios humanitarios. Incluso tras la firma de los acuerdos de paz con las antiguas FARC, la violencia ejercida por los paramilitares ha seguido afectando la región. Según el Padre Javier Giraldo:

> "Allá había unos frentes de las FARC en la montaña y hoy en día ese territorio está en manos de los paramilitares. Estas comuni dades sufren realmente una falta de liber tad para actuar porque los paramilitares han ido avanzando. En cada vereda ponen un control (ellos los denominan "los pun tos") y les cobran impuestos. Convocan a las comunidades a reuniones donde los someten y amedrentan. Se toman las jun tas comunales y callan a todo aquel que se oponga a lo que ellos ordenan" (Colombia Informa, 2018).

Como se desprende de este breve contexto, Apar tadó ha estado y continúa permeado por conflic tos sociales, políticos y armados. En ese sentido, las dinámicas políticas, económicas y sociales deben ser comprendidas en el marco de las in teracciones entre organizaciones sociales, pobla ciones, actores armados, economías ilegales y políticas de orden nacional.

35 El dominio del quinto frente de FARC fue sobre el corregimiento de San José y la Comuna Uno del casco urbano, y la presencia del EPL se concentró en el occidente del municipio, en relación con la economía bananera.

36 La conformación de los grupos paramilitares en el municipio contó con el apoyo de las élites, empresarios bananeros y ganaderos.

Entorno Organizacional

Organizaciones sindicales

Al profundizar en la memoria de luchas socia les, los sindicatos de trabajadores de las planta ciones de banano son los más recordados com actores políticos clave de movilizaciones socia les, siendo los convocantes principales durant el período de 1975 a 1990, con 55 luchas regis tradas y luego en el período de 1991 a 2016 co 33 (BDLS), y marcando el pico más alto en la movilizaciones del año 1989.

Con respecto a la disminución casi por complet de la lucha sindical, se manejan tres hipótesis una asevera que en Apartadó el paramilitaris- mo "domesticó" a los sindicatos y con violencia desincentivó a estas organizaciones[37]. Otra hipó- tesis plantea que después de la desmovilizació del EPL (cuya militancia se relacionaba con l formación social y política de los trabajadore de las bananeras), los repertorios de lucha sin dical disminuyeron drásticamente debido a qu las mismas empresas comenzaron a dirigir lo sindicatos, ya fuera por medio del diálogo y l negociación con los líderes sindicales o por l constitución de sindicatos paralelos[38]. La tercer insiste en que los procesos de tercerización labo ral de las empresas tuvieron un gran impacto e las capacidades organizativas de los sindicatos "El modelo del contrato sindical nos asegura ba un acercamiento directo con el empresario y luego nos interesó más la defensa de lo que es- taba establecido en la norma, dentro de lo legal" (*Poblador Apartadó 8*).

En la actualidad, los sindicatos aún son una forma de organización de los trabajadores de las bananeras, así como de otras empresas productivas de palma, piña y recolectores de *rechazo* (lo que no se exporta), y abordan temas salariales, productivos y de necesidades de los trabajadores; pero lo hacen a través de los diálogos y negociaciones directas con los directivos de las empresas. Este formato de ejercicio sindical ha conllevado a múltiples rupturas dentro de los mismos sindicatos y con otros sindicatos, generando una élite sindical que tiene cercanía con las empresas y una fuerza trabajadora afiliada al sindicato que no percibe a sus dirigentes como aliados.

Organizaciones políticas: Unión Patriótica

De la misma manera en que el movimiento sindical fue blanco de la violencia paramilitar, la Unión Patriótica y sus simpatizantes fueron perseguidos, asesinados y expulsados de Apartadó a partir de los años 90. Según el fallo de Justicia y Paz contra el Bloque Bananeros: "... las principales víctimas fueron los miembros de la UP, que amenazaron con afectar los intereses políticos y económicos de actores legales e ilegales. 'La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que los crímenes cometidos contra la Unión Patriótica tuvieron la intención de elimi-

37 Según el fallo de los Jueces de Justicia y Paz en contra de Hebert Veloza, alias 'HH' del Bloque Bananero: "Las otras víctimas del conflicto en la región bananera de Urabá fueron las organizaciones sindicales, que también eran señaladas sistemáticamente como guerrilleros o simpatizantes de la subversión". "En general, las violaciones a los derechos humanos, y en especial la violencia antisindical en Urabá, reiniciaron en 1985; por ejemplo, la sede de Sintrainagro (sindicato bananero) fue bombardeada y comenzó el asesinato sistemático a sindicalistas" (Verdad Abierta, 2016).

38 Según el testimonio de un ex líder sindical, después de la desmovilización del EPL la organización sindical disminuye y se comienzan a replantear si el paro es la mejor forma para exigir sus derechos y garantías laborales frente a las empresas. Durante ese período, líderes de Sintrainagro comienzan a tener diálogos con los directivos de las empresas y por este motivo son asesinado tres dirigentes por parte de la disidencia del EPL, quienes conocían toda la estructura interna del sindicato. Por este motivo, los líderes sindicales deciden no continuar por la vía del paro y la huelga, y es cuando se convierten en objetivo militar de la disidencia del EPL y de las FARC. En este período se crean otros sindicatos paralelos como Sintrabanano y Sintrajornalero (Entrevista No. 16).

nar a sus miembros y simpatizantes por medio de una violencia sistemática que resultó de la coordinación de miembros del Ejército y grupos paramilitares, a través del llamado 'Plan Golpe de Gracia'" (Verdad Abierta, 2016, p. 2). En la actualidad, la memoria de la UP se mantiene viva y algunos de sus simpatizantes han regresado a la región con mucha prevención y manejando un perfil muy bajo. Esto es determinante a la hora de entender el entorno organizacional de Apartadó y los posibles imaginarios que hay frente a la protesta social por parte del resto de la sociedad y de la institucionalidad, ya que la represión que ha existido históricamente contra los procesos de exigibilidad de derechos colectivos y de las organizaciones con una filiación política de izquierda es una narrativa que sigue vigente en la actualidad. Esto además es de vital importancia para el contexto actual de desmovilización de las FARC y del reintegro de excombatientes a la sociedad en Apartadó.

Juntas de acción comunal

En línea con la primera hipótesis sobre el desmoronamiento del movimiento sindical, se encuentran los testimonios que varios de los dirigentes sindicales que estuvieron silenciados durante el período de mayor arremetida paramilitar (1990-2005), y que luego pasaron a formar parte de otro tipo de organizaciones como las juntas de acción comunal (JAC), dentro de un marco mucho más institucionalizado y con otro tipo de dinámicas y exigencias. Con este tránsito analizamos el rol de la figura de las JAC en Apartadó, cuya presencia comienza a fortalecerse a partir del año 2005 y 2006, tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Gracias a la implementación de herramientas jurídicas y reformas para la participación (por ejemplo, Ley 743 de 2002; Decreto 743 y Ley 1551 de 2012), las JAC comenzaron a tener un rol más participativo y en algunos casos asumieron el papel de mediadoras entre la alcaldía y las comunidades para temas de acceso a servicios públicos, arreglo de vías y exigencias que podían negociarse de manera individual con la alcaldía. Actualmente, las JAC representan un espacio de organización social por el que la sociedad de Apartadó ha logrado canalizar muchas de las necesidades y exigencias en un plano segmentado e individualizado. Para el año 2009, había 65 JAC; posteriormente en el año 2017 se encontraban 89 JAC y la meta según ASOCOMUNAL es llegar a las 100 en el año 2018 (*Poblador Apartadó 3*).

Este rol de los líderes de las JAC como gestores o mediadores de la respuesta del Estado ha ocasionado un fenómeno que influye sobre otros procesos de organización social: la solución al por menor de cada una de las peticiones de los presidentes de juntas por parte de la alcaldía y entes administrativos evita que se generen procesos de organización colectiva de mayor envergadura. Sin embargo, las JAC no están del todo aisladas de los procesos sociales en la medida en que han ido ganando espacio en las comunas y barrios más marginados y con mayor presencia de comunidad víctima del conflicto armado (Barrio Obrero y Barrio Policarpa, por ejemplo). En la actualidad los presidentes de las JAC tienen un diálogo constante con la alcaldía y otras instituciones como la Policía, y son quienes están a la cabeza de los diseños de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDETS–, en el marco de la implementación de los acuerdos de La Habana.

Se podría hacer una diferenciación entre las JAC de naturaleza urbana y las ubicadas en zonas rurales, pues las urbanas no se encuentran tan articuladas entre sí y responden primordialmente a las agendas del sector que representan, así como a las 'destrezas' que tenga el/la presidente en la gestión y diálogo con la institucionalidad. Por su parte, las JAC veredales parecen tener mucha más articulación entre ellas y son organizaciones comunitarias mucho más sólidas, debido a la misma naturaleza de las comunidades campesinas del Urabá antioqueño. En este caso resalta

la organización de la JAC de la comunidad d Paz de San José de Apartadó, que desde década atrás ha tenido una postura de rechazo a todo los actores armados y fuerza pública, y que desd la masacre del 21 de febrero de 2005 cortó tod interacción con las instituciones estatales[39].

Con respecto a la relación de las JAC con la Poli cía, hay diversas posturas. Mientras que los tes timonios de miembros de JAC urbanas resaltar que hay interés por trabajar con la Policía par la gestión de conflictos organizativos y comuni tarios (sobre todo con la figura de los 270 Con ciliadores de Equidad que hay formados en l región para la resolución de conflictos), siempr y cuando haya una muestra de transparencia rendición de cuentas por parte de la institución la postura de varios miembros de JAC veredale es completamente opuesta y afirman que no ha ningún vínculo de confianza con la Policía, y que la consideran como un actor armado más no goza de legitimidad en la región por haber es tado 'ausente' en las épocas más violentas y difí ciles que vivió la región.

Asociaciones agrícolas

Con respecto al sector de productores agrícolas cada vez se encuentran más asociaciones de tra bajadores campesinos y pequeños productores que tienen una estructura parecida a los sindica tos de la década de los 80, pero funcionan de un manera más autogestionada buscando hacer ne gociaciones y tener una interlocución directa co el gobierno central para poder acceder a recursos y a financiamiento[40]. Estas asociaciones se diferencian de los sindicatos de las empresas bananeras en que buscan tener un grado de autonomía con respecto a los empresarios y están conformadas directamente por los pequeños y medianos productores de piña y plátano, por ejemplo. Asociaciones como Fedeplaur (2002), Fedeplan (que se crea en 2013 para 'replegar' a Fedeplaur) y Dignidad Platanera (2013), tuvieron una participación importante durante el paro agrario de 2013, y sus principales luchas giran en torno a la disputa por el monopolio de los recursos estatales para el sector agrícola, que son principalmente dirigidos a los grandes gremios bananeros (Augura), entendiendo como recursos los proyectos, las vías terciarias y los impuestos sobre los productos de exportación en los puertos: "El principal problema es que hay un monopolio que nos cierra las vías para que otros productores no saquemos fruta" (*Poblador Apartadó 4*).

En cuanto a la relación de estas asociaciones con la institucionalidad, se percibe que no hay interés de tener interlocución con la administración local, sino que buscan los canales para 'subir' las peticiones al nivel central. Con respecto a esto, los entrevistados aseguraron que la Policía debería cumplir el rol de facilitar este tipo de canales para la interlocución con el nivel central en aras de que los pequeños productores puedan acceder a las ayudas estatales: "La Policía debería ser el canal para subir las peticiones, ya que la Alcaldía no tiene acceso al gobierno central" (*Ibíd.*).

39 La comunidad de San José de Apartadó es reconocida primordialmente por dos eventos: por una parte, la constitución de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó en 1997, figura mediante la cual la comunidad se declaró neutral frente al conflicto armado y rechazó la presencia de todos los grupos armados en su territorio. Y, por otra parte, por la masacre del 21 de febrero de 2005 cuando grupos paramilitares asesinaron a ocho personas en las veredas Mulatos y La Resbalosa, siete de ellas miembros de la Comunidad de Paz.

40 Estas organizaciones, aunque son de diferente naturaleza entre sí, incrementaron su capacidad de diálogo y negociación con el gobierno de Santos desde el 2010 para que se hiciera inversión en los cultivos de plátano y se 'distribuyeran' más los recursos por fuera de los planes de financiación que se encontraban establecidos desde el gobierno de Uribe para dirigir recursos, principalmente a los gremios bananeros y a los puertos (Entevista No. 12: Hombres, miembros de Fedeplaur, Apartadó, 6 de julio de 2018).

Organizaciones de víctimas

En otro nivel organizacional se encuentran las organizaciones de víctimas del conflicto armado que, en su mayoría, están compuestas por mujeres desplazadas y viudas, hijas y/o madres de hombres asesinados en las numerosas masacres y confrontaciones violentas durante los últimos 30 años. Después de la masacre de La Chinita realizada por las FARC el 23 de enero de 1994 las mujeres familiares de quienes fueron asesinados se adhirieron a organizaciones de víctimas y comenzaron a utilizar los mecanismos de tutela y derechos de petición para exigir sus derechos y cubrir sus necesidades básicas y de servicios públicos; sin embargo, no obtuvieron respuesta "Utilizábamos el mecanismo de tutela, el derecho de petición frente a la secretaría de gobierno pero no pasaba nada" (*Pobladora Apartadó 1*) Así comenzaron a hacer marchas silenciosas en los años 2000 y 2001, en donde de manera espontánea salían a las calles, sembraban árboles y a veces llevaban consignas de 'No somos muchas, pero somos muchas', para exigir justicia y reparación.

Posteriormente, el número de organizaciones de víctimas comenzó a crecer y gracias a los recursos del Estado y a la creación de entidades como la Unidad de Víctimas y de Restitución de Tierras se comenzaron a formalizar y a articular alrededor de la Mesa Nacional de Víctimas (Comupaz) Las principales organizaciones son: Asociación Víctimas de la Masacre La Chinita; Asociación de Familias Desplazadas Afrocolombianas Proyectando Futuro (ASODEALFU); Asociación Nacional para la Restitución y Acceso a la Tierra (TIERRA y PAZ); Asociación de Víctimas de Antioquia (ASOVIMA); Asociación de Víctimas de Apartadó (ASVIA); Mujeres del Platón; Asociación de Mujeres en Proyección (ASOMUPRO) Movimiento Infantil Sembradores de Paz de Antioquia (MISP); Fundación Diocesana Compartir Urabá; Corporación Red para la Protección de Personas con VIH Tejiendo Vida; Asociación de Mujeres Desplazadas Afro y Vulnerables (ASOMUDESAVUL); Corporación Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Regional Antioquia (IMP), y Reiniciar, con 250 familias de víctimas de la UP.

Estas organizaciones se ocupan de temas de defensa de derechos humanos, restitución de tierras y reparación a víctimas y desplazados, y sus principales interlocutores siguen siendo la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras. Durante los talleres que se realizaron se planteó que cada vez hay más organizaciones y fundaciones de víctimas en la medida en que el Estado les ofrece a las víctimas organizadas proyectos productivos, educativos y de desarrollo de capacidades. Este asunto ha generado polarizaciones entre las organizaciones y peleas por liderazgos y representatividad: "La pelea ahora es quién es más víctima que las otras víctimas" (*Pobladoras Apartadó*); y "Hay complicaciones al unirse entre organizaciones porque las convocatorias piden unión de varias, pero dan representación a una sola" (*Pobladora Apartadó 1*).

Hoy las mujeres víctimas reiteran que las autoridades locales y departamentales negocian con los y las líderes de las organizaciones procesos de reparación y restitución de manera individual y eso ha contribuido a desactivar las organizaciones y los procesos de carácter más comunitario y/o colectivo: "El alcalde fue apoyado por las organizaciones, pero luego le ofreció trabajo a sus miembros... además les dan prioridades a las organizaciones que hacen vínculos con los funcionarios sobre las otras" (*Ibíd.*).

Jóvenes

En general, los propios habitantes de la región aseguran que fue a comienzos de 2018 que se reactivaron las movilizaciones sociales en Apartadó, con los bloqueos de vías de los cuatro municipios del Eje Bananero en contra de la instala-

ción de tres peajes en la Transversal de las Amé ricas. Durante estos eventos, los jóvenes fueron un actor fundamental para llevar a cabo lo que empezó como un paro pacífico, convocado por el Comité Cívico. A pesar de que 'los jóvenes se consideraban como un sector social apático y falto de organización, en dichos eventos se mostraron como un sujeto colectivo numeroso, con energía y motivaciones para sostener una protesta durante una semana.

La categoría 'jóvenes' abarca a estudiantes de secundaria y universitarios, y a la población joven empleada y desempleada, sin considerarse que haya un movimiento estudiantil en la región. La presencia masiva de jóvenes en la región se explica por las altas tasas de natalidad, por el flujo migratorio de familias desplazadas por la violencia (provenientes de Buenaventura, Chocó y Córdoba) y por la afluencia de jóvenes en búsqueda de oportunidades laborales en Urabá.

