



# TERRITORIOS, CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y PAZ TOTAL EN EL CARIBE COLOMBIANO

El Caso de las Negociaciones con el ELN

# TERRITORIOS, CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y PAZ TOTAL EN EL CARIBE COLOMBIANO

## El caso de las negociaciones con el ELN

### AUTORES

Luis Trejos Rosero

Ángel Tuirán Sarmiento

Emely Villa Carpentier

Con el apoyo de:

Canada



Instituto de  
Desarrollo Político  
e Institucional

Este documento fue posible gracias al apoyo del Gobierno de Canadá y su compromiso con la construcción de paz en Colombia. Las opiniones, ideas y contenidos expresados son responsabilidad de sus autores y no reflejan posiciones oficiales del Gobierno de Canadá.

## LISTADO DE ACRÓNIMOS

SIGLA	SIGNIFICADO
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EMC	Estado Mayor Central
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Frente de Guerra Norte
IDF	Índice de Desempeño Fiscal
JAC	Junta de Acción Comunal
MDM	Medición del Desempeño Municipal
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# TERRITORIOS, CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y PAZ TOTAL EN EL CARIBE COLOMBIANO EL CASO DE LAS NEGOCIACIONES CON EL ELN.

Luis Trejos Rosero<sup>1</sup>  
Ángel Tuiran Sarmiento<sup>2</sup>  
Emely Villa Carpentier<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

Numerosos son los estudios y análisis sobre la construcción de paz en Colombia, que centran la atención en los monopolios estatales siguiendo la lógica weberiana. Desde ahí, se insiste en la necesidad de la consolidación del monopolio del uso legítimo de la violencia y la producción normativa. A partir de esta consigna, se han negociado acuerdos de paz entre diferentes gobiernos y grupos insurgentes. Si bien, esta lógica es importante, muchas veces ha dejado de lado que la violencia transformada en conflicto armado se desarrolla en territorios donde habitan ciudadanos y donde los firmantes de los acuerdos de paz deciden continuar su proyecto de vida. De tal suerte, que son estos territorios y sus correspondientes administraciones locales, las encargadas de responder a las demandas y necesidades de sus habitantes.

Las administraciones locales o subnacionales suelen ser excluidas de los acuerdos, o en gracia de discusión, excluidas de su implementación. Los recursos económicos, humanos y técnicos, necesarios para responder a las demandas de la ciudadanía en el territorio, se otorgan a agencias del nivel central, que intervienen bajo el mandato de lo acordado, pero que no ofrecen políticas públicas constantes y sostenibles, en educación, salud, empleo, servicios públicos y obras de infraestructura.

Además, muchas administraciones subnacionales, cuyos territorios son escenarios del conflicto armado, carecen de capacidades institucionales<sup>4</sup> para cumplir eficazmente

---

<sup>1</sup>Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación “Conflictos y PostConflictos desde el Caribe” de la Universidad del Norte. Correo electrónico: trejosl@uninorte.edu.co

<sup>2</sup>Doctor en Derecho Público Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación “Política y Región” de la Universidad del Norte. Correo electrónico: angelt@uninorte.edu.co

<sup>3</sup>Politóloga con énfasis en gobierno de la Universidad del Norte. Correo electrónico: ecarpentier@uninorte.edu.co

con otro de los monopolios estatales, la producción pública, o sea, la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. La baja capacidad institucional, se traduce en dificultades para formular respuestas a las demandas de la sociedad y ahí, donde el Estado local no cumple con sus tareas básicas, otro poder u otra forma de regulación en muchos casos armada o violenta, asumirá los servicios y tareas estatales (González, 2014).

En ese sentido, en este trabajo analizaremos inicialmente los tipos de regulación que ha desarrollado la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el Caribe colombiano. Luego, se analizarán las capacidades administrativas o de gestión pública de las administraciones subnacionales en cuyos territorios tiene presencia el ELN. Este análisis permite identificar los tipos de capacidades administrativas que deben fortalecerse en estas entidades territoriales, de cara a la implementación de un acuerdo de paz bajo la política de Paz Total<sup>5</sup>, que incluya y reconozca a las administraciones subnacionales como actores estatales relevantes en el sistema político colombiano.

---

<sup>4</sup> Para efectos de documento, se entenderá *Capacidad Institucional* desde su variable administrativa, es decir, como el conjunto de recursos humanos, técnicos y financieros, necesarios para que una administración subnacional pueda generar condiciones de bienestar a los habitantes de su territorio.

<sup>5</sup> Así se ha denominado la política gubernamental de paz de la administración Petro, que en términos generales busca finalizar la mayor cantidad de ciclos de violencia armada por medio de procesos de negociación política con las organizaciones armadas a las que se le reconozca carácter político y espacios de sometimientos a la justicia de los grupos criminales. Al respecto, para el senador Iván Cepeda, uno de sus arquitectos, la Paz total: “No solamente implica dialogar simultáneamente con grupos armados ilegales que son de distinta naturaleza, sino también romper con la lógica de lo que han sido los procesos de paz hasta ahora en Colombia” (...) “regularmente se entiende que es el diálogo entre un gobierno y un grupo armado en una mesa de conversación”, pero en el caso particular de esta nueva administración, ya sea dialogando con el ELN o con cualquier otro actor armado para llegar a la paz, “van a estar acompañados de un protagonismo en el territorio de las comunidades” (Elespectador.com, 2022).

## 1. EL ELN EN EL CARIBE COLOMBIANO

En este primer apartado, se presenta una reseña histórica del ELN<sup>6</sup> en el Caribe colombiano y se analizan sus dinámicas político-militares en perspectiva histórica en tres subterritorios de esta región colombiana. Inicialmente, se señalan unas generalidades del ELN en el Caribe, para luego describir y analizar la historia y actuales dinámicas de las estructuras elenas que hacen presencia en los sures de Bolívar y Cesar y el Frente de Guerra Norte (FGN) asentado en el Estado Zulia en Venezuela.

