

Descentralización y poderes locales en el Caribe colombiano: la creación de nuevas municipalidades

Alvaro Acosta Maldonado

Descentralización y nuevas municipalidades: la particularidad del Magdalena

La formación regional del Estado colombiano ha tenido más de materialidad burocrática que relato de nación. La trazabilidad que he intentado exponer de manera más o menos cronológica y multiescalar con el gamonalismo, el centralismo, el regionalismo y el clientelismo permite concluir que en Colombia ha habido más territorio que Estado, pero más Estado que nación (García & Revelo, 2010). Como resultado: debilidad, poderes de facto y presencia diferenciada del Estado en las regiones. Ante la ausencia de un relato nacional más fuerte que los relatos regionales y locales o, dicho en otras palabras, ante el poderío de los relatos regionales y locales respecto de las pobres narrativas nacionales, la incesante demanda de autonomía y de mayor participación en el Estado nacional por parte de las regiones se ve por fin materializada en el proyecto de descentralización que toma forma a finales de los años ochenta e inicios de los noventa. El regionalismo, hijo del centralismo decimonónico, encuentra en la descentralización no solo un triunfo histórico, sino también un impulso considerable que va a profundizar la relación entre Estado y sociedad en los niveles territoriales más bajos, allá en donde los ciudadanos interactúan con los funcionarios, con las oficinas. La descentralización empieza, en consecuencia, a dinamizar las representaciones que los ciudadanos tienen sobre el poder y la política, a modificar las formas en la que la clase política se relaciona con el Estado y a producir una nueva realidad que inicia con el otorgamiento de autonomía pero que va más allá de una simple reingeniería institucional.

En términos prácticos, la descentralización se trata de reformas al Estado en la que se transfieren responsabilidades, recursos o autoridad a los niveles más bajos por parte de los niveles más altos (Falleti, 2006). El poder delegado puede ser de tipo administrativo, que consiste en la prestación de servicios o derechos como la salud, la educación, la asistencia social, la vivienda, entre otros. Está la descentralización fiscal, que hace referencia a al diseño y recaudación de impuestos propios de cada entidad territorial sobre los cuales no se tienen restricciones para su destinación y, por último, la descentralización política que busca la ampliación de los escenarios de participación política y que se traduce, por ejemplo, en la elección popular de cargos uninominales como lo son los alcaldes y gobernadores.

En Colombia la descentralización surge en el marco de la exigencia regional de mayor participación efectiva en la toma de decisiones del nivel nacional que tienen repercusiones en los niveles más bajos de gobierno. Según Fabio Velasquez (1991), la descentralización se hizo necesaria en el país como mecanismo para conjurar la crisis social y político-administrativa en las ciudades intermedias. A excepción de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, las ciudades colombianas presentaban procesos de urbanización acelerados e incontrolados: desempleo, pobreza, déficits de viviendas, carencia de servicios públicos, violencia urbana. La falta de oportunidades y las pocas posibilidades de lograr una vida digna eran cada vez más notables y las redes clientelares se fortalecían en medio de esta precariedad institucional. La presión social y la

protesta popular se acentuó en este periodo: movimientos de trabajadores, estudiantiles y sectoriales se movilizaron fuertemente pidiendo la solución a problemas estructurales. Pero, aunque el poder local estaba en manos de castas y clanes políticos adscritos a los partidos tradicionales, fueron los políticos tradicionales quienes, en el Congreso de la República, impulsaron el debate que trajo como resultado las reformas de descentralización municipal. Esta medida fue la antesala de lo que posteriormente vino a ser la reforma constitucional que dio vida a la constitución de 1991, que también surge como necesaria respuesta a la crisis social y política de la época.

Aunque ya desde el inicio de la década de los ochenta se habían realizado reformas para darle mayor participación a los departamentos y municipios, fue la reforma municipal (RM) de 1986 la que mayor impacto tuvo en el sistema político en la medida en que modifica el marco de acción de los gobiernos municipales y elimina la disposición antiquísima de la elección de los alcaldes a dedo. Con esta nueva disposición, los alcaldes son elegidos por el voto popular. Además de esto, la RM comprendía otros cuatro elementos: i. Referéndum local, que posibilita a los municipios realizar consultas populares, ii) Reforma fiscal, que concedió a los municipios impuestos, posibilidades de incremento de tarifas, mayores transferencias de la nación, iii) Descentralización administrativa, que le otorga a las alcaldías nuevas responsabilidades como el saneamiento ambiental, los centros deportivos, construcción de escuelas, de centros de salud, de vivienda popular, de vías y caminos vecinales. Así como también responsabilidades en el funcionamiento del transporte y la gestión urbana en general. iv) Normas sobre participación ciudadana, que hace referencia a la creación de las Juntas Administradoras Locales y a la participación de los usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios públicos.

Con la nueva constitución la descentralización municipal se confirma y se amplía; ahora también los gobernadores son elegidos por voto popular y los departamentos reciben mayores recursos de las transferencias nacionales. En 1994 la Ley 136 se crea para modernizar el funcionamiento y la organización de los municipios y se establecen los requisitos para la conformación de nuevas municipalidades. Los requisitos son los siguientes:

1. Que el área del Municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.
4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del Proyecto de Ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el Municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el Municipio o los Municipios de los cuales de segregaría el nuevo. En ningún caso podrá crearse un Municipio

que sustraiga más de la tercera parte del territorio del Municipio o Municipios de las cuales se segrega (Artículo 8. Ley 136 de 1994).

Aunque esta Ley ha sido modificada (por la Ley 617 de 2000 y por la Ley 1551 de 2012 en la que se ha aumentado el número de habitantes a 25.000 y el número de salarios mínimos mensuales vigentes a 12.000), tiene vigencia en lo que respecta a que el proyecto de ordenanza puede ser presentado ya sea el Gobernador, la Asamblea Departamental o por iniciativa popular. Así mismo, la Ley aclara que una vez aprobado el municipio se debe realizar un referendo en el que participen los ciudadanos del territorio y decidan si están de acuerdo o no. En los años noventa estos requisitos resultaron accesibles para muchas zonas no municipalizadas o para corregimientos grandes y vieron una oportunidad de llevar a sus territorios una institucionalidad que significaría progreso, desarrollo y bienestar general para los ciudadanos de estas regiones. Se inician en diferentes departamentos del país procesos de municipalización y muchos de ellos logran consolidarse, tanto que a la fecha se han creado, desde 1991, 75 nuevos municipios en 22 de los 32 departamentos. Los departamentos con mayor número de municipios creados son Bolívar con 15, Chocó con 11 y Magdalena con 9. Entre 1998 y 2000 la fiebre de la municipalización se acentúa y crean la mayoría de los nuevos municipios (Chaparro, 2013). Los departamentos del Caribe han sido los usuarios más frecuentes de esta figura: sumando Cesar (1), Córdoba (4), La Guajira (5) y Sucre (2) el total de municipios nuevos en esta región asciende a 36.

Luego de Bolívar, Magdalena es el departamento con mayor número de nuevos municipios creador a partir de la expedición de la Ley 136 de 1994. La hipótesis que más pulula en los análisis políticos tiene que ver con que las motivaciones para erigir a corregimientos como municipios en el Caribe obedece, en gran medida, a la captura de recursos de regalías producto de actividades mineras. En La Guajira se han creado en los últimos tres lustros los municipios de Hato Nuevo, Dibulla, Distracción, La Jagua del Pilar y Albania. En este último se encuentra la mina de carbón que explota la empresa Cerrejón, que percibía recursos por concepto de regalías que antes de la modificación del sistema superaban los \$50.000 millones de pesos anuales. En el sur de Bolívar, donde se sabe existen yacimientos de oro y la minería ilegal opera sin que el gobierno nacional la regule, han surgido cinco nuevos municipios, el último de ellos y que corresponde al penúltimo municipio creado en el país es Brazuelo de Papayal en el 2011. En Córdoba, La Apartada y San José de Uré son los más recientes y se crean sobre la base del usufructo de las regalías producto de la explotación de níquel de Cerro Matoso en Montelíbano. Élités políticas que oscilan entre la lucha por la autonomía territorial y la disputa por las transferencias.