Aunque no se considera que haya organizaciones estudiantiles fuertes, la Secretaría de Juventud está prestando especial atención a la formación política de jóvenes en secundaria, muchos de los cuales participan en eventos culturales, en espacios de formación sobre derechos humanos y de los animales, y se acercan a las redes de diversidad sexual. Pero, por otra parte, hay un grupo amplio de 400 jóvenes desescolarizados y sin trabajo, que han sido catalogados como 'jóvenes de atención constitucional' por parte de la Policía Nacional, porque forman parte de lo que se denomina las 'pre-pandillas' y las pandillas, que en la actualidad representan uno de los conflictos latentes más relevantes en Apartadó, Turbo, Carepa y Chigorodó. Fue este grupo de jóvenes el que más sorprendió a la fuerza pública durante los momentos críticos del bloqueo contra la instalación de los peajes en enero de 2018, debido a su relativa organización y coordinación a la hora de cumplir con 'tareas' que perpetuaban los bloqueos de manera colectiva y dinámica.

El comportamiento de los jóvenes llevó a plantear la hipótesis de que había una estructura ilegal detrás de la dinamización de las protestas, la cual se comunicaba con los jóvenes por redes sociales y que invertía recursos (alimentos, agua y drogas) para mantenerlos en el bloqueo. Por esta razón, desde entonces la Alcaldía de Apartadó y la gobernación de Antioquia plantearon la necesidad de atender a esta población joven y comenzar a realizar acciones y planes para reducir las estructuras de pandillas y evitar que el fenómeno siga creciendo. En esta línea, según la Secretaría de Juventud de la Alcaldía de Apartadó, hay 135 organizaciones juveniles que se están formando en participación política y que bajo el marco del programa 'Apartadó Siempre Joven' están conformando comités de veeduría y programas de inclusión y educación para fomentar la construcción de paz y desestimular los focos de desempleo y consumo de drogas. A pesar de que, desde la misma institucionalidad, se identifica que hay un "desaire con respecto a la institucionalidad de Apartadó" (*Poblador Apartadó 6*) por parte de la población joven, se están llevando a cabo múltiples esfuerzos para acercar el Estado a esta población en riesgo, no solo de las pandillas, sino de reclutamiento en las estructuras de narcotráfico.

Gremio de comerciantes

Finalmente, los comerciantes constituyen un sector social con alta representación en Urabá y un nivel de legitimidad importante en la sociedad porque se considera que ellos han impulsado el desarrollo de la región en contraste con el gremio bananero, cuyas ganancias de exportación bananera no entran, ni se quedan en Apartadó. Este gremio no estaba organizado de una manera estructurada previamente al proceso de formación del Comité Cívico que se opuso a la construcción de los peajes desde el año 2017: "Este proceso organizativo estuvo a cargo de una clase comerciante con conocimientos técnicos, que tenía además

una solidaridad regional [...] el regionalismo jugó un papel fundamental" (*Poblador Apartadó 7*).

A partir de una serie de reuniones y de estudios técnicos durante un año, el Comité Cívico insistió en la oposición a la instalación de los peajes acordados entre la ANI (gobierno central) y la Gobernación de Antioquia desde el 2010. Su postura estaba fundamentada en que el cobro de peajes les iba a causar grandes pérdidas a los habitantes de la región, a los estudiantes, a los pequeños productores y sobre todo al sector de comerciantes que transitaban diariamente por la vía Tigre-Cirilo y que, por el contrario, la ruta de las bananeras hacia el puerto quedaría libre de peajes, beneficiando así a las empresas bananeras por encima del resto de la comunidad.

Este gremio demostró que tenía una alta capacidad de convocatoria y organización en la medida en la que invitaron a otros comerciantes y a la ciudadanía en general a participar de un paro pacífico dentro de los posibles repertorios propios de la población[41]. Por ejemplo, debido al contexto y a los costos que implicaba salir a una movilización, los comerciantes encontraron que su repertorio posible era cerrar el comercio y así presionar a la alcaldía y gobernación a prestar atención a las peticiones de reubicación de los peajes.

Conflictos Sociales y Protesta

Al comparar la gráfica de luchas sociales en Apartadó (1975 a 2016) con la información recogida en el trabajo de campo, se encuentra que hay un descenso drástico en las movilizaciones a partir de 1990, hecho que también es reconocido por los habitantes de la región. Sin embargo, la BDLS muestra una continuidad en cuanto al número de movilizaciones según el motivo fundamental detrás de las movilizaciones: la exigibilidad de derechos. En el período de 1975 a 1990 se registraron 47 luchas por motivo de derechos, y en el período de 1991 a 2016, se registraron 45 luchas. Esto muestra que a pesar de la arremetida violenta contra actores convocantes –como sindicalistas y organizaciones de izquierda–, ha habido otra serie de actores que continuaron exigiendo sus derechos a través de algún tipo de movilización social. Asimismo, durante los talleres realizados con los sectores de organizaciones de derechos humanos y víctimas, presidentes de JAC, medios de comunicación y Policía se fueron recolectando una serie de eventos (marchas, plantones, actos simbólicos, paros) que demuestran que la población en Apartadó continuó buscando vías para hacer exigencias frente al Estado y visibilizar sus problemáticas.

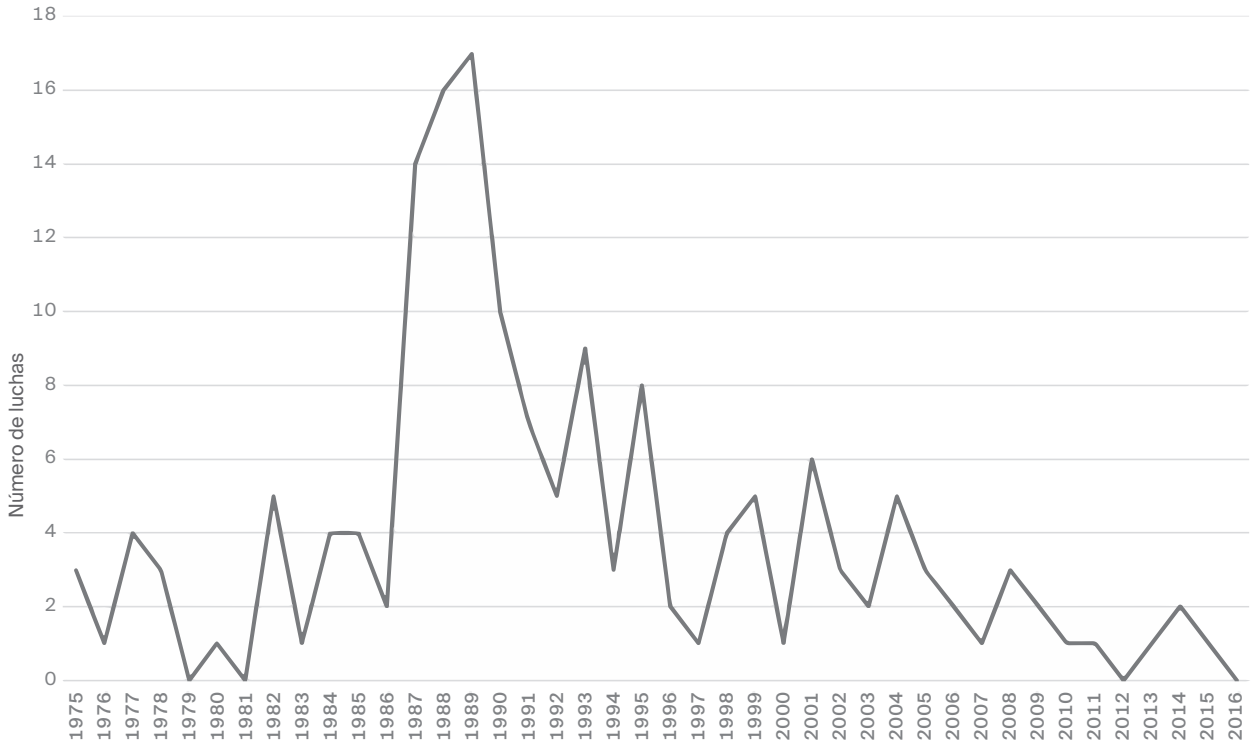
41 Según líderes del Comité Cívico, se citó a una asamblea en la Cámara de Comercio de Apartadó con el objetivo de conformar un grupo técnico para dirigirse a la ANI y la Ministerio de Transporte, así como a la Secretaría de gobierno que ignoraba las consultas del Comité. A esta asamblea asistieron 120 personas, de las que se escogieron 27 comisionados. Durante un año solicitaron reuniones y presentaron informes de alto nivel técnico para poder establecer una interlocución con la ANI; sin embargo, a finales de diciembre de 2017 se comenzó la instalación de los peajes y el Comité Cívico convocó a un cese de actividades comerciales en protesta, dirigido principalmente a las alcaldías y gobernación que no atendían a las exigencias de la población.

A pesar de que la intención del Comité Cívico nunca fue escalar el paro a una movilización de grandes dimensiones, los sucesos a partir del 1 de enero de 2018, cuando i) comenzaron a cobrar los peajes, ii) la gobernación y alcaldías realizaron una reunión a puerta cerrada en Medellín para discutir el tema de los peajes y iii) el gobernador hizo declaraciones en los medios deslegitimando al Comité Cívico, desencadenaron la mayor protesta que se ha visto en Apartadó en los últimos 25 años.

Por ejemplo, según los testimonios recogidos "Durante la incursión paramilitar –años 95, 9(y 97– se hicieron varias marchas alrededor de mensaje de no más violencia, y eran organizada desde la diócesis [...] Era una época en la que los paramilitares hacían 'limpieza' de los auxiliadores de la guerrilla" (*Poblador Apartadó 1*).

Gráfica 15. Eventos de protesta social en Apartadó (1975-2016)

(BDLS-CINEP, versión 2018)



Durante estos talleres también se percibió la falta de memoria alrededor de movilizaciones recientes en la narrativa de las organizaciones y en la JAC, pero al hacer el ejercicio de identificar los principales problemas de la región, se pudieron recoger los eventos ordenados en la Tabla 1 y se pudo profundizar en la discusión acerca de cuáles son los conflictos que sí movilizan y cuáles no, así como de las principales razones para no movilizarse. Cabe anotar que varios de estos eventos no son registrados en la memoria de los habitantes, no solo porque no tienen difusión mediática, sino porque se ha construido la idea de que la protesta social comprende solamente los eventos masivos, que escalan a bloqueos de vías durante días, o a confrontaciones violentas y disturbios.

Cuadro 14. Descripción de las protestas en Apartadó

(Elaboración propia por el equipo CINEP/PPP, agosto, 2018)

Tipo de lucha	Fecha	Actores	Descripción
Movilización, quema de recibos de servicio de la energía.	2016	Líderes JAC, Comunidad, usuarios, Sintrainagro.	En Apartadó, debido al alto costo del servicio de la energía, varias personas salieron a protestar desde la comuna 1, pasando por la 2 y llegando a la 3.
Plantón.	2013	Comunidad, trabajadores (médicos, enfermeras).	Debido al incumplimiento de pago de salarios, y por el traspaso de hospital público a privado, la comunidad en general sale a protestar frente al Hospital Antonio Roldán Betancourt.
Paro bananero, bloqueo de vías, cierre de comercio, paro de trasporte.	1986 -1993	Familias.	Por desacuerdos e incumplimientos, paro en toda la zona del Urabá.
Paro de trasporte intermunicipal.	Julio 2018	Conductores de bus, chivas y taxis.	Debido a desacuerdo en las tarifas, conductores deciden no hacer las rutas que habitualmente suelen hacer.
Cacerolazo.	2017	Mujeres, JAC.	Debido al alto costo de los servicios públicos las mujeres se organizan y deciden marchar por la comuna 1, 2 y 3.
Paro de maestros.	2016	Maestros.	Exigían mejores condiciones de trabajo y aumento salarial, fue una caminata hasta la alcaldía municipal.
Paro de maestros.	Junio 2017	Maestros.	Exigen los pagos de primas y mejor sistema de salud.
Minga.	2016	Indígenas.	En el parque Los Encuentros en Carepa exigieron garantía de sus derechos, denunciaron amenazas por tierras.
Paro camionero.	2016	Conductores.	Reclamos por aumento de gasolina, mejor remuneración y desacuerdo pro-monopolios. En Vía Nacional Bajo del Oso.
Plantón.	2016 - 2017	Mujeres.	Marcha y plantón de mujeres para visibilizar la violencia sexual a las mujeres y exigir a las instituciones un trato debido. Salieron del barrio Opio y marcharon al lugar donde quedan todas las secretarías.
Movilización.	2016	Madres comunitarias.	Reclamo de derechos salariales y mejor formación hacia el ICBF.
Bloqueo de la vía, reposo.	2010	Comunidad.	Exigían traslado de una escuela que quedaba cerca de una cárcel.

La Chinita.	1994	Trabajadores bananeros.	Los trabajadores bananeros reclaman por vivienda.
Bloqueo de vía.	2014	Sintrainagro, campesinos.	En la vía Turbo-Currulao, los campesinos salen a reclamar por los monopolios y por cómo ellos afectan los precios.
Movimiento en las redes sociales.	2017	Estudiantes de la Universidad de Antioquia, Corpourabá.	Estudiantes exigen respuestas y soluciones a través de las redes sociales, debido a las fumigaciones, que provocan intoxicación y muerte.

Según esta información y los demás testimonios, se identificaron las siguientes conflictividades latentes en Apartadó, unas con potencial movilizador y otras no, por los motivos que se exponen en el Cuadro 15 (Matriz de potencial movilizador de los conflictos):

I. Hay conflictos latentes que involucran a los empresarios del banano, los sindicatos de trabajadores de las bananeras y los pequeños productores de plátano que comenzaron a instalarse en la región a partir de 2002 y a expandirse desde 2006. Respecto a los sindicatos se considera que hay un conflicto entre la élite sindical y los trabajadores de base. La producción del sector bananero está en manos de Augura, el gremio compuesto por unos 50 empresarios que tienen en su poder 34,000 hectáreas, y al que se le responsabiliza por la no circulación del dinero. Además se considera que el negocio del banano no tiene futuro por diversas razones, entre ellas, porque no hay relevo generacional de los trabajadores y porque se presenta un conflicto por el uso de agua: los cultivos de banano requieren menor volumen de agua que los cultivos de plátano.

II. Hay continuas movilizaciones comunitarias por falta de acceso al agua y los altos costos de los servicios públicos, así como por la falta de vías terciarias que recurrentemente generan bloqueos de vías. La misma naturaleza del proceso de poblamiento de Apartadó (fenómeno de invasión) ha causado que los asentamientos crezcan de manera descontrolada y no se responda a las necesidades básicas de las familias que por diversas razones comienzan a poblar esos asentamientos.

III. Los desalojos de predios rurales constituyen otro conflicto latente y un problema recurrente que está creciendo, en el que están involucrados muchos pobladores que invadieron predios en la década de los 80 y no tienen titulación, lo que ha llevado a la Secretaría de Gobierno a impartir órdenes de desalojo. Quienes toman la decisión de desalojar ignoran que los procesos de invasión se dieron en el marco de ocupación de tierras por parte de comunidades campesinas sin tierra, y de comunidades y familias desplazadas por la violencia.

IV. Los macro-proyectos de desarrollo sin retorno social (como los puertos y vías), implican un conflicto emergente que aún no genera movilización por falta de información, pero cuyas expresiones de conflicto ya comienzan a hacerse visibles. Este fue el caso del bloqueo por la instalación de los peajes (vía El Tigre-Necoclí) en 2018, ya que su ubicación estratégica estaba relacionada con las concesiones de los pro-

yectos del puerto[42]. "No hay retorno social de los proyectos de desarrollo que vienen" (Camilo Calle). Este es un conflicto que se cataloga como emergente por ser la primera vez en que la comunidad se pronunció de esa manera frente a un proyecto de concesión viaria, pero en realidad forma parte de una problemática mayor de desigualdad social y monopolio de recursos. Además, los proyectos de desarrollo están atrayendo gran cantidad de mano de obra no calificada (a veces migrante de otros países) que se inserta en las dinámicas de la región (invasiones, redes de narcotráfico, desempleo).

V. Según la Personería de Apartadó, hay alrededor de 3,200 tutelas por el derecho a la salud. El principal conflicto alrededor de la salud ha sido la falta de pagos a los trabajadores del sector y el traspaso de público a privado del Hospital. Con respecto al uso individual de los mecanismos de participación ciudadana, el personero considera que la de Apartadó es una sociedad que continuamente exige sus derechos de manera individual, pero que la continua falta de respuesta y de solución por parte del Estado (por ejemplo, en el caso de la salud) generará más movilizaciones en un mediano plazo.