### Contexto geográfico

Para efectos de delimitación geográfica, se utilizará la división territorial del Caribe en tres subregiones, que ha propuesto Daniels (2012), cada una de ellas con rasgos y características diferenciadoras particulares. Las subregiones son:

1. **La Costera (marítima)**, donde están los distritos portuarios de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, que desarrollan actividades comerciales y económicas muy dinámicas comparadas con otras capitales de la región.
2. **La subregión intermedia (interior)**, que reúne las áreas de sabanas y valles de los ríos más importantes de la región, y en la que se agrupan otras ciudades capitales como Valledupar, Riohacha, Sincelejo y Montería. Son ciudades con dificultades para concatenar su infraestructura productiva con las necesidades y demandas de los mercados, nacionales e internacionales, aunque en sus territorios hay activos proyectos extractivos de carbón y ferrocarril.
3. **Subregión es la que presenta los mayores niveles de violencia armada** y en ella se ubican los sures de los departamentos de Bolívar, Cesar y Córdoba, la Serranía del Perijá, los Montes de María, la Sierra Nevada de Santa Marta. Es precisamente en esta subregión del Caribe en la que se concentra la presencia de estructuras armadas del ELN.

---

<sup>6</sup> Sobre el contexto histórico-político de nacimiento del ELN, véase: Hernández (2006), Arenas (2009), y Medina (1996, 1997, 2012).

## 1.1 Presencia histórica y dinámicas actuales del ELN en territorios del Caribe

El Caribe colombiano presenta una particularidad con respecto a la presencia del ELN, ya que en esta región colombiana confluyeron estructuras armadas de tres Frentes de Guerra diferentes. Al respecto, en 1988 Martha Harnecker, entrevistó en La Habana a un grupo de comandantes del ELN quienes definían un Frente de Guerra como:

*“Un Conjunto de estructuras urbanas y rurales, que desarrollan la política de la organización en una gran región del país y que por sus características exige un diseño estratégico específico. Un rasgo importante en la formación social colombiana es la estructuración de la actividad económica, política, social y cultural por regiones, las cuales tienen por eje y polo de su desarrollo una gran ciudad. Hemos considerado 5 frentes de guerra, que serían el diseño básico para una estrategia de poder” (1988, p. 57).*

En la misma entrevista, el vocero del ELN define un Frente Guerrillero de la siguiente forma:

*“Un frente guerrillero, el concepto se extiende más allá del núcleo armado. El frente guerrillero tiene además de guerrillas, organización política de base y un área geográfica determinada de actividades político-organizativas y militares. Durante varios meses, muchos guerrilleros ... se dedican a organizar a la población. Un frente guerrillero nuestro es un grupo de hombres en armas, pero también una serie de grupos de colectivos de militantes y premilitantes, donde hay milicias, donde hay diversos núcleos de trabajo de la organización en una zona dada. El frente guerrillero a nivel rural sería la estructura básica de un área geográfica dada, que permite el desarrollo integral de los planes de la organización a nivel local” (1988, p. 58).*

Con este marco conceptual, A continuación, se presenta una tabla con la ubicación territorial de los Frentes de Guerra y sus respectivas estructuras (frentes guerrilleros y compañías) con los que cuenta el ELN en el Caribe colombiano con el fin de hacer un ejercicio de territorialización básica de dicha presencia.

**Tabla 1.** Presencia del ELN en el Caribe colombiano (2022-2024)

Departamento	Municipios	Frente de Guerra	Frentes y compañías guerrilleras.
Bolívar	San Pablo	Darío de Jesús Ramírez Castro.	Edgar Amílkar Grimaldo Barón

	Cantagallo		Luis José Solano Sepúlveda
	Simití		Héroes y Mártires de Santa Rosa
	Norosí		Alfredo Gómez Quiñonez
	Morales		Guillermo Ariza
	Arenal		Compañía Simón Bolívar
	Santa Rosa del Sur		
Cesar	Aguachica	Nororiental.	Camilo Torres Restrepo
	Curumaní		
	Gamarra		
	González		
	La Gloria		
	Pailitas		
	Pelaya		
	Río de Oro		
	San Martín		
	San Alberto		
Tamalameque	Compañía Capitán Francisco Bosio		
La Guajira	Maicao	El Frente de Guerra Norte del ELN “José Manuel Martínez Quiroz”, tiene su base operaciones en el Estado Zulia de Venezuela y desde ese territorio incursiona en las áreas rurales de los municipios de Cesar y La Guajira antes señalados.	Luciano Ariza 6 de diciembre
	Barrancas		
	Fonseca		
	El Molino		
	Villanueva		
Cesar	Manaure		Compañía Oscar Enrique Sánchez Caicedo
	San Diego		
	Codazzi		
	Becerril		
Atlántico	Barranquilla	Responde al Frente de Guerra Urbano.	Kaleb Gómez Padrón

Fuente: autoría propia con información de prensa.



Los sures de los departamentos de Bolívar y Cesar fueron fundamentales en el origen y la expansión territorial del ELN y son territorios históricos y simbólicos para esta organización armada y podrían encuadrarse dentro de los que el PNUD (2003), denominó Regiones de Origen, refiriéndose a los territorios en los que la guerrilla hace parte del engranaje social y presta servicios estatales. Este es, por ejemplo, el caso del Frente de Guerra Norte (FGN), que operó en los departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, norte de Bolívar y Sucre. El FGN fue el primer frente de guerra del ELN derrotado militarmente entre 2000 y el 2007, ante lo que sus unidades sobrevivientes fueron desterradas al Estado Zulia de Venezuela.