La hipótesis de la captura de rentas mineras (y la captura de las rentas de los recursos nacionales y propios que toda alcaldía administra) por parte de las élites tiene mucho sentido en estas zonas. Sin embargo, en Magdalena no hay minería y aún así se crearon 9 municipios en cinco años. ¿Cómo fue el proceso de creación de estos municipios, qué los motivó y quiénes participaron? En este departamento, así como en todo el país, se ha justificado la creación de municipios nuevos por el "abandono estatal", tanto del nivel nacional, departamental y municipal. Los impulsores de las iniciativas que provienen de los otrora corregimientos y veredas recitan siempre el libreto de que no hay inversión social, no hay presencia institucional y que los políticos solo aparecen en época electoral, acordándose de estos pueblos abandonados solo para conseguir votos. Desde las asambleas y gobernaciones la explicación siempre reside en que se hace necesaria la presencia

institucional territorial a través de alcaldías para garantizar la gobernabilidad y, por tanto, la mejora de las funciones gubernamentales.

Sobre la base de estos dos conjuntos de ideas, y sobre la base del ambiente nacional favorable a la descentralización, inicia la municipalización tardía en el Magdalena (1996-2000) con la creación, en 1996, de los municipios de El Reten y Pijiño del Carmen. Estos municipios se crean por impulso de la administración departamental que encabezaba el gobernador Jorge Caballero y un diputado de El Reten, Fuad Rapag¹. Se justificaba la creación de estos dos municipios por sus capacidades económicas, pues El Reten era un pueblo ganadero y agroindustrial en donde se cultivaba arroz, banano y palma de aceite a gran escala y Pijiño contaba con una dinámica comercial alrededor de la ganadería. Ambos pueblos eran vistos como subsidiarios de las finanzas de sus cabeceras municipales (Santa Ana para el caso de Pijiño y Aracataca para el caso de El Reten) y no veían retornar la tributación en obras para el beneficio de todos. En ambos municipios fueron creadas organizaciones comunitarias que impulsaban las iniciativas (Por ejemplo, el Movimiento Cívico en Favor de la municipalización de El Reten).

Dado que la creación de un nuevo ente territorial modificaba los límites del municipio del cual se segregaban, la oposición no se hizo esperar y tanto en Santa Ana como en Aracataca se organizaron igualmente comités cívicos, integrados por concejales y por líderes políticos y sociales que argumentaban la inviabilidad política, social y financiera de la municipalización. En el marco de esta discusión se expresaban argumentos técnicos, referidos a la administración territorial y los roles y retos de las nuevas burocracias locales, administrativos, como las implicaciones en las finanzas de municipios históricamente pobres y de sexta categoría y argumentos políticos, que señalaban que con la creación de nuevos municipios los ganadores serían los politiqueros. Sobre este último punto, se decía explícitamente que el diputado Fuad Rapag era dueño de 7mil hectáreas en El Reten y que la municipalización de este corregimiento significaría la condonación de su deuda con el impuesto predial, que dejaría de pagar en Aracataca y pagaría de manera más cómoda en el nuevo municipio.

Dado que la Gobernación, la Asamblea y las comunidades estaban de acuerdo con la creación de estas entidades territoriales, la oposición proveniente de los municipios perjudicados fue sorteada sin mayores dificultades. Las ordenanzas fueron demandadas, pero, al final, estos pueblos fueron elevados a municipios entre marzo y abril de 1996, previa designación de un alcalde encargado, la organización del referéndum refrendatorio y, por último, la celebración de las elecciones atípicas para la escogencia del nuevo alcalde y los miembros del Concejo Municipal. Mientras esto sucedía, el corregimiento de Gaira en Santa Marta y Rio Frío en la zona bananera presentaron proyectos para municipalizarse, estructurando su petición más o menos bajo el mismo esquema de Pijiño y El Reten, pero no tuvieron éxito en la medida en que no contaron con el apoyo de la Gobernación ni de la Asamblea.

Un segundo momento de la municipalización del Magdalena, tal vez el periodo de mayor complejidad y que presentaré someramente dado que será objeto de análisis en los capítulos que

¹ Esta iniciativa también fue apoyada por Hugo Gnecco, Margarita Vives, Alfonso Campo Escobar, Hernando Escobar Medina, José Antonio Fernández, Carlos Urbano Díaz Granados, Francisco Escobar y Francisco Escobar Silebi.

siguen², es el que comprende los años 1999 y 2000. Siete nuevos municipios se crean más o menos bajo el mismo formato: Iniciativa departamental, respaldo de la asamblea, apoyo popular. No obstante, surgen dos actores que no se identificaron en la evidencia empírica revisada para los municipios del 96 y cuyo rol fue decisivo, a saber: la élite política departamental fungiendo como elite económica y los grupos paramilitares que para estos años empezaban su proceso de expansión territorial. Entre abril de 1999 y marzo de 2000 el mapa político del Magdalena cambia considerablemente y se pasa de 23 a 30 municipios. La explicación inicial consiste, otra vez, en el abandono estatal de los municipios que integran esos corregimientos y en que se hace necesario establecer gobiernos locales pequeños pero eficientes y así cumplir con las tareas de gobierno: comunidades y clase política departamental/local en un relativo consenso sobre la necesidad de crear esas alcaldías. Como resultado, Zona Bananera, Algarrobo, Sabanas de San Ángel, Santa Barbara de Pinto, Zapayán, Nueva Granada y Concordia pasan de ser corregimientos a municipios. A excepción de Zona Bananera, que comprende un área de XXh, todos eran, para la época, pequeños pueblos de unas cuentas miles de personas.

La creación del municipio de Zona Bananera

El esfuerzo por municipalizar las poblaciones de la zona bananera viene, desde mediados de los años noventa. En el 1996, cuando Pijiño y El Retén, poblaciones más pequeñas y con una capacidad económica precaria se separaron de sus cabeceras municipales y se convirtieron en entidades territoriales, los líderes políticos de la zona bananera presionaron a los funcionarios de la Gobernación del Magdalena para que ellos fueran incluidos en lo que en ese momento se denominó la “regionalización” del Magdalena. Se trataba de cumplir en mandato de la Constitución de 1991 de aterrizar el poder del Estado colombiano a las regiones y tal aterrizaje, desde la política pública nacional liderada por el Departamento Nacional de Planeación era, entre otras cosas, la creación de subregiones, la estructuración de áreas metropolitanas y la conformación de nuevos municipios que cumplieran los requisitos de la ley 136 de 1994. La presión realizada por los zonereros en relación con sus deseos de ser municipio era, desde el nuevo marco institucional, una petición apenas lógica. Los dos municipios creados en 1996 generaron una gran demanda regional que la prensa denominó la *municipalitis*, y que estuvo, además, acompañada por la *capitalitis*, en la que pequeños poblados, como Gaira en Santa Marta, exigían ser municipios y medianos municipios como Ciénaga, Plato y Fundación, se peleaban ser la capital de departamento. [esto lo explico mejor en la introducción].

La pretensión de los zonereros de ser municipio, en el periodo de gobierno de Jorge Caballero (1995-1997), finalmente no se pudo concretar. En parte porque la zona bananera no es un pueblo con cabecera municipal grande y pequeños poblados a su alrededor, como generalmente es la estructura territorial de la mayoría del país. La zona, por su carácter heterogéneo y por la pujanza de sus centros poblados, está conformada por tres o cuatro pueblos grandes y una decena de pequeños pueblos. Estos pueblos grandes, cada uno por su lado, insistían en su propia municipalización y, de esta manera, absorber a los demás. Entonces Riofrio, Guacamayal,

² Siguiendo el enfoque multiescalar, en los capítulos que siguen me concentraré en el caso de Zona Bananera, pero intentando narrar siempre el entorno departamental/regional de este segundo periodo de municipalización del Magdalena.