VI. Otro conflicto latente es el choque entre el plan de erradicación de cultivos de uso ilícito, adelantado por la Policía y la presión ejercida por el Clan del Golfo para cultivar. El narcotráfico y la presencia de acciones del Clan del Golfo, constituyen conflictividades que no movilizan por el riesgo que supone confrontar a estos actores armados, pero que a corto y mediano plazo se verán reflejados en conflictos con la Policía y con el ESMAD, si avanza con la erradicación.

VII. Con respecto a educación, la mayoría de los conflictos se refieren a la falta de infraestructura de colegios, al pago dilatado de salario de los maestros y a sus condiciones laborales. Estos conflictos se reflejan constantemente en paros de estudiantes y padres de familia, y en paros de la planta académica.

VIII. El fenómeno del pandillismo o del pre-pandillismo genera graves conflictos, pero debido al perfil de los actores involucrados y de los índices de violencia que generan, la población se mantiene inmóvil ante este fenómeno. A pesar de ser un tema recurrente a la hora de hablar de los problemas que más afectan a Apartadó, las personas reiteran que es un problema de gran magnitud y que está relacionado con las dinámicas de narcotráfico, por lo tanto, involucrarse en el tema implica poner en riesgo tanto a los jóvenes como al resto de los habitantes: "El problema es que hay una falta de liderazgo entre los jóvenes y que los narcotraficantes están empezando a ocupar esos espacios y a establecer sus estructuras a partir del uso y comercio de droga" (*Poblador Apartadó 5*).

Hay otro tipo de conflictos que permanecen latentes y constituyen un caldo de cultivo para futuras protestas en el municipio, como los problemas socio-ambientales derivados de la extracción legal e ilegal de material de arrastre; el poco acceso que tiene la población joven al trabajo y a la educación; la debilidad institucional para atender las necesidades de la población; la falta de representatividad de la población y su falta de confianza en las instituciones públicas; la pre-

42 Ver artículo de prensa "Si no quieren peajes (en Urabá antioqueño) pues no hacemos obras: Ministro de Transporte". En http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/si-no-quieren-peajes-en-uraba-antioqueno-pues-no-hacemos-obras-ministro-de-transporte/20171228/nota/3675863.aspx

sencia de BACRIM y de estructuras de narcotráfico, entre otras. A continuación se presenta la matriz de conflictos que movilizan y los que no movilizan, con información recolectada de las entrevistas y talleres.

Cuadro 15. Clasificación de los conflictos sociales – Apartadó

TIPO DE CONFLICTO	MOVILIZACIÓN	
	Sí	**No**
Nuevo / emergente	*Las personas salieron a la calle por el tema de los peajes:* Éste se puede clasificar como un conflicto nuevo debido a que era la primera vez que se iba a establecer un cobro por el transporte que afectaría a la comunidad en general y a los comerciantes pequeños y medianos. *Derechos de víctimas, paz (plebiscito):* los temas de víctimas suelen tener un respaldo institucional considerable que ha permitido que se realicen marchas por la paz. Sin embargo, no se hacen movilizaciones colectivas por acceso o restitución de tierras.	*Pandillismo o pre-pandillismo:* debido al perfil de los actores y a los índices de violencia, las personas no se movilizan por este problema, aunque sí reconocen que es uno de los problemas fundamentales en la actualidad. *Narcotráfico y Clan del Golfo:* aunque este podría considerarse un conflicto viejo, las estructuras actuales han generado un tipo de conflicto emergente. No moviliza por el tipo de riesgo que supone confrontar a estos actores armados. *Ríos erosionados, actividades extractivas, problemas ambientales:* Son nuevos en la medida en que el daño ambiental ya es visible y se están entregando concesiones para la extracción de carbón y petróleo en la Serranía de Abive. No movilizan por falta de articulación y organización. *Proyectos de desarrollo sin retorno social:* Puertos y vías implican un conflicto emergente. No generan movilización por falta de información (?). *Derechos comunidad LGBTI:* Aunque se ha hecho cada vez más visible esta población, existe mucha estigmatización que imposibilita que tengan un margen de movilización más amplio. *Conflicto por migrantes:* es un conflicto latente pero que no es abordado por nadie.

Viejo / constante	*Construcción de vías terciarias:* Es un conflicto recurrente que genera bloqueos. *Servicios:* Agua, electricidad y salud. Las personas hacen tutelas de manera individual. Colectivamente han hecho bloqueos o plantones frente a las instituciones.	*Desalojos:* Es un conflicto de vieja data, pues está relacionado con las ocupaciones de tierras por parte de familias campesinas y desplazadas por la violencia. No moviliza porque los desalojos suelen darse con la presencia del ESMAD y la población afectada no cuenta con las herramientas para pelear con algo que es en teoría legal pero ilegítimo. *Acceso a la tierra:* no moviliza por el riesgo que supone en la región. *Garantías y condiciones laborales, educación para otro tipo de trabajos que no sea en las bananeras:* Supone riesgo y además ya no se encuentran las mismas estructuras sindicales, sino trabajadores tercerizados.

Respuesta Institucional

La respuesta estatal en Apartadó se puede cata logar como desarticulada y al por menor frent a casos específicos y personas que tranzan la peticiones y exigencias de la comunidad. Se dar arreglos clientelistas que aminoran las accione sociales sostenidas y de mayor alcance, y desac tivan los procesos organizativos y de moviliza ción social. Sin embargo, los resultados del par contra los peajes a comienzos de 2018 enviaro un mensaje a la sociedad civil del Urabá sobre l reactivación de la movilización social y la fuer za de la organización ciudadana. A pesar de qu los bloqueos terminaron en desmanes y confrontaciones violentas con el ESMAD, la población sostiene que fue importante para ellos ver que había algo que podía unir a diferentes sectores y movilizarse. También se plantearon como un interlocutor fuerte frente a las administraciones municipales y departamentales[43].

El caso de los peajes y la manera en que respondieron las instituciones, ejemplifican las dinámicas y relaciones entre las instituciones y la sociedad civil de una manera potencializada. Por un lado, se evidenció la falta de legitimidad por parte de las alcaldías y la continua necesidad de las personas por comunicarse con el nivel central, ya que los alcaldes son percibidos como cortos de margen de maniobra y sujetos a los intereses de los gremios de la región. Por su parte, la gobernación se planteó como una institución fuerte a la hora de llevar a cabo los planes y proyectos concertados en un nivel central pero displicente con respecto a la participación ciudadana desde las regiones y los territorios:

> "El problema era que la gobernación no decía lo que la gente quería oír y además salió a burlarse de nosotros y a decir que éramos cuatro pelagatos" (*Poblador Apartadó 1*).

> "A nosotros de San José de Apartadó no

43 Después de esa protesta hubo otras, pero la Secretaría de gobierno ha sido más diligente en atenderlas y se han desactivado rápidamente, siempre con la presencia de la Policía.

> nos reconocen como apartadoseños, sino como los campesinos de la parte alta, pero nunca hablan de los de la vereda de San José como ciudadanos". "Es que para que una persona del campo sea escuchada tiene que llegar a la protesta pero además si San José se va solo, tampoco lo van a escuchar si son solo los campesinos" (*Pobladores Apartadó*)[44].

Con respecto al papel de la Policía en el marco del paro de los peajes y frente a otras movilizaciones y exigencias de la ciudadanía, hay una percepción generalizada de falta de legitimidad de las instituciones en el territorio y de su poca capacidad de maniobra frente a las necesidades macro de la población:

> "La Policía no tiene autoridad, ni competencias para resolver la inasistencia del gobierno" (*Poblador Apartadó 4*). En el marco de los bloqueos por los peajes: "Los policías pidieron una reunión con el Estado y éste tampoco los escucha a ellos, así que, qué pueden hacer ellos" (*Poblador Apartadó 5*).

Con respecto a la respuesta de la Policía en mo mentos de movilización se dijo: "La Policía n tuvo una propuesta comunicativa, no había un voz desde la institucionalidad". La falta de in terlocución con la Policía es algo que impide l construcción de canales de confianza: "No ha un comunicador, no hay interlocución, sol habla el coronel comandante, no dan declaracio nes, nada. Hay momentos donde deben respon der inmediatamente y no lo hacen para que n escale. Las instituciones no tienen una voz" (*Poblador Apartadó 2*).

Así, sin canales de acceso y sin capacidades para elevar las peticiones al gobierno central, la Policía es percibida como un actor de la fuerza pública que tiene limitaciones y, por un lado, no puede mantener el control efectivo del territorio frente a actores armados como el Clan del Golfo, y por el otro, sin los canales para subir las demandas de la población hacia tomadores de decisión.

Igualmente, algunos entrevistados cuestionaban por qué la Policía parecía estar más dispuesta a actuar en ciertos lugares y no en otros.

> "Si hay alguna necesidad por la zona de Nueva Colonia –que son las vías privadas por donde sale el banano– ahí sí no entra el ESMAD, porque se toca el tema más álgido. A ellos les ponen cuidado inmediatamente, a los bananeros, porque tienen influencia política inmediatamente. Pero en el caso de la Comunidad de Vigía del Fuerte, que hicieron un paro cívico para planta, vivienda y colegios, no les prestan atención porque no afectan la economía de nadie" (*Pobladora Apartadó 3*).

De acuerdo con los testimonios de las organizaciones sociales y de víctimas se resalta que la respuesta de otras instituciones como la Unidad de Víctimas, la Unidad Restitución de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio es diversa en el sentido que a veces es satisfactoria cuando se cumplen las expectativas individuales, pero en otros casos se les cuestiona su maltrato, irrespeto y falta de buena atención con víctimas. En el caso de la Personería, esta institución responde a tutelas diarias, mas no cuenta con un grado de cercanía con organizaciones ni con las juntas de acción comunal.

44 Taller 3: Juntas de acción comunal, Apartadó, 27 de julio de 2018.

Conclusión: Claves para el Diálogo

Sobre la base de los resultados del diagnóstico que presentamos en este capítulo, se hacen recomendaciones específicas a modo de claves que facilitarían el diálogo según las características observadas en los niveles de organización de la población, los conflictos sociales que dinamizan o no las protestas y las capacidades para darles respuesta en el territorio:

- Apartadó evidencia un entorno organizacional débil y desestructurado, en donde las exigencias suelen tramitarse de manera aislada. Sin embargo, la cantidad de conflictos latentes hace imperativa una respuesta institucional más articulada en la medida en que se prevé que varios de estos conflictos tienen la posibilidad de detonar en crisis cada vez más recurrentes, como fue el caso de las confrontaciones en el paro de enero de 2018.

- La población está receptiva con respecto a la conformación de un grupo especializado de resolución de conflictos por parte de la Policía. A excepción de algunas comunidades rurales que han sufrido de estigmatización y de los impactos más fuertes del conflicto armado, Apartadó es un municipio que busca el fortalecimiento de la institucionalidad y la presencia territorial del Estado. Este es un factor positivo para entablar un primer diálogo y poder plantear propuestas conjuntas entre institucionalidad y sociedad civil.

- Debido a la historia de conflicto de Apartadó se requieren procesos de desestigmatización y deconstrucción de imaginarios con respecto a los pobladores rurales, organizaciones políticas y dirigentes sindicales adentro de las instituciones del municipio para no reproducir narrativas violentas y poder abordar los problemas de la región desde una posición conciliadora.

Bibliografía

Cámara de comercio Urabá (CCU) (2016). *Informe socioeconómico 2016* [en línea]. Disponible en: http://ccuraba.org.co/site/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SOCIOECONOMICO-2016.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015) Trayectorias, rupturas y continuidades* [en línea]. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Vasquez_Teo_BACRIM_diciembre2016.pdf

Colombia Informa (2018). *Entrevista "Las raíces de la violencia aún continúan vivas"* [en línea]. Disponible en: http://www.colombiainforma.info/entrevista-las-raices-de-la-violencia-aun-continuan-vivas/

DNP (2018). *Territata. Ficha de caracterización: Apartadó.*

González, F.E. (2013). *¿Colapso parcial o presencia diferencia del Estado en Colombia? : Una mirada desde la historia* [en línea]. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81205806

Albornoz, G. (2016) *Historia y memorias de la violencia en Apartadó-Antioquia. Aportes para la construcción de una Unidad Didáctica en la Institución Educativa Heraclio Mena Padilla* [en línea]. Disponible en : http://ayura.udea.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/2266/1/PB0976_taniagarcesalbornoz.pdf

Restrepo, G.I. (2011). *Memoria e historia de la violencia en San Carlos y Apartadó* [en línea]. Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n72/n72a08.pdf

Restrepo, O.L. (22 octubre 1993). "Apartadó, del fuego surgió un emporio". *El Tiempo.* Disponible en http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-247149

PNUD (2015). *Perfil productivo del municipio de Apartadó* [en línea]. Disponible en: https://issuu.com/pnudcol/docs/perfil_productivo_apartad__

Verdad Abierta (15 de septiembre de 2016). "Exterminio de la UP fue un genocidio político". [en línea]. Disponible en: https://verdadabierta.com/exterminio-de-la-up-si-fue-un-genocidio-politico/

(23 de enero de 2016). "La guerra que mató la esperanza en Urabá" [en línea]. Disponible en: https://verdadabierta.com/la-guerra-que-mato-la-esperanza-en-uraba/

CAPÍTULO 9
VISIONES Y VOCES DE LA POLICÍA NACIONAL

Víctor Barrera

Introducción

En este noveno capítulo, se presentan algunas apreciaciones recogidas durante el desarrollo de entrevistas individuales y grupales que el equipo del CINEP con apoyo de Alianza para la Paz realizó a diferentes miembros de la Policía Nacional, tanto en Bogotá como en territorio. Además, resume los principales elementos de las cinco mesas de diálogo que se llevaron a cabo durante el mes de agosto de 2018, en las que participaron miembros de diferentes unidades y especialidades de esta institución.

El propósito fundamental de estas entrevistas y mesas de trabajo fue suscitar una conversación desde la experiencia de cada participante, encaminada a identificar aspectos importantes para el proyecto: ¿Cuál es la comprensión que tienen de los conflictos y de la protesta social? ¿Varían según la especialidad a la que pertenecen? ¿Existen o tienen propuestas que pudieran promover la mediación y la transformación pacífica de conflictos? ¿Qué experiencias previas han tenido sobre este particular? ¿Cuáles creen que pueden ser los obstáculos que se deberían superar para introducir este tipo de mediación? Y, finalmente, ¿lo consideran oportuno y pertinente?

Dada la cantidad de testimonios recogidos y su variedad (las entrevistas y mesas se hicieron en distintos momentos, con énfasis diferentes según el perfil de los participantes), se consideró oportuno organizar el capítulo en cinco secciones, con base en la información consignada en cada una de las cinco relatorías que el equipo del CINEP realizó con el fin de recoger los elementos básicos de cada diálogo. En la primera, *Nociones de conflicto y protesta social*, se presentan las diferentes comprensiones que los participantes manifestaron tener sobre estos dos temas y algunos

factores que consideraron inciden en este tipo de comprensiones. En el segundo –*Consensos*– se identifican los aspectos que la mayoría de los participantes comparten sobre algunos de los temas de interés para el proyecto. En la tercera –*Disensos*– se llama la atención sobre los núcleos básicos de desacuerdos que el equipo identificó según el cruce de la información recogida. En la cuarta –*Lecciones aprendidas y buenas prácticas*– se describen algunos casos de gestión exitosa de la protesta social que merecen ser tenidos en cuenta. Por último, en el quinto apartado –*Aspectos por mejorar*– se hace una evaluación crítica de aquellos elementos que deben ser tenidos en cuenta al momento de introducir los ajustes, y se ofrecen algunas recomendaciones que apuntan en tal dirección.

Nociones de Conflicto Social y Protesta

Uno de los principales objetivos de las entrevistas individuales y grupales fue explorar las nociones de conflicto social y de protesta social que los participantes manejan. A continuación se presentan algunas definiciones que compartieron. En términos generales, sobre este ejercicio se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- Aunque los miembros de la Policía manejan nociones diferentes de conflictos sociales y de su relación con la protesta, no se percibieron vacíos preocupantes o inconsistencias insalvables. Aun así, es importante mencionar que estas variaciones están relacionadas con el tipo de conflictos y protestas que cada participante debía enfrentar desde su propia especialidad. En este sentido, las unidades encargadas de lidiar con conflictos asociados a actividades ilegales como la coca o la minería ilegal conciben estas problemáticas como una situación donde el choque no solo es inevitable sino necesario, pues resulta de las pretensiones de control. Como lo anotó un participante: "[Con estos sectores] hay convivencia mientras no haya control". Otros miembros de especialidades, como la Policía Fiscal y Aduanera e incluso del mismo ESMAD, reconocieron que el nivel de potencial escalamiento varía según sector social y deben existir mecanismos previos para evitar el choque con los manifestantes.