## **SUR DE BOLÍVAR**

Para el ELN, el sur de Bolívar<sup>7</sup> es considerado cuna, retaguardia y modelo de su proyecto político-militar de control territorial. Además, es el corazón de su eje de despliegue estratégico ya que se encuentra en el centro de sus estructuras ubicadas en el oriente y el occidente del país, constituyéndose en una especie de bisagra ya que en la práctica por el sur de Bolívar cruzan varios corredores estratégicos que conectan el Caribe con el nororiente, el Magdalena Medio, la Región Andina y el Pacífico (Amaya y Forero, 2021).

El siguiente párrafo resume la posición estratégica del sur de Bolívar:

*“La Serranía de San Lucas va a convertirse en su epicentro; es la llamada Sierra Maestra colombiana, que entre el Magdalena medio y el bajo Cauca es el eje de control sobre el noroccidente colombiano. El eje horizontal formado entre Santander y Antioquia que se apoya en la Serranía de San Lucas, se añade en el eje vertical de la frontera con Venezuela que une a Norte de Santander con el Cesar y Arauca. Estas regiones coinciden con la geografía del petróleo y el carbón”* (PNUD, 2003: 56).

- **Llegada y consolidación**

El ELN llega al sur de Bolívar y al nordeste antioqueño en la segunda mitad de la década de los sesenta en el marco de un proceso de expansión territorial desde San Vicente del Chucurí, en el Magdalena Medio santandereano (...), hasta los límites de Santander y

---

<sup>7</sup> Esta subregión está conformada por los siguientes municipios: San Pablo, Cantagallo, Simití, Arenal, Santa Rosa del Sur y Morales. Si bien estos municipios son los más afectados por la confrontación armada, otros municipios vecinos también padecen afectaciones directas por las dinámicas de la violencia armada producidas por el conflicto. Para ver la ubicación geográfica de los municipios del sur de Bolívar en cuestión, ver el mapa en el apartado de análisis de capacidad administrativa, Medición de Desempeño Municipal.

Cesar. La consolidación de la presencia elena en esta subregión, especialmente en la Serranía de San Lucas posterior a la Operación Anorí en 1973, acción militar en la cual fue aniquilada una parte importante de esa guerrilla.

En este contexto es importante señalar que el 7 de enero de 1972, el ELN realizó la toma militar del municipio de San Pablo, Bolívar (Medina, 1996). Sin embargo, solo hasta el año 1976 se fundaría el frente Luis José Solano Sepúlveda del cual saldrían las demás estructuras que en el futuro conformarían el Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro (Amaya y Forero, 2021; CNMH, 2021).

Este frente de guerra logra consolidar su presencia y control territorial durante la década de los ochenta hasta inicios del siglo XX, llegando a acoger y proteger al Comando Central (COCE) de esa organización armada hasta finales de los noventa en la Serranía de San Lucas. En este momento inicia su declive político-militar debido al avance militar y territorial del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a la pérdida de varios de sus comandantes estratégicos en acciones ofensivas de la Fuerza Pública, a la degradación ideológica de parte de sus mandos en el área y la ofensiva territorial iniciada por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) desde el año 2020, debilitándolo estratégicamente y dejándolo en una situación de crisis en la actualidad (Duncan, 2015; González, 2014 y 2021; Manjarres, 2022; Defensoría del Pueblo, 2023).

- **Hegemonía y gobernanza**

Durante casi dos décadas, el ELN construyó en el sur de Bolívar una hegemonía armada, entendida como un contexto en el que un actor armado ilegal ejerce de manera continua en un territorio específico los monopolios de la violencia legítima, el recaudo de tributos (por medio de la extorsión) y la administración de justicia. Esto, en gran medida por las funciones sociales y políticas que asumió en el territorio, ofertando bienes y servicios estatales de manera efectiva durante varios años.

- **Regulaciones sociales**

En este sentido, parte importante del anclaje social del ELN en el sur de Bolívar se constituyó alrededor de la mediación en las tensiones entre costeños ribereños y colonos antioqueños y santandereanos (cachacos) que llegaron a la región atraídos por el oro. También como dinamizador de los procesos de organización comunitaria y mediante la gestión de pequeñas obras de infraestructura. Al respecto, García y Sarmiento citan una entrevista del año 2010 a un líder comunitario de Micoahumado, en el municipio de Morales en Bolívar, que reafirma lo antes señalado:

*“Los elenos han jugado un papel fundamental en la vida cotidiana de la región. Ayudaron a construir los caminos y las carreteras, así como la cancha de fútbol, el centro de salud y los colegios con su propia maquinaria. También defendieron a la población local de la arremetida paramilitar, que habría sido peor sin su protección” (García y Sarmiento, 2016, p. 44).*

En cierta forma, en esta subregión gran parte de su legitimidad social se edificó en torno a su relacionamiento cercano y consensuado con las comunidades, lo que se facilitaba debido a que varios altos mandos elenos y gran parte de la tropa eran de la región, lo cual dinamizaba la comunicación entre las comunidades y el ELN. En este sentido, dos líderes de Tiquisio y San Pablo en entrevista concedida a Forero y Amaya (2021), manifestaron:

*“Con el ELN fue una relación amistosa, de mirar las luchas que la gente por sí misma venía dando y se vio como una indicación de decirle a la gente que eso había que fortalecerlo. En ese sentido, uno podría decir que fue una relación política, no era ni de reclutamiento, ni de ese tipo de cosas, era más de orientar el tema de la JAC [Junta de Acción Comunal]o los comités, como de decir “ustedes han llegado hasta aquí, de un salto más, organicense mejor, respetando la dinámica propia de las expresiones organizativas de las comunidades” (pp. 207-208).*

En cierta forma, la cercanía del ELN con las comunidades también puede deberse a su lógica organizacional en la cual según Carlos Velandia:

*“En el ELN, de cada cien hombres y mujeres orgánicos, ochenta estaban dedicados al trabajo político organizativo y veinte al trabajo militar permanente, esta es una característica propia (...) Esto le marca al ELN otra característica, muy poco musculo militar, pero mucho musculo organizador” (Forero y Amaya, 2021: 208).*

En términos generales, las normas sociales que más se repiten en los territorios del Caribe en los que hacen presencia activa estructuras del ELN son: establecimiento de límites en los horarios y las cantidades (botellas) para la ingesta de alcohol, prohibición de consumo de drogas ilícitas, sanciones por hurtos y por porte de armas sin autorización del grupo (Sarmiento y Trejos, 2020).