Orihueca y Sevilla, cada uno por su lado y cada uno impulsado por sus líderes, pedían ser municipio y cabecera. Hubo acuerdos parciales, como por ejemplo municipalizar Riofrío con Orihueca, o crear el municipio de Sevilla con cabecera municipal Guacamayal, acuerdos que no dejaban satisfechos a los representantes de las comunidades, lo que condujo al fracaso de la iniciativa en el periodo mencionado.

Otras razones que explican las dificultades de municipal a la zona bananera tienen que ver con las condiciones de orden público. Para el año 1996 la presencia en la zona de la guerrilla de las FARC, si bien no era dominante, sí implicaba un asunto de orden público de difícil tratamiento por parte de la institucionalidad que vio impertinente desarrollar una intervención tan importante como la creación de un municipio. Por otro lado, la crisis bananera de 1996 afectó enormemente la economía del banano en la región. Se trataba de una caída de los precios internacionales del banano, lo que significó un despido masivo de jornaleros y el no pago de los impuestos predial e industria y comercio por parte de las empresas dueñas de las fincas en donde se cultiva la fruta. La crisis, que golpeó tanto a trabajadores como a empresarios, significó jornadas de protesta por parte de los empleados y grandes esfuerzos políticos de los empresarios dirigidos al gobierno departamental y nacional. Algunos subsidios conseguidos por parte del Ministerio de Agricultura y el apoyo a los distritos de riego lograron subsanar medianamente la crisis y, con el advenimiento de los cultivos de palma aceitera africana, la región logró estabilizarse.

Más allá de las razones por las cuales en este periodo no se pudo concretar la municipalización, quedaba claro que los líderes comunitarios de la zona creían firmemente en la necesidad de independizarse de Ciénaga. La llegada de Juan Carlos Vives a la Gobernación fue clave en el proceso subsiguiente porque, aunque no había prometido la creación de municipios en el departamento en campaña, un año después de llegar al cargo, por medio de la Oficina Asesora de Planeación coordina, diseña y estructura siete nuevos municipios, pasando de 23 a 30 en el Magdalena³. Esta oficina inicia, en enero de 1999, el proceso de creación de estos siete municipios elaborando un concepto técnico sobre la viabilidad financiera, administrativa y política de las nuevas entidades territoriales. Teniendo en cuenta las particularidades de Zona Bananera en relación con que son una amalgama de pueblos y que años atrás no se habían puesto de acuerdo, el Gobernador les pide a los líderes que construyan un consenso con los detalles necesarios para así lograr un concepto técnico favorable:

En el año 98 visita a Prado Sevilla el entonces gobernador Juan Carlos Vives. Cuando vio el acercamiento sobre el proyecto en la reunión, que había sido invitado porque había una crisis bananera y ahí le manifestamos la intención. Él nos dijo que la única posibilidad que había para que se creara el municipio era que todos los pueblos se unan y armáramos un solo bloque, de otra manera no se podía. Había voluntad política que antes no lo había. (Aníbal Redondo 1).

Como afirma Patricia Diaz, jefe OAP de la Gobernación del Magdalena: *Yo le dije a Jesús Avendaño, mira eso no te va a salir por la asamblea como los demás municipios. Es mejor que organicen una iniciativa popular y se creó ahí a un equipo promotor”* (Entrevista. Patricia Diaz xxxx)

³ Los nuevos municipios fueron: Zona Bananera, Algarrobo, Sabanas de San Ángel, Santa Barbara de Pinto, Zapayán, Nueva Granada y Concordia.

Este impulso, directamente del gobernador, permitió tramitar las diferencias entre los corregimientos y construir un consenso alrededor de las generalidades necesarias para este tipo procesos: definición de la capital y/o cabecera municipal, puntualización de los límites, escogencia del nombre, etc. Se crea entonces el Comité Pro-Municipalización de Zona Bananera, liderado por Jesús Avendaño, un abogado y líder político clave que luego será el primer alcalde elegido por voto popular. Este comité define que el nuevo municipio se llamará *Zona Bananera*, así tal cual se le conoce a todo el lugar y que no tendrá una cabecera municipal, como todos los municipios del país, sino una sede administrativa denominada Prado Sevilla, ubicada en un predio donde hay varias casas que pertenecieron a la antigua United Fruit Company. Con esto se evitaba la tensión entre cada uno de los pueblos por ser la capital del municipio.

El proyecto entonces incorporaba un área de 17mil hectáreas compuesta por los siguientes corregimientos: Sevilla, Riofrío, Guamachito, Soplador, Palomar, Varela, La Gran Vía, Santa Rosalía, Orihueca, Guacamayal y Tucurínca. Cada una de estas cabezas corregimentales agrupaban 58 veredas en total y todo el territorio segregado le pertenecía a Ciénaga. Así las cosas, el proyecto fue una iniciativa popular, y no iniciativa gubernamental. Este cambio fue importante no solo porque les revestía mayor legitimidad a los impulsores, sino que blindaba a la Gobernación de las críticas de los cienagueros y de otros actores en torno a que el interés del gobernador y de la clase política samaria en crear el municipio obedecía a razones políticas y económicas particulares. Jesús Avendaño se posiciona como vocero del proceso, estructurando la recolección de firmas en todo el territorio y elaborando el documento de exposición de motivos para la aprobación del nuevo municipio de Zona Bananera.

El 19 de abril de 1999 la OAP de la Gobernación del Magdalena conceptúa favorablemente, pues logró identificar que el proyecto cumplía con todos los requisitos que la ley 136 de 1994 y sus decretos reglamentarios establecen para la creación de municipalidades nuevas en el territorio nacional. El 8 de junio de ese año se radica en la Asamblea el proyecto para su discusión e inicia en Zona Bananera, Ciénaga y Santa Marta una álgida discusión. Se pronuncian en contra del proyecto la Cámara de Comercio de Santa Marta, el Comité Pro-defensa de Ciénaga que se había creado precisamente la frenar la iniciativa, y varios periodistas y opinadores locales; explicando la inconveniencia de separar dos regiones que tienen una misma historia, una misma *identidad*. Se planteaba también una discusión jurídica, administrativa y financiera para detener la municipalización, dentro de las que se destacan algunos asuntos relacionados con el pago de impuestos y las deudas que tenía el municipio de Ciénaga, los vicios de forma en el cumplimiento de los requisitos legales y la capacidad administrativa del nuevo ente territorial. Sin embargo, en la opinión pública pululaba la idea de que la creación de este municipio obedecía a fines exclusivamente “politiqueros”, por parte de los políticos, pues un nuevo municipio significaba un nuevo fortín para disputarse. Como referente, se usaban los casos de Pijiño y El Reten, que luego de tres años, su municipalización no significó “progreso” ni “desarrollo”.

Zona Bananera fue el único de los siete municipios creados que tuvo una gran oposición por parte del municipio del cual se segregó. En Ciénaga, con el Comité pro-defensa de Ciénaga, desplegaron, en el tiempo en el que se desarrolló la discusión, una férrea oposición a la iniciativa que consistió principalmente en la argumentación jurídica que sustentaba la ilegalidad y la improcedencia de la medida. Cartas al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio del Interior, consultas al Consejo de Estado, entre otras estrategias como marchas y plantones,

fueron implementadas por el comité, generando una discusión fuerte en la vida pública de la región para la época. La prensa cubrió todos los detalles de la discusión, lo que me permitió acceder a información precisa sobre el tema.

Mientras la municipalización de Algarrobo y Zapayán, por ejemplo, no tuvieron ninguna discusión pública y la Asamblea los aprobó en tres debates sin mayores obstáculos, en Zona Bananera, dado los intereses económicos y políticos en juego y dada también la fractura que significaría para los cienagueros perder el 27% de su territorio y una zona agroindustrial de grandes aportes aduaneros, su creación estuvo llena de mucha controversia. El argumento que más dominó la arena política tenía que ver con que los políticos de Ciénaga perderían un gran caudal electoral, pues los ciudadanos, con el nuevo municipio, harían parte de otra unidad territorial y ya no podrían apoyar a candidatos de Ciénaga. Como contra relato, los cienagueros afirmaban que el apoyo de la élite samaria a este proceso obedecía a la deuda que ellos tenían con el municipio de Ciénaga, producto de sus actividades económicas en la zona, y que no querían pagar.