- En temas de protesta social, la mayoría de los participantes reconocieron que se trata de un derecho fundamental consagrado en la Constitución ante el cual la Policía Nacional tiene el deber de acompañar y permitir su libre ejercicio. Sin embargo, la dificultad tiene que ver con que la mayoría de las protestas afectan los derechos de otros ciudadanos, lo cual se asume como una vulneración a la convivencia y al orden público, sobre todo cuando en este tipo de situaciones terceros interesados inciden en la decisión final. En esta lectura de conflictos de derechos, una y otra vez prevaleció la afectación del derecho a la libre circulación como aquel que activa la necesidad de disolver la protesta sin tener en cuenta ninguna otra consideración. Esto resulta inconveniente toda vez que, como uno de los participantes de la Policía de tránsito anotó, los bloqueos de vías son muy frecuentes y suelen estar relacionados con acciones espontáneas que realiza la gente por la falta de algún tipo de servicio básico.

- Aunque consideraron que el conflicto social es inherente a una sociedad democrática, los participantes no necesariamente identificaron la relación que suele tener con la protesta social como uno de los mecanismos que por excelencia los visibilizan. Incluso, cuando se habló de esta última –de la pro-

testa social– varias intervenciones, al margen de considerarla como la manifestación de un derecho fundamental, denotaron el peso que tienen los teóricos decimonónicos de la sicología de masas al momento de interpretarla. En las intervenciones se vio una y otra vez un contraste entre la comprensión "abstracta" de la protesta social como derecho con una comprensión "práctica" de la misma, que la asumía como una expresión colectiva inmanejable en tanto respondía al desbordamiento de emociones que escapan a cualquier tipo de control social.

- Hay terceros que influyen negativamente en la gestión de la protesta. Gremios económicos en la toma de decisiones cuando una manifestación x se toma una carretera principal (por ejemplo, la Ruta Panamericana), ya que los gremios son los que tiene que asumir las pérdidas económicas de no poder transportar diferentes bienes y mercancías. Si por otro lado es una vía local, la presión la ejercen los mismos pobladores por su necesidad de transportar bienes básicos. Otro de los actores mencionados son las empresas que tienen las concesiones de las diferentes vías en el país e igualmente del poder que pueden ejercer sobre las autoridades para que enfrenten la protesta social, ya que ellos tienen que asumir pérdidas económicas por un menor número de carros circulando.

- Los mismos participantes discutieron acerca de la necesidad de un "cambio de paradigma" dentro de la institución, en el sentido que muchos comandantes siguen considerando a la protesta social como un problema de orden público que les va a generar problemas en el servicio. Se trata de lo que uno de los participantes calificó como una "herencia institucional" relacionada con el hecho de que "[...] Cuando hay una protesta lo primero que piensa un comandante, frente a la eventualidad que se vuelva un disturbio es 'Problema de orden público, me van a bloquear la ciudad'. Entonces se tiene que cambiar la percepción del comandante frente a las protestas" (*Oficial de Policía 1*).

Consensos

Por consensos se entienden aquellas afirmaciones que se repitieron en los distintos espacios, o bien que fueron compartidas por el auditorio sin generar ningún tipo de réplica. Por su relevancia para el proyecto, destacamos los siguientes:

- Existe una amplia aceptación de las implicaciones negativas que tienen los choques que ocurren entre manifestantes y policías durante el desarrollo de algunos eventos de protesta social. Una y otra vez los participantes fueron claros en expresar la insatisfacción que les produce participar en este tipo de procedimientos y la conveniencia de lograr arreglos que eviten tales choques.

- También destacaron que intervenir en conflictos y protestas sociales, contrario a otros tipos de procedimientos, siempre les va representar costos a la reputación de la institución, pues independientemente de cuál sea el curso de acción que tomen, alguien va a quejarse: el ciudadano de a pie que considera que debería disolverse la protesta social; los manifestantes que consideran un atropello la acción de la Policía, o las autoridades locales que demandan un cuerpo de policía que siga sus órdenes. El siguiente testimonio ilustra este punto:

"Lamentablemente, esos temas de protesta social son muy complejos para la Policía Nacional. Es donde bordeamos una línea muy delgada y complicada entre el mantenimiento del orden y lo que viene ser una policía política. Para aterrizar: cuando una

unidad del GAULA libera un secuestrado, todo mundo aplaude. Cuando capturan a un narco, todo mundo aplaude. Pero en estos temas de conflicto social hay lados que están del lado de la protesta, entienden el conflicto, y creen que la solución es el diálogo. Hay otras personas que creen que hay una violación de los derechos de las personas que no participan" (*Oficial de Policía 2*).

- El reconocimiento de que cualquier transformación en el ejercicio de mediación o gestión policial de la protesta debe partir por reconocer que a la Policía no le corresponde "remover la causa de la perturbación", lo cual le introduce algunas limitaciones a este ejercicio. De modo que es necesario involucrar a otras instituciones para que efectivamente puedan responder a las demandas que plantean los manifestantes en los eventos de protesta social.

- En relación a lo anterior, los participantes coincidieron en señalar que por más voluntad que tenga la institución en mediar y resolver los conflictos de manera pacífica, los cambios serán mínimos y no tendrán un impacto real y concreto en la protesta social hasta que no se produzcan transformaciones a un nivel superior en lo que tiene que ver con las autoridades civiles y las políticas de seguridad que definen sus acciones constitucionalmente. El ejercicio de mediación, entonces, no puede ni debe hacerlo solo la Policía. Debe ser una acción con acompañamiento de otras instituciones del Estado que minimice el impacto del choque que puede haber con la ciudadanía.

- Una positiva valoración del ESMAD, como una especialidad que se ha transformado en el tiempo, y que en la actualidad desarrolla acciones preventivas que buscan un acercamiento previo con la comunidad al suplirle agua y realizar actividades lúdicas que tienen como símbolo el uso de la tanqueta para otros fines. Al mismo tiempo, los participantes reconocieron que el "policía de negro", genera con su aspecto una resistencia, y muchas veces crispa los ánimos de los manifestantes. Por esta razón se busca que siempre estén en lugares donde no sean visibles.

- Los medios de comunicación en algunas ocasiones son identificados como una "matriz negativa de opinión", ya que suelen enfocarse en el choque, los daños o la violencia desestimando las acciones que la Policía realiza algunas veces de manera preventiva. Se manifestó que la prensa no registra ni las acciones positivas ni esas relaciones que son saludables entre Policía y ciudadanía. Un ejemplo sería cuando en lugar de disolver la protesta en medio de una protesta por la falta de agua, se usa el agua de las tanquetas para proveer provisionalmente del servicio.

Disensos

Aunque pocos, los disensos identificados son trascendentales pues giran en torno del eje central del proyecto.

- Algunos participantes consideraron que la Policía ya cuenta con las herramientas y capacidades suficientes para desarrollar actividades de prevención y mediación, y reconocen que el ESMAD ha sido la unidad líder en este sentido. Otros ven oportuno el proyecto e insistieron en que debían hacerse los ajustes pertinentes y desarrollar los cambios necesarios para poder constituirse como una institución que pueda actuar más asertivamente en contextos de conflicto social.

- Se visibilizó un disenso sobre si el policía debe ser o no mediador en contextos de con-

flictos y protestas sociales. Ante este debate un participante dijo que sería más conveniente hablar de "una intervención anticipada en clave de desescalamiento". Otros participantes dijeron que era mejor hablar de "administrar los impactos de la protesta" en el sentido en que se permite la "manifestación pero evitando que se afecten los derechos de otras personas" o de "gestión del conflicto": "Mientras mediar es facilitar el acuerdo entre dos partes, la gestión es un punto de vista en terreno que está marcado por la manera en que ellos [los manifestantes] van a realizar la protesta" (*Oficial de Policía 3*).

Entre quienes consideraron que la Policía NO está facultada para ser mediadora, hubo quienes sostuvieron que la mediación en contextos de conflictos social era muy distinta de la que hacían frente a conflictos particulares, pues demanda esfuerzos diferentes. Mientras en los conflictos particulares (por ejemplo, un tema de una deuda) pueden actuar en calidad de árbitro, frente a los conflictos sociales éstos actúan como garantes del mantenimiento del orden y, por lo tanto, siguen instrucciones de las autoridades y deben actuar en correspondencia. De modo que mal harían en mediar en este tipo de situaciones donde se reconocen como "parte" del conflicto. Además, insistieron en que este tipo de actividad puede tener altos costos para la imagen de la Policía, pues si bien puede facilitar diálogos y acuerdos, ante un eventual incumplimiento ellos son los que asumen los costos a pesar de que no era su responsabilidad.

Otros señalaron que el policía SÍ podía ser mediador bajo un enfoque de construcción de paz, toda vez que ellos estaban llamados a realizar actividades de pedagogía y diálogo con los manifestantes para que conjuntamente pudieran identificar las reglas de juego que restringen el comportamiento de unos y otros. En la práctica, esto se ha manifestado en algunas situaciones de protesta como se recapitula en el apartado de buenas prácticas.

Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas

Durante los espacios de entrevistas grupales e individuales, los participantes compartieron algunas lecciones aprendidas y buenas prácticas para evitar un escalamiento nocivo de la protesta social.

Lección 1.

Cuidarse de la estandarización excesiva pues no todas las estrategias exitosas viajan igual en diferentes contextos.

Uno de los participantes llamó la atención sobre la necesidad de evitar que se estandaricen excesivamente, vía resolución o directiva, las formas de intervenir en clave de mediación cuando se trata de conflictos o protestas sociales. Según su experiencia, no siempre las estrategias que fueron exitosas en un territorio lo serán en otro. Para ilustrar su punto, explicó la experiencia que habían tenido con las "caravanas de seguridad" desde la Policía de Tránsito. Mientras que el acompañamiento que prestaron a miles de vehículos y al transporte de alimentos para que pudieran moverse libremente por las vías del país durante el paro camionero de 2016 contribuyó a su levantamiento, en el caso del paro cívico de Buenaven-

tura en 2017 el efecto fue contrario al esperado, pues terminó exacerbando aún más los ánimos de los manifestantes.

Lección 2.

Buscar espacios de diálogo con líderes *durante* los eventos de protesta social.

Este aprendizaje se pudo extraer de una de las experiencias relatadas por uno de los participantes a propósito de los acercamientos que habían logrado establecer con algunos de los líderes estudiantiles de la Universidad Surcolombiana, en Neiva. Como resultado, se logró un diálogo en el que Policía y líderes estudiantiles coincidieron en el inconveniente que para ambos resultaba la infiltración de personas que incitaban a la violencia durante las marchas estudiantiles y, sobre la base de ese consenso básico, definieron dos mecanismos para contener la influencia negativa de estos actores. Primero, que los estudiantes pondrían en marcha mecanismos de sanción social que internamente desincentivaran este tipo de comportamientos. Segundo, la creación de canales de comunicación entre manifestantes y Policía para denunciar oportunamente a quienes cumplían esta labor, con el fin de que pudieran ser aislados de la protesta sin que ello derivara en su disolución completa total.

Otra experiencia positiva se mencionó incluso en las protestas en las que todos los participantes afirmaron que eran las más violentas: las de los indígenas del Cauca. En este sentido, surgió la experiencia de espacios de diálogos espontáneos que surgían en medio de la confrontación para hacer un balance general de la situación entre líderes indígenas y comandantes del ESMAD. Un participante los describió en los siguientes términos:

> "En 2005, antes de las invasiones, los indígenas se preparaban en caso de que hubiera conflicto. Al chocar con el ESMAD, había pausas en el conflicto, se decía '¡Tacho!' e iba un representante de los indígenas y otro de la Policía a dialogar e intentar a llegar a acuerdos. No se llegaba a nada, entonces cada uno se iba a su bando, se gritaba '¡Destacho!' y seguía la confrontación; pero era un conflicto mucho menos violento. Ahora ellos han aprendido y se alistan" (*Oficial de Policía 4*).

Aunque ambas experiencias de diálogo son aleccionadoras, evidencian dinámicas diferenciadas. Mientras en la primera el diálogo se dio sobre la base de la identificación de un interés común (velar por que la protesta no se tornara violenta), y que permitió la construcción de acuerdos sobre cómo actuar en futuros eventos de protesta, en el segundo el diálogo fue más circunstancial y tuvo un interés práctico en el que las partes interactuaron como una estrategia para tratar de conocer las estrategias y pretensiones de la contraparte para hacer los ajustes necesarios, pero que no necesariamente desactivó la confrontación.

Lección 3.

Buscar espacios de diálogo *más allá* de la protesta.

En el caso de los estudiantes de la Universidad Nacional, se generó una experiencia positiva partir del incremento de las protestas que se registraron desde 2011 que, contrario a los supuestos previos, facilitó el diálogo en vez de impedirlo. De acuerdo con unos de los participantes, este incremento permitió que se generara un proceso de conocimiento mutuo donde "entendieron el grafiti y el volanteo" y se dieron cuenta que incluso los mismos estudiantes son conscientes de

lo contraproducente que resulta usar la violencia porque "no generan la atención que requieren, generan descontento en la población y viene la activación de procesos judiciales" (*Oficial de Policía 5*).

Sobre la base de este conocimiento, el comandante a cargo de atender la situación, tal como él mismo lo expresó, identificó actores clave en la Defensoría, la Personería y la Rectoría de la universidad, a través de las cuales contactó a los líderes e inició un proceso de diálogo que continuó en las mesas técnicas, creadas antes de las movilizaciones estudiantiles.

Esta experiencia resulta relevante toda vez que demuestra que sí es posible desescalar la confrontación que usualmente ha acompañado algunos eventos de protesta social protagonizados por grupos específicos, en este caso los estudiantes. Aquí el éxito consistió en que la Policía respondió adecuadamente a los nuevos repertorios de protesta que los estudiantes pusieron en marcha y se articuló en un canal de diálogo más amplio donde se incluyeron otros actores.

Lección 4.

El escalamiento se presenta en situaciones donde hace una intervención directa, por eso a veces es mejor buscar estrategias laterales.

Este aprendizaje se derivó de la experiencia de un miembro de la Policía Fiscal y Aduanera, al explicar de qué manera habían logrado reducir los choques con los comerciantes minoristas de San Andresito en Bogotá. Según él, el éxito consistió en tres medidas. Primero, intervenir en fechas de gran flujo comercial como usualmente lo hacían, entre el 15 y el 22 de diciembre de todos los años. Segundo, ser conscientes que resultaba mucho más rentable intervenir las grandes bodegas que eran las que, por lo general, distribuían a comerciantes minoristas. De esta forma, además de golpear el eslabón de la cadena del contrabando que manejaba los mayores recursos, evitaba la confrontación con un número mayor de personas y familias cuyo sustento dependía de esta actividad económica. Y, tercero, diálogo permanente con agremiaciones como Fesacol (Federación de San Andresitos de Colombia) y capacitaciones acerca de las normas que regulan varios de los operativos que despliegan la figura de extinción de dominio.

Lección 5.

La "primera aproximación al diálogo" es fundamental para un procedimiento exitoso.

Una de las lecciones aprendidas que se derivaron de estas experiencias mencionadas es que el primer contacto entre Policía y protestantes es clave para desencadenar o no un diálogo constructivo posterior. Y que ese contacto trasciende lo contenido en cualquier directiva o resolución, pues responde a condiciones en constante cambio que demandan sobre todo una disposición especial del policía que la atiende. Como advirtió uno de los participantes a propósito de una de las experiencias previas que se mencionaron: "La manera como se configuró la relación con la MANE dependió de la primera aproximación de diálogo. Incluso cuando los estudiantes venían con dinámicas de protestas distintas, un primer escenario de choque hubiera generado asperezas que desembocarían en violencia. Fue un ciclo de fortalecimiento de confianzas" (*Oficial de Policía 5*).

Aspectos por Mejorar y Recomendaciones

Aunque es evidente que existen capacidades y experiencias positivas que pueden contribuir con cambios en la gestión policial de los conflictos y de la protesta social, bajo un enfoque de construcción de paz territorial, las intervenciones y testimonios también permitieron identificar algunos aspectos que son susceptibles de mejorar, toda vez que expresan algunos problemas de fondo de la institución. Luego de su identificación se ofrece una recomendación específica relacionada con esa temática, algunas propuestas por los mismos policías consultados.

Problema 1.

Dificultades para planear el servicio cuando las protestas no son programadas o surgen de manera espontánea.

Las diferentes intervenciones y testimonios dejaron ver una excesiva insistencia hacia la necesidad de que la protesta social deba ser programada y anunciada previamente por sus organizadores, ya que esto facilita la planificación del Servicio de Policía, lo cual lleva a desestimar que la mayoría de las manifestaciones o bien no se desarrollan con base en un previo aviso, o surgen espontáneamente. Este tipo de insistencia muestra una valoración intrínsecamente positiva de la manifestación programada y anunciada frente a una valoración intrínsecamente negativa de la que no lo es. El problema con las protestas espontáneas radica en que muchas veces la atención de la Policía conlleva errores, bien sea porque no se conocen adecuadamente los protocolos o bien por las presiones de las autoridades civiles y de los mismos ciudadanos que se ven afectados.