En otras palabras, el ELN funge como autoridad armada que vela por el cumplimiento de las normas y los contratos por medio de la administración de justicia y la resolución de distintos tipos de problemas, que van desde la violencia intrafamiliar hasta la definición de linderos cuando las JAC o los comités comunitarios no logran hacerlo.

## Regulaciones ambientales (tala, la caza y la pesca)

Es importante destacar que varias de las regulaciones del ELN en el sur de Bolívar son de carácter ambiental, y de ellas se destacan las siguientes prohibiciones: la caza de fauna silvestre, la pesca en temporada de desove y el uso de trasmallos, también la regulación de los cultivos de coca, la promoción de la siembra de árboles y la regulación de la tala (Forero y Amaya, 2021; Sarmiento y Trejos, 2020).

## Regulación de la minería

Con respecto a la actividad minera, el ELN aún controla una parte de la explotación aurífera, los trabajadores de las minas, el ingreso de inversionistas al territorio, media en los conflictos entre mineros y ha procurado que las minas sean administradas por las comunidades, en el marco de su campaña “Oro con beneficio social”<sup>8</sup>. Es importante señalar que de esta actividad se deriva gran parte de la financiación de las estructuras que hacen parte del Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro.

El siguiente texto resume lo antes expuesto:

*“[El ELN] controla cuáles empresas o inversionistas entran al territorio e impide el ingreso de quienes considera testaferros de grandes multinacionales (...) De esta manera, ejerce una constante veeduría a través de los milicianos en la zona, y cuando se entera del ingreso de algún inversionista no deseado o de un negocio mal hecho entre la comunidad y alguna gran empresa, interviene. Este fue el caso de la Bravel Mining Corporation” (Forero y Amaya, 2021: 243).*

La regulación de la minería ha sido muy beneficioso para el ELN ya que no solo le ha servido para su legitimación social sino también para lograr una financiación estable.

## Regulación política

En esta subregión, el ELN también ejerció una veeduría armada sobre las administraciones locales y la gestión de sus funcionarios por medio del uso de la fuerza o la amenaza real de su uso. El control sobre las administraciones le daba al ELN acceso a los recursos públicos y su disposición final, lo que en la práctica se constituía en una forma de clientelismo armado.

*“Acá hay vías que inicio la guerrilla a hacer la guerrilla, y no era que usted viera al guerrillero haciendo la trocha, acá iban y le decían al alcalde: señor alcalde, usted tiene allá un compromiso, vaya y haga eso. Bueno y también en parte la*

---

<sup>8</sup> Campaña del ELN en el sur de Bolívar (específicamente en la Serranía de San Lucas) que busca defender “los recursos naturales como bien común, que sirva para dignificar la vida de ésta y las siguientes generaciones de colombianos”.

*guerrilla iba abriendo trochas para poder moverse en la región”*. (Forero y Amaya, 2021: 249).

En los noventa, el control político también se extendió al plano electoral llegando en 1997 a prohibir la inscripción de candidatos y a los pobladores de las zonas rurales a participar en las elecciones locales. Esta decisión marcaría un punto de inflexión en su relación con las comunidades, ya que:

*“Durante años el ELN había logrado crear un empoderamiento popular. Ellos tuvieron un impacto muy fuerte en el desarrollo de la conciencia de los derechos de las comunidades. Entonces, éstas estaban empoderadas para elegir a sus candidatos a alcaldía y concejos, el ELN sabotó las elecciones. Obviamente eso los puso en contradicción con las comunidades y con las redes políticas locales”* (verdadabierta.com, 2008).

Sumado a esto, la práctica reiterada del secuestro, la llegada de la coca y la creciente presencia de las FARC-EP terminaron por minar su hegemonía armada y allanar el camino para la llegada de las AUC (Trejos y Tuiran, 2018).

En el sur de Bolívar, las AUC hacia 1998 se dieron cuenta que podían disputar y ganar lealtades sociales no solo con altas dosis de violencia indiscriminada sino también aprovechando el desgaste de las relaciones entre el ELN y las comunidades producida por *“asesinatos injustificados, extorsiones exageradas, accidentes con minas y expropiaciones sin motivo aparente”* (Duncan, 2015: 350). En este contexto, las AUC lograron propinarle al ELN una importante derrota política con la formación del “Movimiento No al Despeje”, que no solo impidió la realización de su Convención Nacional<sup>9</sup> en los municipios de Simití, Morales, Santa Rosa y San Pablo, sino que, además, de ese movimiento se derivó el partido político Convergencia Popular Cívica que avaló candidaturas afines al paramilitarismo.

---

<sup>9</sup> Para el ELN la Convención Nacional se convoca para *“buscarle una salida creíble a la actual crisis política y al gobierno existente en Colombia. Donde se definan los nuevos referentes para gobernar en la actual situación de crisis e inestabilidad y en donde además se concentren los procedimientos para la conformación de un nuevo gobierno de amplia participación y cuya labor principal sea el establecimiento de una nueva legitimidad que haga posible la superación de la actual crisis, que enrumbe al país por el camino de la democracia, la justicia social y el desarrollo (...) En esta Convención Nacional deben participar todos los sectores de la opinión nacional, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas, los gremios, la iglesia, los intelectuales, la izquierda, los demócratas y los patriotas”*. (Vargas, 2006: 255).