Mientras esto sucedía, se fue vislumbrando una clara tensión entre el gobierno departamental y el gobierno nacional. El primero fue un concepto desfavorable por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda que, sumado a otro concepto desfavorable del Consejo de Estado, indicaban que municipalizar de manera tan ligera pequeños centros poblados no era propiamente un ejercicio descentralizador pues estos nuevos entes nacerían pobres y en paupérrimas condiciones. La Oficina Asesora de Planeación de la Gobernación respondió con contundencia afirmando que los proyectos cumplían con los requisitos de ley y que iban a seguir adelante no importaba estos conceptos. Mientras esta discusión se daba, se aprobaban en segundo debate San Ángel, Algarrobo y Concordia sin ningún problema, pues no tenían opositores particulares más allá de los conceptos de las entidades del orden nacional. Las organizaciones no gubernamentales financiadas por las empresas de banano que hacen presencia en zona bananera y las asociaciones de bananeros manifestaron estar en desacuerdo con la iniciativa en un primer momento, pero luego se retractan y se muestran neutrales, como sucedió con ASBAMA y Fundeban.

El 22 de junio de 1999 se aprueba en la Asamblea, en primer debate, la creación del municipio de Zona Bananera pero una semana después el ministro del interior de la época manifiesta que no está de acuerdo con la creación de nuevos municipios y que el decreto-ley 1122 de 1999 es la nueva norma para estos casos. El decreto era una norma más estricta que impediría la creación de todos los siete proyectos que cursan en la Asamblea. Para discutir el asunto, el 1 de julio se realiza un foro en la que se escuchan los planteamientos de los cienagueros, los cuales, como ya mencioné, están asociados a lo estrictamente jurídico, a la interpretación de la norma y al no cumplimiento de los procedimientos establecidos. Como dato clave, se destaca que en Santa Rosalía y La Gran Vía si bien se recogieron firmas, no se socializó el proyecto y sus pobladores manifestaron estar en desacuerdo, así como el corregimiento de Tucurínca, que prefería asociarse con su vecino Aracataca que a pertenecer a la nueva entidad territorial. Por su parte, los zoneros argumentaban la necesidad de separarse de Ciénaga y así establecer un Estado más cercano a las comunidades que desarrolle una economía autosostenida y que mejore la calidad de la vida de sus pobladores.

El decreto-ley 1122 generó que la asamblea parara la discusión de la creación del municipio toda vez que claramente ni zona ni ninguno de los municipios ya aprobados contaban con los nuevos requisitos. Sin embargo, el proyecto de Zona Bananera contaba ya con un primer debate aprobatorio, por tanto, la norma nueva debía regir a partir de la fecha de expedición del decreto, y entonces el caso de Zona Bananera debía revisarse a la luz de la antigua norma y no de la nueva. Esta situación generó mucha más discusión sobre la interpretación de la ley; cartas, conceptos, interpretaciones y discusión política van y vienen. Finalmente, y gracias al empeño del gobernador, la asamblea votó en segundo debate el proyecto y fue nuevamente aprobado. El 9 de agosto de 1999 se aprueba definitivamente la ordenanza 011 y se crea el municipio de Zona Bananera con la distribución política mencionada y con límites territoriales precisos que luego serán concretados con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁴.

Una vez aprobada la ordenanza, el gobernador encargado, Jorge Noguera, sanciona el acto administrativo y designa una alcaldesa encargada, que estuvo en el nuevo cargo hasta que se organizaron las elecciones atípicas y se escogió al primer alcalde municipal de Zona Bananera. Sin embargo, la discusión legal no para y nuevamente el nivel nacional arremete y desde el Departamento Nacional de Planeación se pide investigar penal y disciplinariamente al gobernador y a los diputados por incumplir el decreto-ley 1122. Además, siguen las demandas ante la justicia de lo contencioso administrativo por parte del Comité Prodefensa de Ciénaga. Entre los meses de agosto a noviembre de 1999 la tensión se incrementa por cuenta del censo electoral que se inicia en todos los corregimientos de la zona para el desarrollo de las elecciones. Finalmente, el 4 de octubre el Tribunal Administrativo del Magdalena, en un fallo producto de una denuncia interpuesta por el alcalde de Ciénaga, establece la legalidad del proceso de creación del nuevo municipio y se cierra la discusión jurídica. El 10 de octubre se celebra el referendo que refrenda la decisión de crear el municipio ganando el sí con el 90% de los votos.

Entre diciembre de 1999 y marzo de 2000 se desarrolla la contienda electoral en la que se debía escoger al primer alcalde y al primer Concejo Municipal del naciente municipio. Los candidatos más representativos fueron: Irasema Arevalo; apoyada por el político José Domingo “Chelo Dávila” y empresarios de palma y banano, América Pérez; apoyada por Sergio Díaz Granados y el gobernador Vives Menotti y por último Jesús Avendaño; el líder del proceso y que contaba con el apoyo de pequeños productores y con gran parte de la ciudadanía. Este último fue escogido por los zoneros como el primer alcalde popular de Zona Bananera.

La consolidación de Zona Bananera como una nueva municipalidad, además de ser el único caso polémico en el debate público, muestra también la paradójica ausencia de discusión de los otros seis nuevos municipios: mientras la discusión política y jurídica sobre Zona Bananera se difundía por todos los medios de comunicación de la época, Algarrobo, Zapayán, Concordia, Nueva Granada, Sabanas de San Ángel y Santa Barbara de Pinto fueron aprobados y nadie reclamó, nadie protestó. Como fuere, la creación de una unidad estatal particular en un territorio con las complejidades de la zona bananera del Magdalena significó, teniendo en cuenta el anterior relato, una discusión política que dinamizó la *cultura pública* regional (Gupta, 2006) en la que se posicionaron tipos variados de representaciones sobre el Estado. Estas representaciones,

⁴ Diputados que votaron a favor: Hugo Gnecco, Aníbal Palmera, Franklin Lozano, Augusto Bornacelli, Alejandro Palacio, Fuad Rapag, Sergio Díaz Granados, Anibal Maestre y Carlos Francisco Díaz Granados. En contra: Margarita Vives, Oswaldo Campo, José Fernández de Castro y Nancy Polo Rovira.

encarnadas en discursos sobre la presencia, la ausencia, la juridicidad y la viabilidad del mismo, son la clave para la comprensión de las significaciones locales sobre el Estado como idea y como materialidad burocrática (Mitchell, 2006) y sobre las formas en las que estos procesos determinan las relaciones de poder que en la zona bananera, y en el Magdalena en general, se establecen entre sus actores sociales.

Particularidades: élites, ciudadanos organizados y paramilitares

Elites

Aunque la creación del municipio de Zona Bananera se enmarca en todo este proceso de independencia, segregación y rediseño del mapa político departamental, tuvo unas particularidades que vale la pena resaltar y que, entre otras cosas, justifican mi escogencia como caso de estudio puntual. En primer lugar, los dueños de la tierra en la zona bananera son, por un lado, un grupo de familias tradicionales samarias que heredaron estas propiedades de una generación a otra desde el siglo XIX y que se han articulado con las condiciones económicas de explotación de la plantación bananera (dentro de las cuales se pueden mencionar a las familias Dávila, Vives y Díaz Granados y Pinedo). Por otro lado, los propietarios también los conforman pequeños y medianos finqueros que combinan el banano con los cultivos de pan coger, lo que ha permitido la construcción de una sociedad de grandes y medianos terratenientes al lado de poblaciones en extrema pobreza y con grandes carencias en servicios básicos. Todo esto enmarcado en la histórica explotación internacional del banano, de las economías de enclave del siglo XX y de las dinámicas actuales del capital trasnacional.