Recomendación

- Frente a esta problemática, una de las propuestas que surgió del diálogo con miembros de la Policía fue la necesidad de desarrollar rutas de gestión específicas por sectores y tipos de protestas (programadas o no) que capitalicen los aprendizajes previos y permitan criterios situacionales, encaminados a minimizar el riesgo de cometer errores ante situaciones o eventos de protesta social que no estaban previstas en la planificación del Servicio de Policía.

Problema 2.

Un sesgo a recordar las protestas sociales que derivaron en violencia que no permite reflexionar acerca de la impresionante cantidad de manifestaciones que no han generado choques con la autoridad.

Aunque la mayoría de los participantes afirmaron que una cantidad importante de las protestas sociales que han atendido no han terminado en choques o en violencia, el énfasis estuvo en aquellas que les representan un mayor riesgo y hablaron muy poco de las primeras. En otras palabras, al igual que sucede en la opinión pública, existe una tendencia a sobredimensionar la violencia en el marco de las protestas sociales.

Los participantes refirieron una y otra vez a los sectores estudiantiles y a los indígenas del Cauca como los protagonistas de las protestas que con mayor frecuencia derivan en violencia, dando a entender que es una problemática concentrada, sectorial y territorialmente hablando.

En este sentido, distinguieron entre sectores que "conocen hasta dónde llega su derecho", esto quiere decir que según su consideración no se extralimitan ni provocan choques; y otros que directamente eligen chocar con las autoridades en el marco de las protestas sociales. Distincio-

nes que, en sí mismas, resultan inconvenientes por dos razones: primero, porque no dan cuenta de una capacidad reflexiva mínima para entender adecuadamente por qué las interacciones con algunos grupos sociales se han tornado violentas con el paso del tiempo y cuáles han sido las acciones previas de la Policía que podrían haber contribuido a esta situación. Segundo, porque los policías internalizan que unos sectores sociales son "naturalmente" violentos, con lo cual se restringe cualquier posibilidad de generar otro tipo de aproximación con estos grupos.

Recomendación

- Generar procesos de memoria institucional que permitan identificar aquellas situaciones donde el desenlace de la protesta social fue pacífico, incluso en condiciones donde la expectativa era la contraria, ya fuera por su carácter espontáneo o porque sus protagonistas eran miembros de un grupo social naturalizado como violento. Este tipo de estrategias, inducidas "desde adentro", facilitan el cambio de esquemas cognitivos que de otra forma son muy difíciles de transformar.

Problema 3.

La existencia de una suerte de jerarquía natural de los derechos fundamentales que conduce a una descalificación de facto de la protesta social, pues queda invalidada por los otros derechos que ésta, inevitablemente, pone en vilo.

Por definición, la protesta social es el ejercicio de un derecho fundamental que inevitablemente afecta otros derechos pues choca con ellos y, eventualmente, puede impedir su ejercicio transitoriamente. Sin embargo, como ya se mencionó con anterioridad, durante los diálogos con miembros de la Policía se evidenció que una vez se registra un bloqueo de vía, y con él la afectación al derecho de libre circulación, se asume que la protesta social ha transgredido una norma y le corresponde a la institución restablecer el orden. Esto, sin ninguna consideración relativa al grupo social que se expresa por este medio, o la posibilidad de mitigar el impacto del bloqueo de vía al habilitar vías alternas que resuelvan el conflicto de derechos que queda en evidencia.

Recomendación

- Construir pautas que permitan relativizar la forma en que usualmente se resuelven los conflictos de derechos que se generan durante eventos de protesta social. Esto implica introducir en las directivas, resoluciones y/o rutas de acción, algunas guías que ayudan a valorar *in situ* tal conflicto. Por ejemplo, los principios de distancia deliberativa (¿qué tan excluido del sistema político está el grupo social que protesta?) y de violación sistemática (¿con qué frecuencia le han sido violados sus derechos al grupo social que protesta?) pueden ser importantes a tener en cuenta.

Problema 4.

La falta de conocimiento territorial previo y preparación sensible a las dinámicas diferenciales a atender en las regiones donde ocurren protestas sociales.

Aunque algunos miembros insistieron que todo policía que se traslada a otra región recibe un proceso de sensibilización territorial durante dos semanas, también sostuvieron que por las demandas y presiones mismas del servicio y la complejidad de las problemáticas de estas regiones, muchas veces no es suficiente. Menos cuando se trata de atender grandes eventos de protesta social en diferentes regiones del país, lo cual implica un traslado importante de personal que muchas veces no tiene claro qué tipo de situación va a enfrentar, salvo las orientaciones genéricas que ya conoce por directivas o normativas. A lo anterior se suma que esta movilidad impide que el

personal de la Policía pueda estrechar lazos con las comunidades y, más específicamente, con los líderes sociales que participan en eventos de protesta social.

Recomendación

- Establecer estrategias de gestión orientadas a recuperar la vocación comunitaria del Servicio de Policía y la posibilidad de incorporar o formar personal que haya nacido, vivido y establecido buenas relaciones en las regiones o comunidades en las que deberá desarrollar su servicio. Esta proximidad, en el caso de la atención de las protestas sociales, puede tener un impacto positivo para evitar el escalamiento de violencia por los vínculos que logre establecer con los protagonistas de estos eventos, por la capacidad contar con un conocimiento valioso sobre las principales problemáticas del territorio o las culturas de protesta que los diferentes grupos sociales han desarrollado históricamente.

Problema 5.

La formación basada en teorías de la sicología de masas de corte decimonónico induce un tipo de conocimiento que implícitamente asocia la protesta social con desorden y desviación. Además, existe una brecha entre los asesores jurídicos de alto nivel y los policías que actúan en terreno.

Aunque los asesores y miembros de la Policía encargados de temas jurídicos tienen un conocimiento detallado y actualizado de la normatividad vigente en materia de atención de protesta social en Colombia, los demás miembros de la Policía con los que se dialogó permitieron observar que la apropiación de la normatividad es baja. Identifican artículos específicos de algunas leyes o contenidos muy concretos de las directivas sin tener claro el sentido general de la norma o los elementos de juicio más amplios que modulan su aplicación.

Por contraste, la alusión de los teóricos de la sicología de masas fue un elemento que surgió en una buena cantidad de entrevistas individuales y grupales que se realizaron cuyas potenciales consecuencias negativas mencionamos unos párrafos atrás y que básicamente se relacionan con una concepción de la protesta como "desorden" o "desviación".

Para reforzar esta idea, el seguimiento que se hace de la protesta social está más orientado a identificar los delitos que en ella se cometen que en comprender las tendencias generales de su comportamiento. Sintomáticamente, a pesar de las consultas realizadas por el equipo del CINEP, no se pudo identificar la existencia de algo cercano a un sistema de información sobre las tendencias de la protesta social en Colombia, salvo conteos puntuales de los delitos que se cometen durante estos eventos.

Recomendaciones

- Introducir nuevas teorías explicativas sobre la protesta social en la formación de los policías que les permita conocer, desde una perspectiva comparada, las diferentes y múltiples formas en que se expresa y las distintas modalidades que tienen para gestionarlas en diferentes lugares del mundo, especialmente en aquellos con una marcada desigualdad social como la colombiana.

- Promover la construcción de un sistema de información en el que se recoja y sistematice información sobre el comportamiento y las tendencias de la protesta social, con el ánimo de levantar una línea base sobre la cual desarrollar un Servicio de Policía adecuado, independientemente de si son o no programadas.

Problema 6.

Existen buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre gestión exitosa de las protestas sociales, pero no existe capacidad para sistematizarlas y comunicarlas internamente. Cuando algunas unidades las han podido identificar, la información no logra transmitirse a otras especialidades.

Algunas de las especialidades cuentan con la capacidad para reflexionar y recoger lecciones aprendidas después de grandes eventos de protesta social. Sin embargo se observó que además de ser una práctica excepcional, se hacía de manera aislada y no necesariamente se documentaba la reflexión, lo cual afecta la posibilidad de generar un proceso acumulativo de aprendizaje.

Recomendaciones

- Facilitar e impulsar el diseño de un banco de buenas prácticas y lecciones aprendidas que los policías en terreno puedan alimentar fácilmente con experiencias concretas y rutas de gestión exitosa de protestas sociales que, posteriormente, puedan resultar útiles para sus pares.

- Generar procesos de aprendizaje y formación entre pares, consistentes en las capacidades que cada unidad de la Policía Nacional ha logrado desarrollar de manera aislada en lo relacionado con buenas prácticas, para atender protestas sociales bajo marcos habilitantes de los derechos que están en juego.

CAPÍTULO 10
ANÁLISIS DOCUMENTAL

Sebastián Beltrán

Introducción

De acuerdo con la documentación facilitada por la Policía Nacional, aquí se presenta un análisis de los contenidos y de su evolución. De manera general, esta documentación muestra claramente que la Policía Nacional, en el caso de la atención de la protesta social, ha estado orientada por una lógica de "adaptación por desborde de capacidades". Es decir, por cambios que se hacen después de que los hechos han demostrado que se carecía de destrezas técnicas y operativas suficientes para atenderlos de manera adecuada.

El balance se organiza de acuerdo con las dos tendencias de ajuste identificadas. La primera corresponde a los documentos (directivas, instructivos y actualizaciones) que se emitieron desde 1999 hasta 2012, luego que se iniciara un proceso de ajuste relacionado con la creación, despliegue territorial y transformación del ESMAD como resultado del impacto de las marchas cocaleras de 1996 y las protestas estudiantiles de finales de la década de 1990. La segunda, por su parte, corresponde a los cambios que, al interior de la Policía en su conjunto, se iniciaron luego de las distintas protestas sociales que diversos sectores desarrollaron en 2013 (mineras, campesinas, transportadores de carga e indígenas), donde se buscó una mayor articulación institucional, se introdujeron algunos cambios en el lenguaje y se definieron algunos sistemas de anticipación bajo una visión aún limitada de prevención.

Una Fuerza de Choque y Enfoque Reactivo

En un primer momento se da la Directiva Operativa Transitoria (DOT, en adelante) 0205 de 1999, que justifica la creación de una compañía móvil antidisturbios dado que "las unidades policiales existentes se han visto afectadas y superadas en su capacidad humana y de medios por perturbaciones del orden público promovidas por: estudiantes, trabajadores, habitantes de comunas, marcha de campesinos, raspachines desplazados, entre otros...", haciéndose necesario apoyarlas desde la MEBOG y alumnos de escuelas seccionales, afectando por tanto las jurisdicciones de donde se extrajeron los policías. Las consecuencias, por tanto, fueron que se presentara una falta de profesionalización en los procedimientos, improvisación en el accionar, indisciplina y abuso de la fuerza y llevó a un número considerable de miembros de la Policía heridos (Directiva Operativa Transitoria 0205, 1999, p. 2).

Además dentro de esta DOT se prevé que haya una serie de manifestaciones por parte de diversos grupos que buscan manifestar sus inconformismos; el término que es utilizado es el de *exteriorización de descontentos* y no se descarta disturbios en ellas.

Por esto se da la conformación de la compañía móvil antidisturbios en razón a que apoyen a las Metropolitanas y a los Departamentos de Policía en el momento en que las capacidades de estas últimas se vean superadas. La capacitación de este escuadrón estará concentrada en derechos humanos, conciliación, atención de desórdenes públicos, cubrimiento de espectáculos, entre otros, acorde a lo que sea establecido por la DINAE (Directiva Operacional Transitoria 0205, 1999).

El ESMAD dependerá de la Dirección Operativa y los comandantes de las Metropolitanas y de las Departamentales deberán solicitar al director general su ayuda cuando sea necesario. En la directiva permanente No. 31 de 2003 se consolida lo mencionado anteriormente, entonces se consolida la dependencia del escuadrón a la Dirección Operativa. Esta directiva intenta establecer los mecanismos por los cuales se puede hacer uso del ESMAD, para que no sea utilizado en eventos distintos a la naturaleza de su misión. Para esto se define que los comandantes tienen que hacer un estudio previo analizando los costos de desplazamiento y que deben primero agotarse las vías de mediación y operacionales respectivas a la jurisdicción para evitar gastos innecesarios. Aquí es pertinente mencionar que se recomienda que el ESMAD actúe bajo las ordenes de sus mandos naturales para que no se atente contra la unidad del grupo como principio, asimismo que comandantes de las respectivas jurisdicciones que no entienden de manejo de manifestaciones no puedan incidir en el operativo (Directiva Permanente 031, 2003).

En el año 2005 se dio la adición a la directiva permanente de 2003, en el cual se establece que en el caso de que un agente perteneciente al ESMAD cometa abusos de fuerza con los manifestantes, debe ser identificado mediante el uso de su respectivo protector corporal y casco con el número de identificación (placa) y el distintivo de Policía. Igualmente se establece que debe haber una capacitación permanente de los miembros del ESMAD en manejo de crisis, manejo de estrés, tolerancia, autocontrol y un componente de derecho internacional humanitario y derechos humanos, así como concientización del personal respecto a las consecuencias del mal uso de la fuerza en los operativos (Directiva Permanente 019, 2005, p. 2).

Además, se busca que haya un sistema de registro de los miembros que participan en el operativo, y para esto se facilitaron dos mecanismos: el

primero corresponde a una minuta que lleve todo el registro de los servicios a cumplir, y verificación de personal del componente del ESMAD; el segundo establece que las secciones de inteligencia graben permanentemente los procedimientos efectuados que sirven en la verificación de las actuaciones del personal. Vale la pena mencionar que es la primera vez que se menciona al componente de inteligencia en cuanto apoyo a temas de manifestación social (Directiva Permanente 019, 2005, p. 4).

Se establece un área de control interno que busca, mediante grupos interdisciplinarios, la verificación en las revistas de inspección, el cumplimiento de las tareas asignadas y mantener informada a la Dirección General. Contrastando la directiva permanente de 2003 y su respectivo anexo de 2005, se puede evidenciar que en lo que respecta a la distribución de los escuadrones del ESMAD hay un aumento en su presencia nacional, ya que en ese lapso se asignaron al departamento de Nariño y Risaralda, siendo originariamente solo las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y Bucaramanga.

Para el año 2010, el principal insumo con el cual se cuenta es todo el andamiaje para la conformación de un contingente del ESMAD de carácter femenino, en aras de cumplir con la ley 24 de 1974, que busca eliminar todo tipo de discriminación y favorecer la igualdad jurídica de la mujer respecto al hombre, y es así como "... la Policía Nacional no ha estado al margen de las preferencias laborales del sexo femenino" (Directiva Administrativa Transitoria 89, 2010, p. 2).

La creación de una sección del ESMAD con personal femenino tiene como objetivo incrementar el acercamiento hacia la comunidad y "generar una buena imagen en la prestación de servicios hacia la opinión pública", quienes también serán capacitadas en manejo de multitudes con énfasis en la resolución de conflictos, código de infancia y adolescencia, y manejo de conflictividad. Lo anterior debido a un aumento en los niveles de protesta social y donde igualmente ha aumentado la participación de actores como niños, adolescentes, mujeres y personas de la tercera edad.

Tras un estudio de la viabilidad del escuadrón con personal femenino, en el año 2012 se repite este ejercicio para la creación de una segunda y tercera sección de este tipo de escuadrones. Antes de continuar es pertinente mencionar que aquí es la primera vez que se hace mención de la Dirección de Seguridad Ciudadana como coordinador del ESMAD.

Por otro lado, para noviembre del 2010 se da por primera vez un instructivo (030) donde se contempla que el ESMAD puede ser algo más que una fuerza de choque, presentando algunos lineamientos donde pueden entrar a realizar tareas de apoyo en materia de *disuasión y prevención*. No obstante, en el instructivo no existen funciones claras para esta unidad operativa, es decir, simplemente establece que puede apoyar cuando se solicite en tareas de disuasión y prevención, pero no de qué manera, y de hecho se afirma ahí mismo que no puede perderse la naturaleza de la unidad, que consiste en una "filosofía de reacción ante un hecho inesperado" (Instructivo 030, 2010, p. 1).

Este nuevo enfoque de apoyar a las Metropolitanas y Departamentales para el control, negociación y resolución de conflictos es reforzada por la resolución 04323 de diciembre de 2010, igualmente se redefinen las funciones y se fijan las sedes del ESMAD, ya que se necesita un rediseño que pueda permitirse ajustarlo a los lineamientos, mandatos y dinámica institucional para lograr una organización más flexible para lograr prevenir, contrarrestar y neutralizar los agentes generadores de violencia que afectan la seguridad y convivencia ciudadana (pp. 1-3).