## SUR DEL CESAR

Esta subregión<sup>10</sup> está conformada por los municipios Aguachica, Curumaní, Gamarra, González, La Gloria, Pailitas, Pelaya, Río de Oro, San Martín, San Alberto y Tamalameque. Colinda y se relaciona con el Catatumbo en Norte de Santander y con la región del Magdalena Medio. Es un territorio estratégico porque en él convergen las rutas que unen el sur de Bolívar, el Magdalena medio y el Catatumbo (zonas de siembra de hoja de coca y procesamiento de clorhidrato de cocaína) con el centro del Cesar (corredor de traslado de clorhidrato hasta los puntos de exportación en el Caribe colombiano y de traslado de insumos químicos hasta los sitios de procesamiento) (Badillo, 2018 y Trejos, 2020).

Al igual que el sur de Bolívar, el sur del departamento del Cesar está estrechamente ligado al pasado y presente del ELN. Su presencia se remonta a finales de la década de los sesenta, pero se hace permanente en la década de los setenta, más específicamente en la segunda mitad de esta década, según Medina, *“alrededor de unos 35 o 40 compañeros se desplazan del área de Simití, en el sur de Bolívar, pasando por Sabana de Novillos en el sur del Cesar, se trepan a la cordillera y comienzan a desarrollar un trabajo político organizativo, con la comunidad motilona y con la población campesina de esa área del país”* (Medina, 1996: 148).

El sur del Cesar se convirtió en la base desde la cual salieron las estructuras que se desplegaron hacia el norte (centro del Cesar y el Magdalena) por la Serranía del Perijá y las que se establecieron en el Catatumbo (Norte de Santander) sobre la Serranía de los Motilones. Por medio del desdoblamiento del Frente Camilo Torres Restrepo, de él salieron las unidades que formaron los frentes José Manuel Martínez Quiroz en el Cesar y el Efraín Pabón Pabón en el Catatumbo. Convirtiéndose en el primer grupo armado colombiano en operar en la frontera colombo-venezolana.

Al igual que en otras regiones del país, el ELN llenó el vacío de Estado ofertando bienes y servicios que le permitieron ganar legitimidad entre los habitantes de ese territorio. Por ejemplo, en los setenta *“estos grupos empezaron a asesinar cuatreros y delincuentes y se fueron constituyendo en el referente de la zona”*. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2012: 16). En la práctica, resolvieron los problemas de seguridad y justicia de las comunidades. Además, según el CNMH (2018) acompañaron y politizaron varios procesos de asociativos del campesinado de la región. En este sentido, se destaca su objetivo de influir en los

---

<sup>10</sup> Para ver la ubicación geográfica de los municipios del sur de Cesar, ver el mapa en el apartado de análisis de capacidad administrativa, Medición de Desempeño Municipal.

trabajadores de la industria de la palma de aceite y en los procesos de invasión de tierras (Aponte, 2021).

Es importante destacar que el ELN no ha sido la única insurgencia presente en la región, también compartió el territorio con las antiguas FARC-EP y el Ejército Popular de Liberación (EPL) (Badillo, 2018). En la segunda mitad de los noventa, resistió la ofensiva paramilitar y en la actualidad es el actor armado hegemónico y comparte el territorio con el Frente 33 del Estado Mayor Central (EMC), grupo disidente de las FARC-EP, que se desplaza desde el Catatumbo.

En resumen, se puede afirmar que en el sur del Cesar:

*“El ELN ha asumido un rol de agente dinamizador de la participación de las comunidades en la gestión de los problemas locales. Para ello, utilizan unas comisiones de Trabajo Político Organizativo (TPO) que contribuyen a la creación, promoción y orientación de organizaciones sociales legales, como Juntas de Acción Comunal, Comités de Caminos o clubes deportivos. Paralelamente, gestionan la creación de organizaciones clandestinas, como colectivos o grupos de estudio que pretenden orientar el trabajo de sus milicianos” (Trejos y Badillo, 2024: 11-12).*

Cabe resaltar que la financiación de las estructuras del ELN que operan en este territorio deriva el grueso de sus ingresos del secuestro y la extorsión ya que los cultivos de uso ilícitos se concentran en el Catatumbo.

## **1.2. Gobernanzas armadas en clave territorial**

En los dos territorios antes referenciados el ELN ha logrado construir y sostener gobernanzas armadas<sup>11</sup> que tuvieron sus orígenes en contextos de hegemonía criminal<sup>12</sup> y que mientras el sur de Bolívar se encuentra en crisis en el sur del Cesar se ha consolidado. En ambos casos, la gobernanza del ELN, presenta ciertas características o rasgos comunes:

- 1- Regulan las economías legales por medio de su ordenamiento o tutelaje vía extorsión.** Es fundamental comprender que no todos los grupos armados son

---

<sup>11</sup> Normalmente hay gobernanzas armadas cuando un actor armado ilegal ejerce de manera continua, durante largos lapsos de tiempo los monopolios de la violencia, el recaudo de tributos y la administración de justicia.

<sup>12</sup> “Entendida como *aquella situación en la cual la violencia ha sido reducida o, incluso, ha desaparecido debido a la imposición hegemónica de un actor armado ilegal sobre los demás o por pactos o acuerdos de no agresión entre ilegales, o ilegales y autoridades*” (Trejos, Bravo y Badillo, 2021).

narcotraficantes o carteles de la droga. Si bien pueden estar vinculados con distintos eslabones de la cadena del narcotráfico, éste es uno más de los rubros de sus amplios portafolios de rentas ilegales.