En segundo lugar, estas familias tradicionales propietarias de la tierra en la zona son, también, la élite política departamental. Son la élite porque han sido dueñas del poder político desde el periodo colonial, como lo muestra Saether (2005) y han dominado la política electoral en las instancias de decisión más importantes del departamento como la gobernación del Magdalena, la Alcaldía de Santa Marta y gran parte los escaños en el Concejo de la ciudad y en la Asamblea del departamento. Incluso, luego de la elección popular de alcaldes y gobernadores, estas agencias estatales siempre fueron conquistadas por estas cuatro o cinco familias⁵. Entiendo a la elite política, siguiendo a Dahl (1993), como un estrato de sujetos que están más interesados en los asuntos políticos y públicos que el resto de los ciudadanos; interés que les permite participar en las contiendas electorales y en las definiciones burocráticas, tecnocráticas y políticas del Estado. Se trata de grupos específicos que históricamente han poseído los medios a través de los cuales han accedido al poder y lo han mantenido, estableciéndolo en sus círculos íntimos (familia, por ejemplo) como la vocación a seguir y transmitido de generación en generación (Acosta, 2017)⁶. Juan Carlos Vives, por ejemplo, era, además de gobernador, propietario de cientos de hectáreas de tierras en la zona bananera, lo mismo la familia Díaz Granados, con representación en la Asamblea de Sergio y Carlos Francisco Díaz Granados, ambos grandes impulsores de la municipalización en la zona bananera.

⁵ Para una radiografía de la élite política del Magdalena ver: MOE (2007).

⁶ Aproximaciones sobre las élites en el Magdalena se pueden encontrar en Alarcon (1999) Rodriguez (2000) y Acosta (2017).

A diferencia de lo que plantea las teorías de las élites contemporáneas (Mejía & Castro, 2009) sobre la profesionalización del ejercicio de la política, para finales de los noventa la política en la región estudiada no era un ejercicio realizado como actividad laboral exclusivamente. La élite y los cargos de poder siempre estuvieron asociados a las actividades económicas de sus protagonistas. Comprender, en consecuencia, las razones por las cuales la élite política magdalenense decidió crear el municipio de Zona Bananera pasan por establecer los intereses económicos que subyacían. La evidencia empírica encontrada me permite afirmar que promover segregaciones de corregimientos y elevarlos a municipios resultaba una medida funcional a la expansión del poder político regional de estas élites y que, para el caso concreto de Zona Bananera, su creación tenía sentido, además de lo anterior, porque podrían articularse directamente con una burocracia recién creada, influir en sus decisiones y conseguir algunos beneficios tributarios.

Ciudadanos

Por otro lado, uno de los grandes protagonistas de la arena política que configuró la discusión sobre la constitución de Zona Bananera tiene que ver con los ciudadanos organizados oriundos de todos los corregimientos y liderados por Jesús Avendaño. Estos ciudadanos, agrupados en el Comité Pro-municipalización de la Zona Bananera, tenían una trayectoria política que iba más allá del contexto estudiado. El comité tenía representación de todos los pueblos grandes de la zona y eran liderados por Jesús Avendaño, oriundo de Riofrío⁷. Avendaño era abogado y amplio conocedor de las normas sobre la descentralización política en Colombia, tanto, que fue asesor del comité que promovió la municipalización de El Retén, en 1996. Había sido por dos periodos concejal en Ciénaga y años atrás había promovido la separación del corregimiento de Riofrío de la cabecera, pero no lo logró. Para 1999 Avendaño era no solo un dirigente regional con amplia proyección, sino además era un hombre de Estado, servidor público que sabía moverse entre las élites cienagueras y samarias, hablándoles en sus mismos términos y demostrando la fuerza de su liderazgo. Su amistad con Ulilo Acevedo, director del periódico Hoy Diario del Magdalena, era bastante conocida.

Avendaño tenía capital cultural, pues había ido a la universidad, pero también tenía capital económico. Su padre, Eriberto Avendaño, era un mediano terrateniente en Riofrío y él heredó el privilegio de ser el hijo del rico del pueblo, en donde la reputación y la respetabilidad son patrimonios igual de importantes que las tierras y el dinero. Aníbal Redondo, uno de los líderes de la municipalización, me explicaba: “Para poder hacer el municipio se necesitaba de un super líder que conociera el entorno y las bases estructurales de estos caciques políticos. Entonces en vista de que Riofrío falla en el último intento por ser municipio, Jesús Avendaño llega al concejo de Ciénaga y Jesús era de una familia de políticos entonces él supo moverse y ser un buen líder” (Aníbal Redondo). Había una racionalidad estratégica al interior de comité promotor en la búsqueda de la separación con Ciénaga: había conciencia de que se requería un líder con respaldo popular, pero con formación y con capital económico, que tuviera la gallardía de hablarle de tú a tú a la élite samaria y que conociera desde adentro las condiciones políticas y financieras del municipio de Ciénaga y Avendaño, en tanto concejal, tenía acceso privilegiado a esa información. Además, sabían que se necesitaba una persona que con su liderazgo aplanara las animadversiones entre los

⁷ Los principales promotores de la municipalización de Zona Bananera fueron: Edelberto Aguilar, Jorge Villalobos, Calixto Matute, Luis Anaya, Maritza Lora, Aníbal Redondo, Enrique Escobar, Efraín Ortega, Wilson Peña.

corregimientos de la zona y aceptaran la propuesta de crear un municipio grande, cuyo nombre fuera el mismo con el que históricamente se le ha conocido a ese lugar: Zona Bananera.

Por todo esto, y luego de lograr que la zona se volviera un municipio, superando todos los obstáculos, Avendaño se convierte en el primer alcalde municipal, elegido por voto popular y cinco de los integrantes del comité se convierten en concejales. Se trataba de un tipo particular de liderazgo que combinaba arraigo popular, pertenencia por su lugar de origen, pero con estrechos vínculos con los sectores de poder que fueron consolidados precisamente por su capital económico. Su padre fue el gran gamonal de Riofrío y allanó el terreno sobre el cual rodó su accionar político. La respetabilidad y el privilegio de los Avendaño incluso permitieron que años después del asesinato de Jesús, Patricia, su hermana, se convirtiera en alcaldesa del municipio, pero sobre todo esa respetabilidad posibilitó capotear las críticas del gobierno nacional y hacer una alianza temporal con el gobernador y con los diputados.

La alianza de Avendaño con la élite samaria empieza a romperse a los pocos días de la creación del municipio, cuando la alcaldesa encargada intenta regular la recolección de firmas y surge la polémica sobre las competencias de una alcaldesa encargada sobre temas electorales. Y se rompe totalmente cuando Avendaño decide ser candidato y el gobernador Vives, en alianza con los Díaz Granados, apoyan a otro candidato. El sello que estampa esta ruptura lo demuestra el día de la posesión, en su primer discurso oficial como alcalde, cuando afirmó:

La oligarquía samaria se quiso apropiarse del naciente municipio con candidatos prefabricados a las distintas corporaciones, candidatos con un perfil de capataz de finca que el de un verdadero ejecutivo municipal para convertir a la zona en un fortín político, como sucedió con Ciénaga. (El informador Marzo de 2000. Discurso de Jesús Avendaño, primer alcalde popular.

Y luego continuó:

Así comenzaron a maquinarse una campaña de desprestigio contra las personas que lideramos el proceso de municipalización: pero Dios en su infinita sabiduría castigó a los que detentando el poder económico y político subestimaron a los auténticos representantes del sentimiento popular propinándoles la derrota que con mayor trascendencia histórica a final del siglo y el comienzo del nuevo milenio, logrando elegir como primer alcalde popular al vocero de la iniciativa popular y a cinco de sus promotores como concejales del nuevo municipio". (El informador Marzo de 2000. Discurso de Jesús Avendaño, primer alcalde popular.