Ahora bien, resulta interesante que se establece que los diferentes escuadrones del ESMAD ac-

túen solo en zonas urbanas de la geografía nacional, dejando a un lado el ámbito rural. Punto que se trató en el instructivo 050 de 2013, donde se establece que frente a requerimientos en áreas rurales el ESMAD debe estar apoyado por los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR; Instructivo 050, 2013). A pesar de esto, el alcance geográfico de los escuadrones también aumentó, sobre todo si se compara con el de 2005, así es que el ESMAD tiene presencia permanente además de las ciudades ya mencionadas en el departamento de Cauca, Valledupar, Meta y Bolívar.

Para el año 2011, complementando la resolución de diciembre de 2010 se adiciona el instructivo 024, en donde se establecen los criterios de empleo del ESMAD y en él se reconoce que lo establecido en el instructivo 047 de 2010, donde fueron definidos aquellos procedimientos disuasivos y preventivos, no se ha interpretado y usado a cabalidad.

Además, hay un cambio en los procedimientos, en los cuales el ESMAD puede apoyar en labores de prevención y disuasión, si se compara con el año anterior. De hecho, hay un cambio de terminología, dado que a la tarea preventiva ya no se le designa así, sino como *aportes al proceso de convivencia y seguridad ciudadana* (Instructivo 052, 2011). Igualmente, en el instructivo 067 de 2011 existe un cambio tanto en los procedimientos como en el lenguaje, ya que se intenta usar un lenguaje que sea menos evidente en cuanto a que son una unidad de choque.

Anticipación y Enfoque Preventivo Limitado

Tal como se había establecido en un principio, el Paro Agrario de 2013 desarrolla en gran medida el marco normativo de la Policía Nacional frente a la protesta social. De esta manera, el primer antecedente que se tiene para este año es el instructivo 009 de abril de 2013, donde se define la actuación policial frente a los acontecimientos de impacto que genera la protesta social. Dos cosas vale la pena mencionar: la primera es que es el primer documento donde se incluye a toda la Policía Nacional en su conjunto a la hora de atender hechos de protesta social, esto no quiere decir que previamente no hubiera una coordinación entre distintas unidades, no obstante, como los antecedentes previos solo se refieren a distintos componentes del ESMAD entre los cuales están funciones, organización, momentos en los cuales pueden ser solicitados por otras unidades, y ubicación entre otras cosas. En segundo lugar, es la primera vez que en un documento oficial el título tiene la palabra protesta social.

Para lograr el objetivo de coordinación las distintas unidades policiales en el marco de este mismo instructivo se establece la creación de un Centro Nacional de Monitoreo, con el fin de focalizar capacidades logísticas y administrativas, según corresponda el territorio al cual se quiera intervenir (Instructivo 009, 2013). Bajo este centro se busca coordinar no solo con la Policía sino también con otras instituciones estatales como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, etc.

Debido a las diversas manifestaciones sociales a lo largo de ese año –primero una movilización por parte del sector minero; segundo, una movilización del sector agrario junto con los transportadores de carga pesada para finalizar con la minga

indígena–, la institución tuvo que desarrollar distintos planes para cada una de esas manifestaciones ajustándose a la naturaleza de cada una, pero su finalidad es prácticamente la misma, como veremos a continuación:

> "Fijar y establecer directrices y responsabilidades de carácter institucional para diseñar un dispositivo policial de seguridad que *permita garantizar de manera prioritaria mediante la ejecución de actividades policiales preventivas, disuasivas y de control*, la tranquilidad de la comunidad en las diferentes zonas donde se desarrollará la protesta y movilización por parte del sector agrario/minero y la minga indígena (Directiva Operativa Transitoria 003, 2013; Directiva Operativa Transitoria 007, 2013; Directiva Operativa Transitoria 013, 2013).

Para alcanzar dicha finalidad se establece que el dispositivo policial busca la realización de planes preventivos y disuasivos, permanentes y sostenidos, y planes de control policial focalizados en los puntos críticos según la región y entendiendo la evolución de la protesta para lograr disminuir la vulnerabilidad de posibles actos de delincuencia y criminalidad durante el desarrollo de la misma. Para esto se deben realizar las siguientes actividades:

- ➔ Diagnóstico institucional;
- ➔ Dispositivo policial, talento humano, medios técnicos y logísticos;
- ➔ Componente de inteligencia e investigación criminal;
- ➔ Georeferenciación de la actividad de policía;
- ➔ Planes preventivos, disuasivos y de control de cada región;
- ➔ Análisis y evolución de la protesta;
- ➔ Evaluación de la prestación del servicio, y
- ➔ Contextos en los conceptos de protesta social, disturbios internos y tensiones internas (a partir de 2014).

Sin embargo, tanto para el caso del paro minero y agrario, las actividades de prevención y disuasión se limitan a evitar el bloqueo de vías y ataques contra propiedad privada, no hay una función de mediación con los actores en conflicto. Los trabajos de prevención y disuasión están más bien enfocados en reconocer los puntos críticos de cada uno de los territorios para tomar un curso de acción con el fin de evitar grandes afectaciones a la seguridad y convivencia ciudadana. Por tanto, no hay una definición por parte de la Policía de los componentes de los dispositivos policiales, elemento que intentará solucionarse en posteriores directivas, como se verá más adelante.

Es así como en la DOT 013 de octubre de 2013, correspondiente al despliegue del operativo policial para la conmemoración de la minga indígena, pasa a definirse los componentes de Contención, Prevención y Control de las actividades de protesta, para lo cual se asignó un dispositivo policial para cada uno, quedando de la siguiente manera:

- ➔ **Contención:** Establecido para garantizar la seguridad ciudadana en los diferentes ejes viales primarios y secundarios, a través de los cuales se movilicen los miembros que participaran en el acto de protesta.
- ➔ **Prevención**: Dirigido a garantizar el orden ciudadano en caso de reactivarse los paros minero, campesino y agrario, especialmente en aquellos lugares que se presentaron alteraciones a la convivencia, tales como bloqueos y actos vandálicos durante el desarrollo de la protesta.

➔ **Control:** Diseñado para controlar y garantizar el normal desarrollo de las actividades de protesta social como marchas, concentraciones y asambleas, evitando que se presenten actos de vandalismo o bloqueos en las vías.

Continuando con los componentes anteriormente mencionados para el año 2014 mediante la DOT 002 se configuran unos parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y control de disturbios dentro del territorio nacional, el cual busca establecer los parámetros y responsabilidades de carácter institucional que permita activar este sistema. Es pertinente mencionar que en el título de esta DOT se habla de un sistema de anticipación y control de disturbios mientras que más adelante el nombre cambia y es denominado "Sistema de Anticipación y Atención de Protestas Sociales" (Directiva Operativa Transitoria 002, 2014).

En esta misma DOT se hace una apreciación del conflicto social afirmando que ha venido sufriendo una transformación cuantitativa y cualitativa, seguidamente se presenta un repertorio de disturbios (bloqueos, huelgas, asambleas, paros y marchas) en contra del gobierno. Llama la atención que aquí se afirme que estas manifestaciones sean solo en contra del gobierno y no haya más actores contra los cuales se pueda protestar. También por primera vez se habla de movimientos sociales como estructuras de poder capaces de movilizar a distintas poblaciones para interpelar sus problemas frente al gobierno.

También se hace un ejercicio de retrospección para analizar los aciertos y desaciertos de los operativos policiales durante el año 2013, basándose en cinco aspectos: administración de información, capacidades institucionales, intervención y control policial, investigación criminal, comunidades estratégicas, coordinaciones inter-agenciales y autoridades político-administrativas (Directiva Operativa Transitoria 002, 2014). El análisis busca definir parámetros institucionales conducentes al fortalecimiento institucional en materia de planeación estratégica y operacional para el desarrollo de capacidades y modelos de actuación para la atención en los disturbios y manifestaciones violentas.

Se entiende que la elevada conflictividad social proviene de un escenario de posconflicto y que tiende a aumentar, por tanto implicará mayor intervención de la fuerza pública. La experiencia del paro agrario evidenció que no era esporádico y que la actuación policial no podía seguir siendo la misma. Por esto es por lo que la Policía Nacional debe desarrollar acciones para la oportuna anticipación y atención de la protesta social, además de garantizar su manifestación pacífica también se debe prever cualquier foco que atente contra el orden público. Esto causará una mayor confianza por parte de la ciudadanía, ayudando a la imagen institucional, y se convierte en un mecanismo que permite un sistema que facilita el monitoreo, registro y análisis de información en distintos niveles (local, regional, nacional e internacional) para conocer y entender la dinámica de los conflictos sociales (actores, manifestaciones y tendencias) para garantizar una eficaz anticipación e intervención policial (Directiva Operativa Transitoria 002, 2014, pp. 3-4).

La DOT 002 (2015) continúa con la implementación del sistema mencionado. Ahora bien, esta directiva parte del respeto al derecho de manifestación pacífica y debe ser tratada de manera cuidadosa porque se entiende que es una manera para la exigencia y la defensa de derechos. Debe tratarse con cuidado porque se percibe que algunos individuos ven en ella la oportunidad de exigir sus derechos de manera violenta para lograr mayor atención, por lo que el Estado debe responder de manera inmediata salvaguardando los derechos de otros ciudadanos.

Esta resolución reconoce que ha habido un deterioro de las relaciones con la ciudadanía por

una campaña de desprestigio y cuestionamientos provenientes de distintos sectores sociales, basándose en la actuación policial durante las diversas jornadas de protesta social. De esta manera la aplicación de las normativas ya mencionadas desde 2013, como por ejemplo el desbloqueo de vías, la judicialización de vándalos y el poder contener grandes manifestaciones de violencia y desmanes, afectaron las relaciones con la ciudadanía de manera negativa, ya que se está formando la noción de una policía que solo entra como fuerza de choque.

A causa de los distintos enfrentamientos con las comunidades indígenas, se diseñó un plan que busca fortalecer la garantía de los derechos de las comunidades indígenas y propiciar escenarios sobre la base de un trabajo conjunto y armónico (policía-autoridades-comunidades indígenas) frente a la convivencia, con el objetivo de mejorar los niveles de seguridad de los policías que prestan el servicio, puesto que en distintos operativos se han usado armas por parte de grupos ilegales, bloqueo de vías, invasión de terrenos privados y la infiltración de grupos al margen de la ley que ha causado afectaciones contra la integridad física de los uniformados que prestan el servicio policial (Instructivo 013, 2015, pp. 1-2).

En aras de este objetivo se recomiendan nuevos mecanismos para fortalecer la persuasión y la concertación. En primer lugar, se debe procurar que la actuación policial con las comunidades indígenas parta de la anticipación y la concertación con autoridades político-administrativas (Fiscalía, Ministerio Público y el Gobierno Indígena). Se establece que debe trabajarse con las autoridades planes de contingencia y mecanismos alternativos de solución de conflictos interétnicos por las tierras, con el fin de mitigar focos generadores de violencia. Buscando evitar que actividades criminales (minería ilegal, cultivos ilícitos, narcotráfico, extorsión, homicidios) que afecten a dichas comunidades, se busca generar espacios de interlocución donde se puedan generar respuestas a cada fenómeno.

Asimismo, entendiendo que son una comunidad étnica diferente, debe potenciarse el personal de enlace que tenga un vínculo con las distintas comunidades, fortaleciendo las capacidades comunicativas y de interlocución de dicho personal para construir y robustecer vínculos interinstitucionales con autoridades locales, regionales y nacionales.

Por consiguiente, el instructivo que define la actuación policial frente a protestas de comunidades indígenas es el único en el que se establecen rutas de acción que buscan la prevención y disuasión de posibles escalamientos de naturaleza violenta, y su desarrollo se dio por la gran cantidad de heridos de la institución a la hora de atender las movilizaciones de estas comunidades.

Un elemento adicional para el año 2017 fue que se pidió a los miembros que participan en los operativos policiales recopilar, evaluar y difundir la información de datos obtenidos en y de la protesta social de cada jurisdicción. Lo anterior como aporte al sistema de anticipación y atención de manifestaciones sociales, para así conocer las dinámicas de los conflictos sociales en distintos niveles (local, regional, nacional). Además, se busca tener una documentación clara para ser usada ante una eventual demanda por actuación policial, y esta herramienta le aportaría pruebas para defender el caso a la Inspección General.

Otro elemento novedoso entre las DOT de 2016 y 2017 es la ruta institucional de anticipación y atención a la protesta social (local, regional y nacional). Dicha ruta fue elaborada para anticipar los dispositivos policiales, debido a la falta de información y comunicación por parte de los movimientos sociales y sus posibles intenciones de movilizarse durante las fechas de inicio y de finalización de las jornadas, a pesar de que eso lo regula la ley.

En último lugar, en continuidad con la nueva perspectiva de prevención, en junio de 2017 se expidió la resolución 03002 por la cual se establece un *Manual para el servicio de manifestaciones y el control de disturbios* para la Policía Nacional. Dicho manual tiene por objeto emitir los parámetros básicos de acción que deben realizar los oficiales en este tipo de situaciones. En términos generales, el manual cuenta con aspectos novedosos y positivos:

- Ubica los contenidos del manual en el marco de las leyes y normas internacionales y nacionales relacionadas con el derecho a la reunión y manifestación, lo cual indica un sustento legal importante.

- Encarga a la Dirección Nacional de Escuelas actualizar y desarrollar nuevos contenidos programáticos y cursos sobre las temáticas del manual, y desarrollar actividades de extensión como seminarios y diplomados (artículo 9).

- Describe con especial nivel de detalle las acciones frente al Servicio de Policía para el acompañamiento en manifestaciones y control de disturbios divididas en el antes (planeación), durante (ejecución) y después (evaluación) de tales eventos (artículo 15).

- Introduce explícitamente la necesidad de que los comandantes y oficiales que participan en el servicio, presuman "la licitud y la intención pacífica de las reuniones y manifestaciones públicas" como una medida de especial protección de este derecho y no estigmatización de quienes lo ejercen (artículo 18).

- Distingue entre los "dispositivos mínimos de intervención"[45] (capítulo VI) y los "dispositivos de intervención especializados" (capítulo VII). Los primeros corresponden a las unidades policiales que, en primera instancia, siempre deben intervenir orientados por labores de acompañamiento y prevención en el marco de la manifestación. Lo segundo corresponde a las unidades del ESMAD que solo actuarán como último recurso, es decir, "una vez agotadas las instancias de diálogo y mediación con los gestores de convivencia y/o Ministerio Público, así como la disuasión con personal propio de la unidad" (artículo 24).

- Finaliza con un glosario donde define los principales términos empleados, entre ellos, disturbio, aglomeración de público, reunión o manifestación pública y pacífica, protesta espontánea, acto de violencia y gestión del conflicto[46] (artículo 25).

A pesar de estos avances, se hace necesario que el manual incluya con mayor profundidad lo siguiente:

45 Según el manual, estas unidades mínimamente están compuestas de un comandante, un reemplazante de sección, cuatro líderes de equipo y treinta y seis integrantes de sección.

46 Dado que el tema conceptual es uno de los aspectos que se retoman con especial nivel de detalle en las conclusiones y recomendaciones generales, resulta pertinente referenciar estas definiciones del manual. *Disturbio*: "conflicto por lo general en espacio público o sitio abierto al público, donde se ve alterada la seguridad y la convivencia por medio de la violencia. Por lo común se origina durante una aglomeración en público". *Actos de violencia*, a su vez, son definidos según dos características: "(a) es de carácter físico, es decir, la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad por parte de un actor ilícito; (b) lesione o ponga en peligro la integridad física de una persona; (c) dañe bienes públicos o privados". *Aglomeración de público,* "reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva". *Manifestación pública y pacífica*, "ejercicio del derecho que toda persona tiene a reunirse y manifestarse en sitio público de manera pacífica, con el fin de exponer ideas o intereses colectivos... Puede desarrollarse en una dimensión estática (plantón, concentración, pupitrazo, etc.) o dinámica (marcha, movilización, etc.); *protesta espontánea,* "aquella que surge de manera esporádica del sentir de un grupo de personas ante alguna situación sin previo aviso"; y, *gestión del conflicto,* "actividad orientada a prevenir o contener la escalada de un conflicto, a reducir su naturaleza destructiva, con el fin último de alcanzar una situación en la que sea posible llegar a un acuerdo o incluso a la resolución del mismo".

- El énfasis en la orientación del Servicio de Policía sigue estando en la necesidad de "prevenir y atender comportamientos y hechos contrarios a la convivencia y la seguridad o infracción a la ley penal". Aunque no es problemático en sí mismo, resulta inconveniente toda vez que no se dan mayores instrucciones y posibles rutas de gestión de conflicto, más allá de mencionar que debe coordinarse con las autoridades y, específicamente, con los gestores de convivencia. Sin embargo, no prevé situaciones de alta precariedad institucional donde figuras como los gestores no existen, o qué hacer cuando las circunstancias no permiten activar estos vínculos. La gestión se introduce, se define, pero se desarrolla de manera deficiente.