- 2- **Gozan de legitimidad.** La gobernanza armada no solo se sostiene por medio de la amenaza o el uso real de la violencia, sino a través de distintos procesos como la promoción o creación de organizaciones sociales, la cooptación e instrumentalización de las ya existentes para consolidar su control territorial. También proveen bienes y servicios y satisfacen necesidades básicas de la comunidad.
- 3- **La violencia contra individuos o comunidades tiende a ser discriminada y selectiva** (de baja intensidad) ya que solo es usada en contra de quien ha violado o amenaza con violar el orden social previamente establecido por el grupo armado.
- 4- **No prohíben o interrumpen los procesos electorales**, por el contrario, los tutelan y regulan<sup>13</sup>.

La sustitución de las gobernanzas armadas por gobernanzas legales se convierte en un desafío central de la Paz Total. De no lograrlo, nuevamente se presentará un reciclaje o reconfiguración del escenario de violencia armada en estas subregiones, teniendo en cuenta la presencia histórica de actores armados, la débil presencia estatal y a que en la actualidad las AGC avanzan en su proceso de expansión territorial (Trejos, Badillo y Corredor, 2022).

En otras palabras, si la estrategia de paz no contempla un fortalecimiento y acompañamiento sostenido de las capacidades institucionales de las administraciones locales estaremos frente a un vino viejo envasado en botellas nuevas. La fórmula de desarmar, desmovilizar y hacer inversiones simbólicas en los territorios en los que el grupo armado hacía presencia no ha sido efectiva para acabar con la violencia armada. Las siguientes tablas así lo evidencian:

**Tabla 2.** Ciclos de guerra y paz en el sur del Cesar

Desmovilizaciones y desarmes resultado de negociaciones de fin de conflictos	Derrotas militares o destierros	Grupos armados con presencia actual en el territorio
EPL (1991)	Disidencia del EPL	ELN

<sup>13</sup> Sobre la participación de grupos armados en las dinámicas político-electorales, véase: Trejos, 2023.



AUC (2006)	(Frente Libardo Mora Toro).	AGC
FARC-EP (2016)		

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3.** Ciclos de guerra y paz en el sur de Bolívar

Desmovilizaciones y desarmes resultado de negociaciones de fin de conflictos	Derrotas militares o destierros	Grupos armados con presencia actual en el territorio
AUC (2006)		ELN
FARC-EP (2016)		AGC
		EMC

Fuente: elaboración propia.

En ambos territorios en el pasado se han escenificado desmovilizaciones y desarmes de estructuras ilegales pero eso no ha significado el fin de la violencia armada en los mismos, entre otras razones porque el vacío que deja una desmovilización es llenado pronto por la llegada de otra estructura o la creación de una nueva que ante la debilidad institucional de las administraciones locales no solo logra controlar o disputar el control del territorio sino que además regula efectivamente aspectos sociales, económicos y políticos de las comunidades que los habitan.

### **1.3. El papel de los territorios subnacionales y las administraciones locales en la materialización de la Paz Total**

Los gobiernos nacionales que han iniciado negociaciones de paz con grupos armados ilegales han enfrentado el desafío de llevar, fortalecer o construir Estado en el nivel subnacional, especialmente en los territorios más afectados por la confrontación armada. En otras palabras, en el marco de procesos de paz, varios gobiernos han intentado, con distintos resultados, construir y ampliar el poder infraestructural del Estado, es decir, lograr que la capacidad del Estado penetre realmente la sociedad civil y poner en marcha la ejecución logística de sus decisiones políticas en todo el territorio nacional (Mann, 1986). Ya que la presencia asimétrica o diferenciada del Estado en el

territorio nacional ha posibilitado la aparición y consolidación de poderes paralelos que, basados en la fuerza o el uso de la violencia, establecen órdenes sociales y económicos básicos, que permiten la convivencia lo que le resta legitimidad a las administraciones locales de esos territorios. (González, 2014).

A continuación, se enuncian brevemente las estrategias y objetivos que han implementado distintos gobiernos desde mediados del siglo anterior con el fin de construir y fortalecer el Estado en el plano regional, especialmente en los territorios más afectados por la confrontación armada.

**Tabla 4.** Estrategias, planes o políticas para la construcción de Estado local

Gobierno	Periodo	Estrategia, plan o política para construir Estado a nivel local.	Objetivo general
Alberto Lleras Camargo	1958-1962	Comisión Especial para la Rehabilitación.	“La preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia”. Decreto 1718 de 1958.
Belisario Betancurt	1982-1986	Plan Nacional de Rehabilitación.	“El objetivo del Plan Nacional de Rehabilitación es establecer condiciones sociales, políticas y económicas destinadas a garantizar la paz en las regiones afectadas por el enfrentamiento armado”.
Virgilio Barco.	1986-1990	Plan Nacional de Rehabilitación.	1- Lograr la integración económica, social y política de las zonas marginadas. 2- Reestructurar la

			administración regional y nacional para fomentar la participación de los colombianos en las decisiones del país.
Cesar Gaviria.	1990-1994	Plan Nacional de Rehabilitación.	“En este gobierno se expide la Carta Política de 1991, que recoge los principales postulados del PNR, que a saber son: consenso democrático, la consolidación de los procesos participativos, el control ciudadano sobre el gasto público y el desarrollo del modelo descentralista”. (PNR, 1994).
Ernesto Samper	1994-1998	Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante).	Llevar el Estado a los territorios con cultivos de uso ilícito y erradicar y sustituir esos cultivos. DECRETO 0472 DE 1996.
Andrés Pastrana	1998-2002	Plan Colombia.	Combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia.
Álvaro Uribe	2002-2010	Seguridad democrática.	La construcción de un orden social que

			<p>proteja y beneficie a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. (DNP, 2002).</p>
Juan Manuel Santos	2010-2018	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).	<p>Estos planes tienen el objetivo de renovar los territorios intervenidos, mediante un ejercicio participativo que se traducirá en un conjunto de planes de acción formulados a 10 años, organizados alrededor de ocho pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo;</li> <li>infraestructura y adecuación de tierras;</li> <li>salud;</li> <li>educación y primera infancia;</li> <li>vivienda, agua potable y saneamiento básico;</li> <li>reactivación económica y producción agropecuaria;</li> <li>sistema para la garantía progresiva para el derecho a la participación;</li> <li>reconciliación, convivencia y construcción de paz.</li> </ul>

Elaboración propia con información de López (2016), García, Irreño y Gutiérrez (2018) y Leyva (1987).