Illegalidad

Las personas que conocieron a Jesús Avendaño afirman que su talante combativo y frentero fue uno de los determinantes de su asesinato, a manos de los paramilitares que operaban en la zona, en junio de 2004. La presencia de violentos en la zona no era para nada un tema nuevo. Según el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, el primer actor armado organizado que hace presencia en el departamento fueron las FARC, entre 1982 y 1983 con el Frente 19, que fue creado principalmente para controlar el corredor que conecta el sur del Cesar con el Catatumbo y

a su vez el Magdalena, entre la Ciénaga Grande y la Sierra Nevada, justo donde está la Zona Bananera. El ELN, por su lado, realizó una fuerte presencia en zonas planas del departamento, principalmente en los municipios de Remolino, Pivijay y Ciénaga y que se extendió a zonas como la Ciénaga Grande de Santa Marta. Esta presencia fue acompañada de las compañías guerrilleras Héroes de las Bananeras y Guerreros Chimilas; pertenecientes al Frente Domingo Barrios y que permanecían tanto en los Montes de María como en la Serranía del Perijá. En el 2005, el Frente Francisco Javier Castaño se une al Frente Domingo Barrios.

El accionar de estas guerrillas fue, como en gran parte del territorio nacional, la realización de una serie de incursiones asociadas a la ejecución de secuestros extorsivos y hostigamientos a la fuerza pública. Los asesinatos selectivos de la población civil, las amenazas colectivas y en general las acciones Frente a las comunidades, si bien existieron, no constituyeron un patrón de comportamiento por parte de estos grupos. Sin embargo, estas acciones sí generaron desplazamientos masivos en algunas zonas de la Sierra Nevada, en los municipios de Ciénaga, Santa Marta y Fundación. Se destacan los secuestros de Peter Arthur Kessler, gerente de una empresa de exportación de banano en 1992, de Fernando Campo Vives y de Rafael Pérez Dávila en 1996, ambos empresarios del banano y en 1999 secuestran a Francisco Lacouture. Los secuestros, acompañados con quemas de casas, robo de ganado, destrucción de tractores y de motobombas, también fueron dirigidos a administradores de fincas (75 secuestros a administradores de fincas registran la Fiscalía entre 1986 y 2000).

Para los años ochenta, y como respuesta a la presencia de las guerrillas en la zona, surge ejércitos privados de autodefensa ubicados en la Sierra Nevada, Santa Marta, Ciénaga y en la subregión sur del departamento. Los Cheperos, los Chamizos, y los Rojas eran los nombres con los cuales se conocía a las organizaciones más visibles de la región, dedicadas a la economía ganadera, a la lucha antissubversiva y al tráfico de drogas. Entre mediados de los ochenta y hasta 1996 estas organizaciones mantuvieron sus actividades muy sectorizadas y sin grandes incursiones; salvo algunos asesinatos selectivos, producto de ajustes de cuentas entre ellos mismos. Sin embargo, desde 1999 y hacia adelante, estos grupos se reestructuran fuertemente producto de la presencia en la región de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y, en particular, con la configuración del Bloque Norte, liderado por Carlos Castaño y Rodrigo Tovar, alias Jorge 40. Luego de agrias disputas por el control territorial de las rutas del narcotráfico entre Los Chamizos, liderados por Hernán Giraldo Serna, alias El Patrón, y el Clan Rojas, liderado por Adán Rojas, las fuerzas de Carlos Castaño logran subordinar estas estructuras armadas al mando de Jorge 40. En el 2001 se crean, como consecuencia de los acuerdos, el Frente Resistencia Tayrona de Giraldo, con jurisdicción en Santa Marta y la Sierra Nevada y Bloque Norte estructura otros Frentes de guerra en las zonas planas del departamento.

Para el caso específico de la Zona Bananera, la justicia colombiana, por medio de las unidades de investigación criminal y salas de justicia y paz creadas por la ley 975 de 2005, han logrado establecer con los testimonios de los excombatientes de las AUC algunas particularidades sobre la actividad paramilitar en esta zona de departamento. La sentencia en contra de Mangones Lugo y Martínez Ossias de la sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá (2015) expone con detalle que, además de los Rojas y los Giraldo, existieron siete grupos ilegales más y que operaron todos en el centro y norte del Magdalena. Algunos de estos grupos emergían como procesos de autodefensa de actividades económicas lícitas, o ilícitas con apariencia de lícitas, como lo fue el

grupo de Ítalo Giovanni Cianci en Minca y el de Jorge Gnecco Cerchar, este último ex diputado del Cesar con negocios de tráfico de drogas en el Magdalena. Otros eran claramente narcotraficantes que necesitaban proteger su negocio, como el caso del grupo de los Pipones y el de alias Pacho Musso en Guachaca, y otros grupos eran eminentemente organizaciones armadas con fines claros de combatir a las guerrillas, como lo fue “el Grupo de Zona Bananera”.

Según la sentencia mencionada, el Grupo de Zona Bananera eran 26 hombres armados enviados por Salvatore Mancuso y Carlos Castaño, provenientes de San Pedro de Uraba, con la tarea específica de analizar la zona, conocer cómo opera la guerrilla y, eventualmente, combatirla. El grupo fue bautizado en el año 2000 por Jorge 40 como “grupo de Víctor Villareal” en honor a un amigo ganadero asesinado por las guerrillas. Estuvo comandado por Edgar Córdoba Trujillo, alias Virgilio, un desmovilizado del EPL que logró articular su accionar con una célula paramilitar creada en 1996 por Mancuso con la finalidad de realizar inteligencia a las guerrillas que tenían presencia en la zona centro y río del departamento. El grupo Victor Villarreal tuvo mucha presencia en toda la zona bananera, principalmente en Sevilla, Guacamayal, Guamachito, Riofrío y Soplador (Sentencia xxx). Dice la sentencia que, según alias Virgilio:

este GAOML para ganar simpatías con la población se dedicó a resolver problemas de justicia comunitaria (convivencia, linderos, inseguridad generada por ladrones, etc.). Además, para enfrentar a la subversión, coordinó operaciones militares con integrantes del Batallón Córdoba, que, para la fecha, era comandado por el Coronel Julio Vera González, con quién Córdoba Trujillo tenía relaciones directas

A inicios de 1999, la sentencia relata que asume la comandancia del grupo William Rivas Hernández, alias 4-4, un ganadero que sigue con la misión controlar la delincuencia e identificar y asesinar a todo aquel que fuera auxiliador de las guerrillas. Rivas dirigió el Grupo de Víctor Villarreal hasta mayo de 2001, cuando fue asesinado en Guamachito en el corregimiento de Tucurinca en el marco de un enfrentamiento con las FARC. Este grupo entonces cambia de nombre, se llama ahora “Frente William Rivas” en honor a su antiguo comandante y es liderado por uno de los principales cabecillas del paramilitarismo en la región: José Gregorio Mangones Lugo, alias Carlos Tijeras, un exmilitar cordobés otrora integrante del grupo paramilitar que hacía presencia en Ciénaga. La sentencia relata que el Frente William Rivas, producto de una reestructuración militar orientada por Jorge 40, se expande considerablemente y abarca los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga, Zona Bananera, Aracataca, El Reten y Fundación.

Entre el 2000 y el 2005 hay un declive importante en la presencia de los grupos de guerrillas en todo el Magdalena. Los grupos paramilitares inician grandes acciones: masacres, asesinatos de sindicalistas (como los Sintrainagro) y de militantes de organizaciones políticas de izquierda. Asimismo, se ganan la confianza de ganaderos y empresarios del banano y de la palma de aceite y reciben grandes cantidades de dinero producto de la venta de servicios de seguridad, que garantizan el desarrollo tranquilo de las actividades agroindustriales manteniendo a límite el sabotaje de las guerrillas y de todo aquel que fuera simpatizante o auxiliador de la causa insurgente. Lo que vino en esos años fue un control total de la dinámica política, social y económica de la Zona Bananera y la imposición de un régimen informal que subordinó la autoridad oficial. La fuerza pública, así como la institucionalidad estaba supeditada a las disposiciones del Bloque Norte y, en particular, del Frente William Rivas dirigido por alias Tijeras.