- Es necesario incluir, derivado del punto anterior, un enfoque territorial que indique rutas diferenciadas según las características de los municipios colombianos. Al leerlo, es más consistente con grandes capitales como Bogotá, pero muchas de las acciones previstas no son tan fáciles de emprender en municipios categoría seis, que representan la mayoría de los municipios.

- Aunque entre las actividades a desarrollar antes de la protesta, el manual establece la necesidad de contrastar la información proporcionada por inteligencia con la historia de los conflictos sociales en el territorio, no es claro cuáles podrían ser las fuentes idóneas para consultar. En este sentido, funcionarios como los personeros son absolutamente claves para contrastar información, por ende, lo anterior debe complementarse con la información que presente la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL).

- En las rutas de acción no distingue entre las manifestaciones públicas y pacíficas de las aglomeraciones de público[47], que son situaciones distintas y, por lo tanto, deberían desarrollarse algunas pautas diferentes en cada caso sin desconocer que puedan requerir algunas acciones compartidas del Servicio de Policía.

RECAPITULACIÓN

Del análisis de la documentación facilitada se pueden extraer las siguientes conclusiones generales:

- Hay una lógica de "adaptación por desborde de capacidades". Si bien existe una capacidad para adaptarse a los cambios en el contexto, los documentos reflejan que es una adaptación por demanda y reactiva, que muy tardíamente y de manera enunciativa involucra elementos de prevención, atención temprana y coordinación interinstitucional. Esta documentación permite ver dos grandes tendencias de cambio. Ambas, insistimos, de naturaleza reactiva y no preventiva. En la primera, se ubican todos los ajustes desatados después de las marchas cocaleras de 1996 y de las protestas estudiantiles que llevaron a la creación, transformación y despliegue territorial del ESMAD. La segunda, después de las movilizaciones de cuatro sectores identificados: mineros, campesinos, transportadores de carga y minga indígena. Aquí se ve la necesidad de generar cambios en toda la Policía, se introducen paulatinamente algunos cambios que muy tardíamente introducen una distinción entre protesta social y disturbio.

- Se hace necesario establecer una noción de prevención; asimismo, debe desarrollarse

47 De hecho, el Código Nacional de Policía y Convivencia explícitamente distingue entre manifestaciones públicas y pacíficas (definidas en el artículo 53), aglomeraciones en público no complejas (definidas en el artículo 58) y aglomeraciones en público complejas (definidas en el artículo 60).

una ruta en clave de mediación y gestión democrática de los conflictos sociales y de las protestas que los visibilizan. Aunque se menciona e incluso se define, no se desarrolla una ruta específica consistente con las realidades institucionales de los municipios colombianos. Por otro lado, es importante que se identifiquen los diferentes enfoques de los conflictos sociales para no enmarcar las protestas sociales únicamente como conflictos entre ciudadanos y Estado, de forma que se confirma lo que atrás denominados como los prejuicios anti-estatalistas y estadocéntricos.

- El desarrollo conceptual pasó paulatinamente de ser ambiguo a una mayor claridad, pero no parece haber sido apropiado e incluido por completo pues el Servicio de Policía sigue marcadamente orientado a identificar cuáles son los delitos que se cometen en el marco de la protesta social. Además, los cambios en la terminología que se consignan en los documentos oficiales no necesariamente se traducen en cambios de actitud automáticos por parte de quienes los aplican.

Bibliografía

Policía Nacional de Colombia (24 de febrero de 1999). Organización de la Compañía Móvil Antidisturbios. Directiva Operativa Transitoria 0205.

(9 de septiembre de 2003). Criterio para el empleo de los Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD). Directiva Permanente 031.

(20 de mayo de 2005). Adición a la directiva permanente No. 31 DIPON-DIROP del 090903, "Criterios para el empleo de los Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD)". Directiva Permanente 019.

(9 de julio 2010). Apoyo a los procedimientos disuasivos y preventivos por parte de los Escuadrones Móviles Antidisturbios. Instructivo No. 030.

(8 de octubre de 2010). Conformación de una (1) sección del Escuadrón Móvil Antidisturbios con personal femenino. Directiva Administrativa Transitoria 89.

(19 de noviembre de 2010). Disposiciones para el tiempo de duración en comisión de servicios y su actuar misional de los Escuadrones Móviles Antidisturbios. Instructivo No. 047.

(23 de diciembre de 2010). Realización de los cursos XVII y XVIII de manejo y control de multitudes y activación de una sección femenina adscrita a los Escuadrones Móviles Antidisturbios. Directiva Administrativa Transitoria 207.

(24 de diciembre de 2010). Por la cual se determinan las funciones, se fijan las sedes de los Escuadrones Móviles Antidisturbios y se dictan otras disposiciones. Resolución 04323.

(17 de marzo de 2011). Medidas de control en procedimientos de desalojos, restitución por orden de

autoridad competente en zonas residenciales. Instructivo No. 24.

(28 de julio de 2011). Criterios de empleo del Escuadrón Móvil Antidisturbios. Instructivo No. 052.

(26 de octubre de 2011). Parámetros para el uso eficiente, eficaz y efectivo del Escuadrón Móvil Antidisturbios. Instructivo No. 067.

(9 de abril de 2013). Actuación policial frente a los acontecimientos de impacto que genera la protesta social. Instructivo 009.

(28 de mayo de 2013). Lineamientos para el uso adecuado de los Escuadrones Móviles Antidisturbios. Instructivo 050.

(14 de julio de 2013). Dispositivo policial para la prevención y atención de la jornada de protesta por parte del sector minero. Directiva Operativa Transitoria 003.

(10 de agosto de 2013). Dispositivo policial para la prevención y atención de la jornada nacional de protesta por parte del sector agrario y otras agremiaciones. Directiva Operativa Transitoria 007.

(7 de octubre de 2013). Plan integral policial de contención, prevención y control para las actividades de conmemoración de la minga indígena. Directiva Operativa Transitoria 013.

(23 de agosto de 2013). Plan de apoyo especial e intervención al departamento de policía de Boyacá con motivo a la jornada nacional de protesta. Directiva Operativa Transitoria 008.

(9 de enero de 2014). Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y control de disturbios internos en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 002.

(9 de enero de 2015). Parámetros Institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de protestas sociales en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 002.

(26 de mayo de 2015). Actuación policial frente a protestas de comunidades indígenas. Instructivo No. 013.

(22 de septiembre de 2015). Por la cual se aprueba el de estudios del "Curso de Manejo y control de Multitudes" de la Dirección Nacional de Escuelas. Resolución 04223.

(22 de enero de 2016). Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de protestas sociales en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 007.

(1 de febrero de 2017). Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de protestas sociales en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 010.

(23 de agosto de 2017). Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y

atención de protestas sociales en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 030.

(14 de octubre de 2017). Parámetros de actuación ante el desacato de la actividad de Policía. Instructivo No. 017.

(28 de octubre de 2017). Parámetros de actuación policial con motivo de las actividades de conmemoración de la minga indígena. Directiva Operativa Transitoria 036.

(22 de febrero de 2018). Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de manifestaciones sociales en el territorio nacional. Directiva Operativa Transitoria 011.

CONCLUSIONES GENERALES

Víctor Barrera

Introducción

En este último capítulo, presentamos una síntesis de las principales problemáticas identificadas y las recomendaciones sugeridas que surgieron de los análisis que en los capítulos precedentes se realizaron a partir de distintos tipos de fuentes:

- En el capítulo 2, la *Base de datos de luchas sociales* del CINEP (23,693 eventos de movilización ocurridos entre 1975 y 2016) permitió discutir con evidencia empírica y sistemática varios supuestos equivocados que se tienen de la protesta social en Colombia. La protesta no es una actividad sistemáticamente financiada por organizaciones ilegales, ni intrínsecamente violenta. A pesar de su naturaleza no convencional, no es caótica: evidencia regularidades en su ocurrencia temporal y territorial. Tampoco se trata de una actividad que ataca al Estado. Por el contrario, es una señal para fortalecerlo. Por último, no todos los reclamos que expresan los manifestantes a través de la protesta social se dirigen en contra del Estado: las empresas privadas han cobrado relevancia en los últimos años.

- De capítulo 3 al 8, gracias a la información recogida en las visitas de campo, grupos focales en terreno y revisión de literatura secundaria, se identificaron las variedades de los conflictos sociales y de protesta en los cinco municipios seleccionados por el proyecto. Además de facilitar la identificación de similitudes, el ejercicio permitió caracterizar diferencias importantes que dan cuenta de la necesidad de introducir un enfoque territorial al trabajo que van a desempeñar los gestores de la Policía en cada uno de ellos. Si bien todos han sido municipios fuertemente afectados por el conflicto armado, lo

han sido de forma desigual. También, cada uno expresa configuraciones de conflictos sociales y protesta distintos entre sí: mientras en unos la protesta ha sido dinamizada por diferentes tipos de conflictos sociales que se han transformado con el tiempo, en otros ha estado dinamizada por conflictos sociales persistentes que continúan sin resolver.

- En el capítulo 9, de acuerdo con la información recogida a través de una serie de entrevistas grupales e individuales que se realizaron a miembros de distintas especialidades de la Policía Nacional, se expusieron los principales elementos que los miembros de la institución tienen respecto a la posibilidad de activar un grupo de gestores cuyo principal objetivo sea la mediación y atención temprana de conflictos sociales y protesta. Se identificaron disensos profundos como, por ejemplo, si la Policía debía o no cumplir un papel de mediación en este tipo de conflictos; lecciones aprendidas y buenas prácticas que algunos oficiales han acumulado durante años de servicio; y, sobre todo, vacíos y deficiencias en materia de formación, gestión del servicio y documentación interna.

- Por último, en el capítulo 10, se hizo un análisis de la documentación interna que la Policía Nacional ha desarrollado en las últimas dos décadas en relación al tema de protesta social. En total, se revisaron 53 documentos que, entre otras cosas, demostraron dos asuntos muy importantes para el proyecto.

  I. Si bien existe una importante capacidad de adaptación al interior de la Policía Nacional respecto a cómo atiende los eventos de protesta social, dicha capacidad se ha desarrollado bajo lógicas reactivas dejando en evidencia una baja capacidad de actuar de manera preventiva. Es lo que denominamos "adaptación por desborde de capacidades".

  II. El interés más bien tardío de incluir algunos elementos conceptuales y terminológicos en estos documentos oficiales. Solo después de 2013 aparece la categoría de protesta social de manera diferenciada, aunque vagamente definida. Ante tal vaguedad terminológica, el Servicio de Policía no cuenta con las claridades que requiere un tipo de comportamiento colectivo que, si bien puede parecerse a otros, tiene una especificidad que la distingue tal como advertimos en el capítulo 1 de este diagnóstico. Más que una aglomeración de personas en el espacio público, la protesta social es una acción social con un sentido y unas características propias que merece ser atendida en correspondencia.

Dado que cada conjunto de evidencia en los diferentes capítulos de este diagnóstico dio lugar a problemáticas y recomendaciones específicas pero relacionadas, en esta conclusión general las agrupamos en dos grandes categorías: formación y gestión.

- Por *formación*, se entiende el nivel de conocimiento y comprensión que se tiene de la protesta social en Colombia, los conflictos que la dinamizan y la pertinencia de la normatividad vigente que enmarca la acción de la Policía en estos eventos. Por lo tanto, aquí se consignan aquellas recomendaciones que consideramos fundamentales para tener en cuenta a nivel de la instrucción.

- Por *gestión*, nos referimos al conjunto de acciones, prácticas y procedimientos que se observan al interior de la Policía y la valoración de su pertinencia según nivel de actualización, claridad conceptual, definición de rutas diferenciadas, etc. En consecuencia,

aquí se consignan todas aquellas recomendaciones relacionadas con los ajustes normativos y operativos que la Policía debería poner en marcha para fortalecer el ejercicio de estos gestores en el terreno.

Formación

En esta primera categoría se agrupan todos aquellos elementos relacionados con la formación que los oficiales reciben en asuntos relacionados con resolución pacífica de conflictos, mediación y atención de la protesta social. Aunque no se pudo tener acceso a los *syllabus* y demás contenidos programáticos de los cursos referidos a cada una de estas temáticas[48], las entrevistas y los testimonios que ofrecieron un conjunto importante de oficiales en el marco del desarrollo de este diagnóstico evidencian algunas deficiencias. Destacamos tres:

Problema 1.

La formación basada en teorías de la sicología de masas de corte decimonónico induce un tipo de conocimiento que implícitamente asocia la protesta social con desorden y desviación. Además, existe una brecha entre los asesores jurídicos de alto nivel y los policías que actúan en terreno.

Aunque los asesores y miembros de la Policía encargados de temas jurídicos tienen un conocimiento detallado y actualizado de la normatividad vigente en materia de atención de protesta social en Colombia, los demás miembros de la Policía con los que se dialogó permitieron observar que la apropiación de la normatividad es baja y altamente selectiva. Identifican artículos específicos de algunas leyes o contenidos muy concretos de las directivas sin tener claro el sentido general de la norma o los elementos de juicio más amplios que modulan su aplicación.

Por contraste, la alusión de los teóricos de la sicología de masas fue un elemento que surgió de entrevistas individuales y grupales, cuyas potenciales consecuencias negativas mencionamos unos párrafos atrás y que básicamente se relacionan con una concepción de la protesta como "desorden" o "desviación".

Para reforzar esta idea, el seguimiento que se hace de la protesta social está más orientado a identificar los delitos que en ella se cometen que en comprender las tendencias generales de su comportamiento y la forma en que esto puede permitir un servicio más capaz de habilitar los derechos fundamentales en juego.

Recomendaciones

- Introducir nuevas teorías explicativas sobre la protesta social en la formación de los policías, que les permitan conocer –desde una perspectiva comparada– las diferentes y múltiples formas en que se expresa y las distintas modalidades que tienen las policías para gestionarlas en otros lugares del mundo, especialmente en aquellos con una marcada desigualdad social como la colombiana.

48 De acuerdo con lo dispuesto en el *Manual de control de manifestaciones y disturbios* de la Policía Nacional (de junio de 2017), se estableció que la Dirección Nacional de Escuelas debía desarrollar programas académicos y de extensión sobre estas temáticas (artículo 9).

Problema 2.

Una formación taxativa en materia de normatividad que no permite generar en los policías una aproximación crítica a dichas leyes, según los contextos donde las deben aplicar. De esta forma, se ha instalado un imaginario inadecuado e inconveniente en el que parece existir una jerarquía "natural" de derechos, donde unos están por encima de otros, independiente de las circunstancias específicas en las que se producen este tipo de choque de derechos, como ocurre frecuentemente en situaciones de protesta social.

Uno de los grandes retos que enfrenta la aplicación de leyes y normas en Colombia es que tiene lugar en situaciones de alta desigualdad y exclusión, lo cual hace que una aplicación homogénea y apegada a lo estrictamente escrito no necesariamente se traduzca en justicia. Esto es más certero en el caso de la protesta social, ya que por definición implica un choque de derechos y de ahí una prueba fundamental para el ordenamiento democrático que, en el plano normativo, asume que todos son iguales ante la ley, pero en la realidad debe lidiar con una inequidad a todas luces evidente. En este tipo de situaciones, ¿cuándo debe prevalecer un derecho?, por ejemplo el de la libertad de expresión o la reunión y manifestación, sobre el de la movilidad, el del trabajo o la libre circulación.

Conforme lo establecido en la ley, resulta imposible balancear aquellas situaciones donde la activación de un conjunto de derechos por parte de la ciudadanía afecta los derechos de otros ciudadanos transitoriamente. Como resultado, el derecho a la movilidad de una gran cantidad de personas suele prevalecer sobre el ejercicio de otros derechos, como el de la libertad de expresión por parte de un grupo minoritario que por lo general, si recurre a la protesta, es porque no tiene recursos de poder suficientes para plantear sus reclamos en otros escenarios.

Ahora bien, ¿existe una alternativa? Las siguientes recomendaciones señalan que sí.

Recomendaciones

- Construir pautas que permitan la adaptación contextual de la aplicación de las normas encaminadas a facilitar una jerarquización "situada" de la ley y así una resolución distinta de los habituales choques de derechos que se presentan durante eventos de protesta social. Esto implica introducir en las directivas, resoluciones y/o rutas de acción algunas guías que ayudan a valorar *in situ* tal conflicto. Aunque no existe una fórmula única, autores como Roberto Gargarella dan algunas claves que se podrían tener en consideración. Según este autor, en situaciones de choque de conflictos existe una fórmula para jerarquizar derechos bajo una orientación genuinamente democrática. Según él, "el último derecho que retirar, o sea, el que hay que proteger es el que está más cerca del nervio democrático de la Constitución" (2006, p. 25). Y ese derecho, según Gargarella, es el de la libertad de expresión, por cuanto de él depende el ejercicio de otros derechos, especialmente uno que es fundamental para la democracia: la crítica política especial. Bajo este razonamiento, Gargarella recuerda dos principios básicos que introducen una especial sensibilidad para resolver conflictos de derechos según las capacidades y posibilidades expresivas de quienes visibilizan reclamos en eventos de protesta social (Gargarella, 2006, p. 114 y *ss*):

  I. (i) "Principio de imparcialidad deliberativa". Cuanto más marginado del debate público está un grupo por razones que escapan a su responsabilidad, mayor es la protección de su derecho a protestar frente a otros posibles derechos que se pueden comprometer.