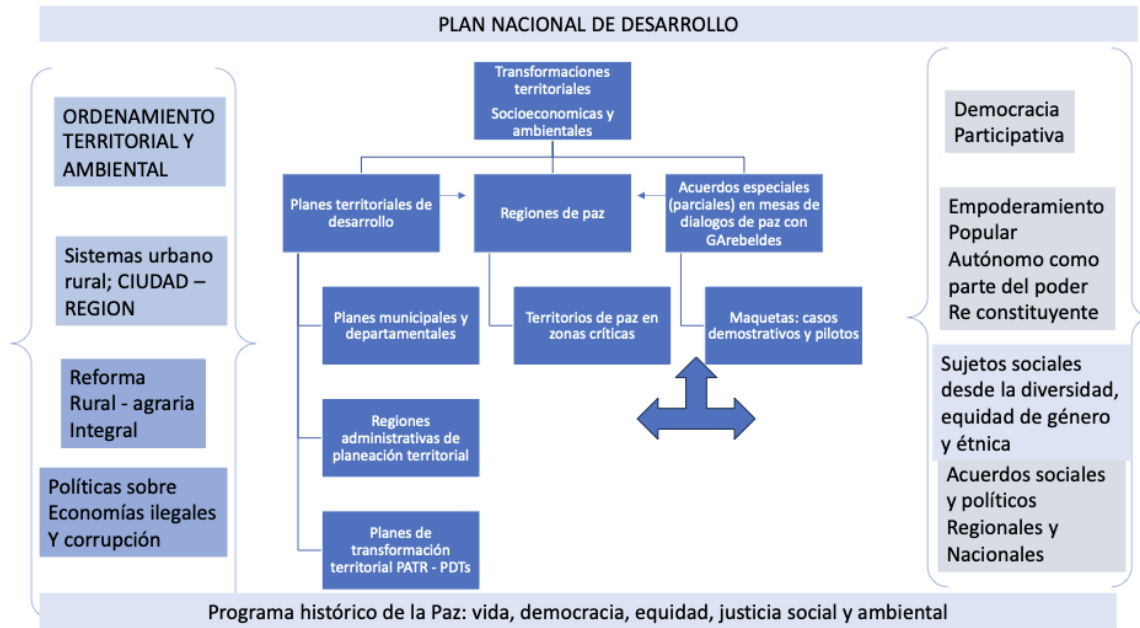
Los planes y estrategias gubernamentales referenciados en la Tabla No 4, han partido de entender la construcción estatal como “*un proceso de incremento gradual de capacidades administrativas, fiscales e institucionales de los gobiernos para interactuar constructivamente con sus sociedades y perseguir metas públicas*” (Gutiérrez citado en López, 2016: 137-138).

Aunque sus resultados han sido parciales y progresivos, por la falta de continuidad con respecto a los objetivos perseguidos y los énfasis temáticos diferenciados en su implementación ya que dichos planes han oscilado entre la ampliación democrática por medio de la participación ciudadana, el fin del narcotráfico y las economías ilícitas, lograr mayor seguridad en los territorios por medio del control territorial por parte de la Fuerza Pública y la planificación participativa del desarrollo territorial. En términos generales, ninguna estrategia ha logrado o perseguido de manera armónica, sistemática y prolongada que las administraciones locales en coordinación con las departamentales recuperen los monopolios básicos de los Estados modernos a saber, la violencia legítima, el recaudo del tributo, la administración de justicia y la regulación de las economías. Por lo general, se ha privilegiado uno y en menor medida los otros<sup>14</sup>.

Si bien es importante señalar que la administración Petro por medio de la ley 2272 de 2022 (Ley Paz Total) y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la Vida” enuncian y trazan unas rutas institucionales conducentes a la territorialización de la Paz que Gonzalez (2024) ha sintetizado de la siguiente forma:

---

<sup>14</sup> Una evaluación amplia de las estrategias, planes y políticas formuladas para la construcción o fortalecimiento del Estado local/regional en el marco de acuerdos de negociaciones de fin de conflicto con distintos actores armados, véase: López, Claudia. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres colombias. Bogotá: Debate.



Fuente: Gonzalez, 2024.

Esta articulación aún es incipiente, más teniendo en cuenta que las administraciones locales se encuentran en proceso de aprobación de sus Planes de Desarrollo Local y la mayoría de los entes territoriales con presencia del ELN son de sexta categoría, lo que demanda acompañamiento permanente desde el nivel central no solo en la formulación de estos planes sino también en su implementación con el objetivo de asegurar su cumplimiento.

En ese sentido, en el marco de las negociaciones de Paz Total con el ELN, es necesario analizar las capacidades para formular e implementar políticas públicas por parte de las administraciones locales. Particularmente de aquellas ubicadas en territorios donde el ELN ha desarrollado no solamente acciones de violencia armada, sino en donde también ha instaurado ordenes regulatorios propios, desplazando y reemplazando la regulación y gobernabilidad estatal por regulaciones o gobernanzas armadas.