En toda la región bananera, en los noventa, hubo una proliferación de grupos de autodefensas que tenían diferentes orígenes y trayectorias y modos de operar. Los inicios del paramilitarismo en donde se ubica en la actualidad el municipio de Zona Bananera tenían una procedencia exógena; venían del Urabá, era gente de confianza de los hermanos Castaño Gil y de Salvatore Mancuso, directamente enviados por la comandancia general de las AUC. Esto cambia cuando llega a la región Jorge 40. Algunos analistas dicen que este comandante hacía presencia en Cesar y La Guajira desde el 94. Pero para el Magdalena, la evidencia muestra que fue en el 2000, con la guerra entre el grupo de Giraldo y los Rojas que Jorge 40 se convierte en gran señor del paramilitarismo en todo el Caribe.

Jorge 40, al mando del Bloque Norte, fue sometiendo militarmente a todas las estructuras y frentes de autodefensa que había en la región e imprimió un enfoque gerencial a esta empresa criminal que consistió en crear figuras como el “inspector” para controlar los dineros que entraban productos del cobro de extorsiones a empresas y locales comerciales. Había otros roles como “inspector de armamento”, “coordinador general” y en lo militar, en vez de “compañías” les llamaba “comisiones” a los pequeños grupos de operaciones especiales. La sentencia explica que estructuraba en un mapa la presencia territorial y definía sectores estratégicos para su financiación y lucha contrainsurgente, además de crear un sistema de incentivos para un mayor recaudo de extorsiones. Sin duda, Jorge 40 era un comandante ambicioso que desde la comandancia general de las AUC veían con preocupación pues imprimía a su labor una lógica de funcionamiento más allá de lo que se le indicaba. Dado su origen costeño, perteneciente a una familia tradicional de la élite de Valledupar y dado que su visión política era profundamente regionalista, la estrategia de relacionamiento con las élites políticas costeñas fue profundamente estrecha, lo que condujo a una imbricación entre poder político e ilegalidad, escandalo que varios años después se conoció como la parapolítica.

Para las elecciones legislativas del 2002 y 2006 y para las elecciones regionales de 2003 la mano de Jorge 40 fue fundamental en el desenlace del poder político costeño. Este periodo ha sido muy estudiado por parte de la justicia y de la academia colombiana. Dos grandes compilados de la Corporación Nuevo Arcoíris coordinados por Mauricio Romero (2008) y (2011) y el libro editado por Claudia López (2010) recogen muchas reflexiones sobre el temas, además de otros trabajos académicos y del Centro de Memoria Histórica que han explicitado bien este fenómeno (Ver, por ejemplo: Zuñiga, 2008; Velasco, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). El vínculo entre políticos y paramilitares no fue en asunto exclusivo de la costa caribe pero las características que tuvo en esta región indican que el Bloque Norte tenía un proyecto más que militar, político. Se trataba de “refundar la patria”, como lo plantearon en el famoso Pacto de Santa Fe de Ralito, lo que implicaba, para el caso del Caribe, estructural un poder regional permitiera articular diversos intereses empresariales y así competir por la inversión pública centralizada.

El Magdalena fue el gran epicentro de la parapolítica en Colombia. La visión política de Jorge 40 lo impulsó a desarrollar varios pactos con la clase política regional⁸, que incluían a candidatos al congreso y a los cargos del gobierno local. En estas reuniones se determinaban quiénes eran los candidatos, de qué forma se financiarían las campañas y cómo debían votar en cada municipio, garantizando una influencia contundente en la política local y nacional y asegurando el dominio

⁸ El pacto más conocido se conoció como el “Pacto de Chivolo” en septiembre de 2000. Hubo dos más, el “Pacto de Pivijay” en 2001 y el “Pacto de El Difícil” en 2003.

absoluto de los recursos públicos. Para ilustrar la magnitud de la parapolítica en el Magdalena, Jorge 40, para las elecciones legislativas de 2002, diseña una suerte de *distritos electorales*, en donde se puntualiza quiénes son los candidatos y qué sectores del departamento deben votar por estos candidatos. Se divide el departamento en tres zonas: Centro, Ribereña y Sur.

Para cada zona se asignó un candidato a la Cámara de Representante y otro al Senado. En efecto, para la Zona Centro (de Pivijay, Ariguaní, Chibolo, Remolino, San Ángel, Salamina, Zapayán y Algarrobo) los candidatos Dieb Maloof y José Gamarra lograron 37.433 y 40.096 votos. Para la Zona Ribereña (Plato, El Piñón, Sitio Nuevo, Tenerife, Concordia, Cerro de San Antonio y Pedraza) la formula era Salomón Saade al Senado y Jorge Luis Caballero a la Cámara. Obtuvieron 37.811 y 41.739 votos. En la Zona Sur (El Banco, Guamal, Nueva Granada, San Sebastián, Santa Ana, San Zenón, Carmen y Santa Bárbara) la formula era Luis Eduardo Vives Lacouture y Alfonso Campo Escobar quienes alcanzaron 32.542 y 38.568 votos respectivamente (Velasco, 2014).

Esta fue tan solo una de las formas de articulación entre paramilitares y clase política en el Caribe. Para las elecciones del 2000 Jorge 40 apoyó a José Domingo “Chelo” Dávila en su elección como Gobernador y en el 2003 idea la estrategia de candidatura única y, de esta manera, pone a Trino Luna Correa en la gobernación. Fue una campaña en la que nadie más quiso participar, pues la orden de los paramilitares era que solo se inscribiera el elegido por Jorge 40, es decir, el candidato Luna, que naturalmente ganó⁹.

¿Por qué cuento toda esta historia? Porque luego reconocer la capacidad política del Bloque Norte en la región y de contemplar los modos en los que se fueron estructurando los poderes ilegales y su vínculo estrecho con la sociedad, la economía y la política de la región, y luego de evidenciar que el proyecto paramilitar era una empresa que conquistó y reestructuró el poder del Estado, cabe la pregunta: ¿tuvieron algo que ver los paramilitares en la creación de los municipios del Magdalena entre 1999 y 2000? ¿y, en particular, jugaron algún papel en la creación de Zona Bananera? La respuesta a estos interrogantes me conduciría a una investigación criminalística, tal vez periodística, o a un estudio académico sobre los poderes ilegales y la formación local del Estado. O en concreto, estas preguntas me conducirían a una revisión de la *parapolítica temprana* y para hacerlo debo revisar todo el tema de la incursión paramilitar en la región y las dinámicas del conflicto armado en la Zona Bananera más profundo de lo que acabo de exponer.

La evidencia empírica con la que cuento es escasa para establecer si efectivamente los paramilitares influyeron en la creación de los municipios, y es inexistente para describir de qué manera lo hicieron. En todos los informes e investigaciones que he podido revisar, así como en las sentencias judiciales sobre los parapolíticos del Magdalena y sobre los postulados excombatientes de las AUC, se menciona tangencialmente el asunto de la creación de los municipios y se les atribuye a la influencia de los paramilitares pero sin precisión alguna (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Las investigaciones sobre la parapolítica inician desde el 2000, con el pacto de Chivolo y cierran en 2006, con la desmovilización de esta estructura militar; no existen investigaciones que revisen la influencia de los paramilitares en la política en los años noventa. Y

⁹ Algunos de los políticos condenados en el marco del escándalo de la parapolítica en el Magdalena: Miguel Pinedo, José Domingo Dávila, Trino Luna, Jorge Castro, Luis Eduardo Vives Lacouture, Salomón Saade, José Gamarra, Alfonso Campo Escobar, Jorge Luis Caballero, Jorge Noguera, José Francisco Zúñiga.

no existen porque entre 1996 y 1999 el Magdalena en general y la zona bananera en particular la presencia era principalmente militar, contrainsurgente y de lucha frontal contra las guerrillas que extorsionaban, secuestraban y asesinaban a cualquier actor vinculado con la economía agroindustrial de la zona.