II. (ii) "Principio de violaciones sistemáticas". Cuando los manifestantes protestan como consecuencia de (lo que consideran) la violación sistemática de un derecho fundamental, las autoridades públicas deberían prestar especial atención al derecho particular en juego.

- Introducir dispositivos pedagógicos para socializar la normatividad vigente desde una lectura real de los casos e introducir elementos contextuales para su interpretación e implementación basados en buenas prácticas, muchas de ellas positivamente instaladas en algunos policías y especialidades. Estos aspectos de cambio potencial, por ahora en la sombra, representan un inventario de principios de acción situacionalmente justificados que deben escalarse (ver más abajo el problema 2 de la sección de *Gestión*).

Problema 3.

La falta de conocimiento territorial previo y preparación sensible a las dinámicas diferenciales por atender en las regiones donde ocurren protestas sociales.

Aunque los oficiales mencionaron que recibían una inducción sobre las características del territorio al que son enviados, manifestaron que era insuficiente. Más cuando se trata de atender grandes eventos de protesta social en diferentes regiones del país, que implican un importante traslado de personal que muchas veces no tiene claro qué tipo de situación va a enfrentar, salvo las orientaciones genéricas que ya conoce por directivas o normativas. A lo anterior, se suma que esta movilidad impide que el personal de la Policía pueda estrechar lazos con las comunidades y, más específicamente, con los líderes sociales que participan en eventos de protesta social.

Recomendación

- Establecer estrategias de gestión orientadas a recuperar la vocación comunitaria del Servicio de Policía y la posibilidad de incorporar o formar personal que haya nacido, vivido y establecido buenas relaciones en las regiones o comunidades en las que deberá desarrollar su servicio. Esta proximidad, en el caso de la atención de las protestas sociales, puede tener un impacto positivo para evitar el escalamiento en violencia por varias razones relacionadas con los vínculos que logre establecer con los protagonistas de estos eventos, o por la capacidad de contar con un conocimiento valioso sobre las principales problemáticas del territorio o las culturas de protesta que los diferentes grupos sociales han desarrollado históricamente.

Problema 4.

Falta de un adecuado desarrollo en habilidades socio-emocionales para emprender actividades de gestión y mediación cuando se trata de atender situaciones complejas como las protestas sociales que involucran una gran cantidad de actores e intereses.

Pobladores y miembros de la Policía, a su modo, coincidieron en señalar que una de las principales problemáticas a las que se enfrentan los oficiales que atienden eventos de protesta social es que no siempre cuentan con las habilidades emocionales suficientes para conducir un procedimiento que contribuya a evitar que los conflictos escalen. Por una parte, según algunos testimonios en territorio, los policías cargan con imágenes preconcebidas acerca del sector que lidera o forma parte de la protesta social. Por la otra, según algunas voces de policías, porque el desgaste del servicio afecta su estabilidad emocional y puede llevar a cometer errores en el procedimiento por simple agotamiento, cansancio o estrés.

Recomendación

- Introducir un componente formativo fuerte en inteligencia emocional y comunicación asertiva, bajo esquemas de acción que eviten sobrecargar a los oficiales que lideren actividades de diálogo y mediación en situaciones de alta conflictividad social. Se trata de introducir vigorosamente habilidades "blandas" (empatía, comunicación no verbal, resolución de conflictos, escucha activa, autorregulación emocional).

Gestión

La segunda categoría para agrupar problemáticas y recomendaciones se refiere a la *gestión* entendida en un sentido amplio: el conjunto de acciones, prácticas y procedimientos que orienta el desempeño del Servicio de Policía cuando se trata de atender eventos de conflictos sociales y protesta.

Problema 1.

La principal necesidad identificada en materia de gestión es de naturaleza informacional. Durante las consultas y entrevistas no se encontró la existencia de un sistema de información robusto que recoja, sistematice y publique –al menos al interior de la institución– información sobre el comportamiento de la protesta social de largo aliento en Colombia.

Aunque en distintos espacios e intervenciones salieron a la luz cifras y datos, la información fragmentada no daba cuenta de un sistema de información robusto ni tampoco de un seguimiento del comportamiento del fenómeno (la protesta), sino de las acciones que los oficiales desarrollan ante este tipo de situaciones. Al no contar con un conteo y caracterización de largo aliento, se pierde una oportunidad para gestionar el Servicio de Policía consistente con la realidad y no en supuestos y apreciaciones subjetivas que pueden distorsionar la intervención.

Recomendación

- Construir un sistema de información sobre el comportamiento de la protesta social en Colombia, que sea público y permita orientar un Servicio de Policía más consistente con las dinámicas reales. Al ser público, facilita el monitoreo que la ciudadanía puede hacer y permite que otras agencias del Estado puedan contar con información oficial para desarrollar las actividades que a ellas les corresponden en el marco de eventos de protesta social.

Problema 2.

Dificultades para planear el servicio cuando las protestas no son programadas o surgen de manera espontánea, pues consideran que no hay forma de prever lo que puede pasar en este tipo de situaciones. Sin embargo hay ciertas características de la protesta que permiten anticipar con base a algunas regularidades en su comportamiento histórico.

Las diferentes intervenciones y testimonios evidenciaron la necesidad de que la protesta social se programe y anuncie previamente por sus organizadores, ya que esto facilita la planificación del Servicio de Policía, lo cual lleva a desestimar que la mayoría de las manifestaciones o bien no se desarrollan con base en un previo aviso o bien surgen espontáneamente. Este tipo de insistencia muestra una valoración intrínsecamente positiva de la manifestación programada y anunciada, frente a una valoración intrínsecamente negativa de la que no lo es. El problema con las protestas espontáneas, según insistieron varios oficiales entrevistados, radica en que muchas veces la atención de la Policía conlleva errores, bien sea porque no se conocen adecuadamente los protocolos o por las presiones de las autoridades civi-

les y de los mismos ciudadanos que se ven afectados. En palabras de uno de los oficiales consultados: "Con las [protestas] que no son avisadas... ahí ha habido errores por inmadurez, porque no se conocen los protocolos o por las presiones de las autoridades civiles y las mismas personas que se quejan".

Como se dejó en evidencia en el capítulo 2 de este diagnóstico, aunque la protesta responde a un tipo de comportamiento colectivo *contencioso* y *no convencional,* no quiere decir que carezca de una lógica. En este sentido, el hecho de no programar no es sinónimo de caos. Al contrario, existen regularidades importantes en el comportamiento de la protesta social en Colombia: tiende a ocurrir con mayor probabilidad en unos meses y días específicos, pocas veces trascienden la escala sub-municipal o municipal, y suele ser más alta en un conjunto determinado de municipios del país. Estas tendencias, de alguna forma, contradicen la que se considera es la "*filosofía de acción ante un hecho inesperado*" que se le endilga a un organismo como el ESMAD, en uno de los documentos oficiales revisados en el capítulo 10. Más bien, permite orientar, sobre la base de estas regularidades, acciones encaminadas a habilitar el ejercicio de los derechos fundamentales que se activan durante las protestas sociales y minimizar los efectos negativos que, por lo general, pueden tener en los derechos de otro conjunto de ciudadanos.

Estas regularidades, y varias de las características de la protesta social en Colombia, dan lugar a ciertas recomendaciones específicas a tener en cuenta al momento de diseñar un servicio de Policía anticipado bajo un enfoque preventivo. Sin embargo, éstas se presentan luego de una recomendación inicial acerca de la necesidad de tener en consideración rutas específicas de atención.

Recomendaciones

- Una de las propuestas que surgió del diálogo con miembros de la Policía fue la necesidad de desarrollar rutas de gestión específicas por sectores y tipos de protestas (programadas o no), que capitalicen los aprendizajes previos y permitan criterios situacionales encaminados a minimizar el riesgo de cometer errores ante situaciones o eventos de protesta social que no estaban previstas en la planificación del Servicio de Policía.

- Una cantidad muy grande de las protestas sociales se concentra en exigirle a los alcaldes y al presidente que respondan a su problemática, lo cual es un indicador de dónde puede estar el ámbito de decisión y acción institucional. La importancia que los manifestantes le dan al nivel ejecutivo municipal muestra que es a ese nivel donde se debería concentrar una respuesta adecuada que atienda estos reclamos oportunamente. Para esto, el conocimiento profundo de la arquitectura institucional del mundo municipal y sus realidades locales son fundamentales para el equipo que se espera activar. Articularse con actores clave como los personeros (actuales o pasados), defensores y otras autoridades del orden sub-municipal –como ocurre en algunos casos con los corregidores– es una tarea de primer orden bajo lo que se espera sea un esfuerzo de convocar múltiples y diversos actores para promover mecanismos pacíficos de resolución de conflictos o colectivos que contribuyan a minimizar el riesgo de violencia durante el desarrollo de protestas.

- La Policía debe tener en cuenta que su acción y relación con las demás autoridades es distinta según sea el Estado –en cualquiera de sus niveles territoriales– o los agentes privados –por ejemplo, las empresas–, los objetos de los reclamos que los manifestan-

tes expresan a través de la protesta social. Como observamos previamente, un conjunto importante de las protestas en Colombia, especialmente desde 2003, ha declarado adversario a empresas privadas cuyas acciones generan conflictos de distinto orden: laborales, territoriales, ambientales, etc. En este sentido, las protestas sociales visibilizan estas problemáticas y demandan respuestas de un agente que no necesariamente es el Estado.

- Por parte de la Policía y de las comunidades se hace un llamado a realizar mesas de trabajo interinstitucionales y/o estrategias conjuntas de formación con Personerías y Procuraduría en las que dialoguen alrededor de las normas y parámetros que rigen esas situaciones en varias instituciones, y para generar confianza a partir del diseño de mecanismos de respuesta más específicos (mencionan a entidades como alcaldías, secretarías de gobierno, personerías, etc.).

Problema 3.

Existen buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre gestión exitosa de las protestas sociales, pero no se cuenta con capacidad para sistematizarlas y comunicarlas internamente. Cuando algunas unidades las han podido identificar, la información no logra transmitirse a otras especialidades.

Algunas de las especialidades cuentan con la capacidad para reflexionar y recoger lecciones aprendidas después de grandes eventos de protesta social. Sin embargo, se observó que además de ser excepcional, se hacía de manera aislada y no necesariamente se documentaba la reflexión, lo cual afecta la posibilidad de generar un proceso acumulativo de aprendizaje.

Recomendaciones

- Facilitar e impulsar el diseño de un banco de buenas prácticas y lecciones aprendidas que los policías en terreno puedan alimentar fácilmente, de acuerdo con experiencias concretas y rutas de gestión exitosas de protestas sociales que, posteriormente, puedan resultar útiles para sus pares.

- Generar procesos de aprendizaje y formación entre pares, consistentes en las capacidades que diferenciadamente cada una de las unidades de la Policía Nacional ha logrado desarrollar de manera aislada, en lo relacionado con buenas prácticas para atender protestas sociales bajo marcos capaces de habilitar los derechos que ahí están en juego.

- Generar procesos de memoria institucional que permitan identificar aquellas situaciones donde el desenlace de la protesta social fue pacífico, incluso en condiciones donde la expectativa era la contraria, bien fuera por su carácter espontáneo o porque sus protagonistas eran miembros de un grupo social "naturalizado" como violento. Este tipo de estrategias, inducidas "desde adentro", facilitan el cambio de esquemas cognitivos que de otra forma son muy difíciles de transformar.

Problema 4.

La documentación oficial revisada, incluso la más actualizada, maneja un lenguaje ambiguo y vago que no permite entender plenamente el significado de algunos términos clave, y desestima las implicaciones que esto puede tener al momento de orientar el Servicio de Policía. En términos generales, se observa que el discurso policial frente a la protesta oscila, sin mucha claridad, entre la necesidad de permitir el ejercicio de un derecho fundamental, y la necesidad de castigar los delitos que se cometen en este tipo de situaciones.

Una de las principales conclusiones de la revisión documental presentada en el capítulo 10 es que además de ser reciente, la introducción y definición de términos como *protesta social* es aún insuficiente y limitada. El lenguaje de la Policía parece haber estado más orientado a identificar los delitos que tipifica la ley relacionados con este tipo de situaciones, sin tener en consideración otros elementos. Una ilustración de esta situación es, por ejemplo, asumir que todo bloqueo de vías es un delito en sí mismo, sin tener en consideración otros elementos al momento de tipificarlo como tal (quién bloquea, por cuánto tiempo, bajo qué demandas, si tiene o no otras formas de expresar su descontento, etc.).

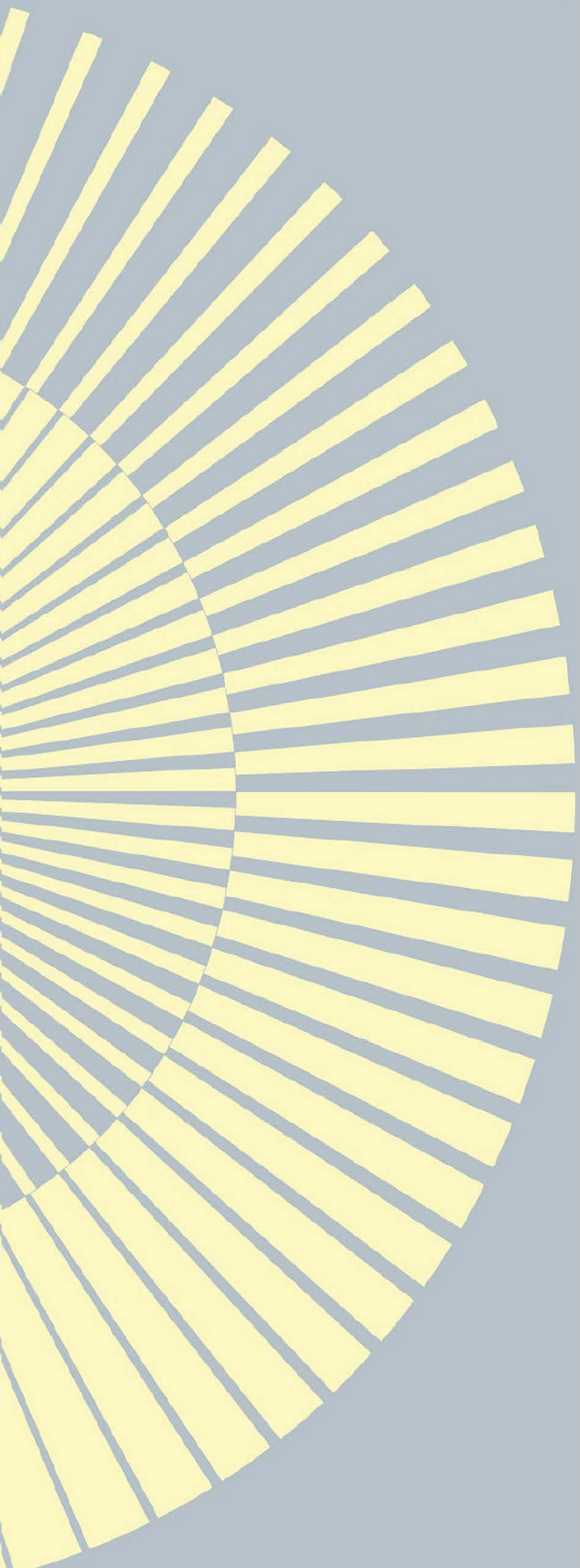
De igual forma, no existe un desarrollo terminológico adecuado acerca de las diversas formas en que se expresa la protesta social, ni tampoco una definición práctica y operativa que permita distinguirla de otro tipo de comportamientos que, si bien pueden ser de naturaleza colectiva, no necesariamente son sociales y contenciosos como usualmente sucede con temas como las barras bravas, etc.

Recomendación

- Desarrollar un glosario al interior de la Policía que contribuya a cerrar las brechas entre el lenguaje analítico, jurídico y operativo que sobre este particular existe. Esto requiere una actividad que permita, por ejemplo, identificar equivalencias conceptuales (diferentes términos que significan lo mismo; por ejemplo, *manifestación pública* y *protesta pacífica*); confusiones conceptuales (se usa el mismo término, pero para referirse a hechos diferentes, como sucede con *disturbios* y *bloqueo de vías*); o vacíos conceptuales (asuntos relevantes que no cuentan con una definición en estos documentos; por ejemplo, *algunos repertorios de la protesta social como invasiones, tomas de entidades, etc.*).

Bibliografía

Gargarella, R. (2006). *Carta abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre derecho y protesta.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



ISBN: 978-958-52302-1-7