En 1998 y 1999, años en los que se concibieron y discutieron los nuevos proyectos de municipalización, los grupos paramilitares que hacían presencia en el territorio no tenían un comando central unificado, no respondían a un bloque específico y se encontraban atomizados y concentrados en las demandas puntuales de sus propias economías ilegales. Para los años en cuestión, en la Zona Bananera operaba en “Grupo de Víctor Villarreal” de William Rivas, un grupo pequeño que todavía no era coordinado por Jorge 40. Fue hasta el 2001 que toma forma el paramilitarismo en la zona con el Frente William Rivas liderado por alias Carlos Tijeras y respondiendo a las ordenes de Jorge 40. Así las cosas, aunque sí había presencia paramilitar en la zona bananera, era todavía incipiente para desarrollar acciones militares importantes y mucho más para desplegar una articulación con la Gobernación y con la Asamblea departamental en procura de crear esas entidades territoriales.

Sin embargo, y acá está el gran dilema, en 2017, cuando iniciaba mis exploraciones sobre el tema, pude conversar telefónicamente con Hugo Gnecco, el presidente de la Asamblea cuando se debatieron y aprobaron los nuevos municipios. Gnecco me dijo: “En honor a la verdad, debo admitir que esos municipios se crearon por presión de las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes se apoderaron de los recursos públicos de las alcaldías y de los hospitales” (cita). No me dijo de qué manera los paramilitares incidieron en esto, pero su respuesta es contundente. En ese mismo año, estando en Algarrobo, hice la pregunta sobre quién en realidad estuvo detrás de la creación del municipio y un líder comunitario me dijo “fueron los paramilitares, esa gente estuvo ahí en eso” (cita). En esta misma línea, en entrevista con Lerber Dimas, indicaba:

A los paramilitares les convenía crear esos municipios, no solo política, sino también económicamente porque crearlos era parte de todo el mecanismo de centralización. En la medida en tu tienes más municipios vas a tener participación en el sistema general de regalías y de trasferencias de la nación. Entonces era el "plan de ordenamiento territorial paramilitar" desde la noción que tenía el Bloque Norte, no era solo electoral, era proyección para descentralizar el caribe colombiano para que esta región fuera totalmente autónomo. (entrevista)

Dimas, además, me da dos datos que no pude corroborar pero que me resultan claves. El primero de ellos es que Juan Carlos Vives, el gobernador que impulsó todo, tiene una finca en el lugar y, cuando se definían los límites geográficos de Zona Bananera, hizo que el mapa del nuevo municipio incorporara un ojo de agua (manantial) en la parte norte de los límites planteados. Por eso mismo, el mapa de Zona Bananera tiene un pico arriba que incorpora ese ojo de agua de la finca de Vives. El segundo dato es que, cuando se discutía el nombre del municipio en la zona, la propuesta de “Municipio William Rivas” fue contemplado por el gobernador Vives. Para Dimas es claro que la incursión paramilitar en el Magdalena tuvo tres protagonistas principales: Juan Carlos Vives, Trino Luna y Jorge 40 y que, de fondo, el proyecto de Jorge 40 era separar a la costa del resto de Colombia, construir una nueva nación, construir “la patria chica” y, para esto, debía organizar una reforma constitucional importante en el Congreso, de ahí que todos los nuevos

congresistas que él auspició debía ir a la comisión quinta del congreso, donde se tratan estos temas.

Entonces sí fue posible que intervinieran los paramilitares en la creación de estos municipios y en particular de Zona Bananera. Tal vez hubo una confluencia de intereses entre las élites samarias representadas por el gobernador Vives de dividir los feudos electorales y de no pagar los impuestos que debían en Ciénaga con los intereses militares y políticos supremamente ambiciosos de crear una nueva nación de Jorge 40 que recién llegaba a la zona. Pero el dilema se agudiza cuando, al conversar con los líderes de la iniciativa popular, rechazan tajantemente esta hipótesis y explicaban que fue una gesta claramente comunitaria sin ninguna influencia de grupos armados ilegales. Aníbal Redondo afirmaba:

Que nosotros como promotores, sepamos de la participación de los paramilitares, no. Nunca. Es que nosotros no conocíamos a ningún paramilitar en ese momento. Ni apoyo ni respaldo ni nada recibimos de ellos. Ellos inician su incursión en el año 2000 y no eran visibles y no sé si en otros municipios se hizo, pero acá [Zona Bananera] no. Ni Jorge 40 en ese momento no existía.

Asimismo, Patricia Diaz, jefe de la Oficina Asesora de Planeación, afirmaba:

Yo creo que los paramilitares vieron ese proceso y aprovecharon, como los políticos. A mí por ejemplo nunca me llamó Jorge 40 o me llamó la vieja Sonia ni los conozco, ni he hablado con ellos. Tengo entendido que en San Ángel estaba Tolemaida en Santa Ana, que allá era Chepe Barrera, a mí nunca me llamó Chepe para el tema de Granada. En el Rio nunca supe y acá en Zona era Tijeras, pero ni idea de eso, nunca me contactaron ni me mandaron emisarios.

Mi hipótesis, a partir de lo que he podido explorar, es que sí hubo participación de Jorge 40 en la creación de esos municipios. Zapayán, Algarrobo, Concordia y San Ángel, por ejemplo, para 1999, eran unos pequeños poblados como unos cuantos miles habitantes y sin ningún tipo de capacidad económica. No reunían las condiciones mínimas de ley, pero se crearon porque se articularon los intereses de ganaderos y de políticos, por un lado, y de ciudadanos por el otro. Y a esta articulación de intereses se le suma el deseo regionalista de Jorge 40 que, en la sombra, presiona a sus amigos políticos para que se consolide la fragmentación. Todo esto movilizado por un ambiente de descentralización nacional que promovió la constitución de 1991. Zona Bananera sí reunía todos los requisitos legales, y tanto la lucha comunitaria que precedió la creación del municipio como la oposición pública de diversos sectores, indican que en el proceso los paramilitares, más allá de concertar con el gobernador Vives, no jugaron un rol central.

Pero esto es solo una hipótesis. La *parapolítica temprana* es un campo de investigación que aún no inicia y que en esta oportunidad sobrepasa mis intereses.

Referencias citadas

Acosta, A. (2017). *Descentralización, poderes locales y clientelismo: un estudio sobre la creación de nuevos municipios en el departamento del Magdalena*. Pontificia Universidad Javeriana.

- Alarcon Meneses, L. A. (1999). Comportamiento electoral y actores políticos en el Estado Soberano del Magdalena. *Huellas*, 55, 11–22.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena. Los casos de las parcelaciones de El Toco, El Platanal y Santa Fe* (Centro Nac).
- Chaparro, L. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento. *Administración y Desarrollo*, 41(57), 73–91.
- Dahl, R. (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, 46, 317–352.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2010). *Estado Alterado: Clientelismo, Mafias y Debilidad Institucional en Colombia* (Issue October).
- Gupta, A. (2006). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. In F. Escalante & C. Lomnitz (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 71–144). Fondo de Cultura Económica.
- La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política. (2011). In M. Romero (Ed.), *La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política*. Corporación Nuevo Arco Iris.
- López, C. (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Random House Mondadori.
- Mejía Quintana, O., & Castro, C. (2009). *La categoría de elite en los estudios políticos. Una exploración epistemológica*. Universidad Nacional de Colombia.
- Mitchell, T. (2006). Sociedad, economía y el efecto del estado. In F. Escalante & C. Lomnitz (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 145–187). Fondo de Cultura Económica.
- Rodriguez, J. M. (2000). *Comentarios sobre historia política y administrativa del Magdalena. Siglo XIX y XX*. Universidad del Magdalena.
- Romero, M. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (M. Romero (Ed.)). CEREC - Corporación Nuevo Arco Iris.
- Saether, E. (2005). *Identidades e independencia en Santa Marta y Riohacha 1750 – 1850*. ICANH.
- Velasco Montoya, J. D. (2014). *La parapolítica revisada: Coaliciones de clase, armas y negocios en la provincia colombiana 2002-2006*. Universidad Nacional de Colombia.
- Velasquez, F. (1991). La gestión local en ciudades intermedias en Colombia. Los casos de Cartagena y Santander. In E. Sur (Ed.), *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina* (pp. 113–138).
- Zuñiga, P. (2008). Ilegalidad, control local y paramilitares en el Magdalena. In M. Romero (Ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (pp. 285–322). Corporación Nuevo Arcoiris-CEREC.