Esto, debido a que, hasta el momento de escribir este texto, la mesa de negociación con el ELN no se había articulado con los territorios en los que hace presencia este grupo armado, ya que la participación territorial se ha configurado más en clave de escuchar a las comunidades que habitan los territorios con presencia del ELN en el marco del eventual desarrollo del punto 1 de la agenda de negociación: Participación de la sociedad de la construcción de paz. A pesar de que la participación de autoridades locales y regionales en dicha mesa fue solicitada públicamente por la

gobernadora del Chocó luego del más reciente paro armado decretado por el ELN en ese departamento el pasado mes de febrero.

*“El departamento del Chocó debe hacer parte de la discusión nacional en torno al acuerdo de paz con el ELN. La paz no se puede discutir desde una mesa en el extranjero mientras las consecuencias del conflicto son el pan de cada día en el territorio para las comunidades. Las comunidades y la institucionalidad territorial también deben estar en la conversación; lo que está pasando en el territorio también debe ser discutido”, precisó la Gobernadora. (elespectador.com, 2024).*

En una entrevista concedida al portal web lasillavacia.com el pasado 9 de abril, el Comisionado de Paz Otty Patiño frente a la idea de territorializar la política de paz manifestó:

*“Hemos descubierto que más allá de los procesos de diálogo con los actores armados, nos interesa mucho es la paz territorial. En muchos territorios lo que hay es una confluencia y una disputa de actores y de guerras internas, en la cual obvio sufren mucho las comunidades. No bastan las mesas de negociación, si no vamos a los territorios a establecer líneas claras de negociación, con el apoyo de las comunidades y de los gobiernos territoriales. En una negociación que solo está en la mesa, se termina imponiendo el ritmo del contrario, del oponente al Estado. Quien puede darle ritmo y sentido a esto es la gente que está en los territorios”. (lasillavacia.com, 2024).*

Si bien hasta el momento solo es una idea del Comisionado de Paz que aún no cuenta con una metodología u hoja de ruta establecida, sería importante que los arquitectos de la Paz Total analizaran la posibilidad de dar continuidad a la construcción de la “Paz Territorial” iniciada durante la administración Santos y que fue definida por el ex Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, como:

*“Una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no solo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar”. (Jaramillo, 2014).*

En términos generales, de la anterior definición puede deducirse que la paz territorial promueve el fortalecimiento de capacidades institucionales en cuanto a prestación de

servicios públicos, satisfacción de necesidades básicas, goce pleno de derechos y constitución y garantías para la sociedad civil, con el fin de recuperar en el plano local los monopolios que se señalaron anteriormente (violencia legítima, la tributación, el control del territorio y la aplicación de justicia). (Trejos, 2020). El proceso de construcción de Paz Territorial que se inició en la administración Santos hoy cuenta con unos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>15</sup> que esperan seguir siendo implementados y con 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

En este sentido, cabe destacar que la más reciente crisis de la mesa de negociaciones fue causada por el anuncio del inicio de “Diálogos regionales” en el departamento de Nariño, ahí, el gobierno nacional con el apoyo del gobernador de ese departamento dio inicio a un proceso de diálogo directo con el Frente Comuneros del Sur del ELN, cuyos liderazgos han manifestado su voluntad de dejar las armas de manera independiente de la mesa de negociación nacional a lo que el Comando Central y el equipo negociador de esa guerrilla se han opuesto enérgicamente.

Con este contexto, es posible que la participación de autoridades locales y mandos regionales del ELN en las negociaciones no produzca mayores entusiasmos en los equipos negociadores ya que eso puede servir para dar un protagonismo real a los actores locales situación que el Comando Central ha venido evitando para ocultar las costuras rotas de su narrativa de unidad de mando y que aparezcan “agendas de negociación paralelas”. Por parte del gobierno, la territorialidad sería “selectiva” ya que se buscaría evitar que alcaldes y gobernadores avalados por partidos o movimientos que se ubican dentro del campo de la oposición política ganen visibilidad nacional y utilicen las negociaciones como plataforma de críticas a la gestión presidencial.

---

<sup>15</sup> “Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son la estrategia para la implementación del punto 1 de los Acuerdos de La Habana sobre Desarrollo Rural Integral. Estos planes tienen el objetivo de renovar los territorios intervenidos, mediante un ejercicio participativo que se traducirá en un conjunto de planes de acción formulados a 10 años, organizados alrededor de ocho pilares: ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud; educación y primera infancia; vivienda, agua potable y saneamiento básico; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva para el derecho a la participación; reconciliación, convivencia y construcción de paz”. (García, Irreño y Gutiérrez, 2018: 5).



## 2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y RESPUESTA SUBNACIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ TOTAL

El desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobiernos locales, (Medellín et al., 2007), es aprovechado por grupos armados como el ELN, para regular aspectos políticos, económicos o sociales, en territorios donde su presencia no se limita, como se detalló en el primer apartado, única y exclusivamente a acciones militares.

Por esto, la capacidad institucional, en su dimensión administrativa, entendida como el conjunto de elementos técnicos, financieros y burocráticos necesarios para que las administraciones subnacionales, puedan dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, es elemento fundamental para legitimar la acción del Estado en el territorio (Prats, 2003).

La capacidad administrativa implica, tanto la posibilidad como la concreción del Estado Nacional y Local en el territorio a través de la producción pública en temas como salud, educación, obras de infraestructura, servicios públicos, entre otros asuntos de relevancia para desarrollar proyectos de vida digna en cualquier espacio de la geografía del Estado (Camou, 2013).

### 2.1. Análisis de la capacidad administrativa

Ante la eventual implementación de la Paz Total, las realidades administrativas territoriales desempeñarán un rol fundamental. La capacidad de los gobiernos locales para gestionar recursos, implementar iniciativas en territorio e interceder ante las comunidades son algunos de los elementos que pueden facilitar u obstaculizar la materialización de una política de paz territorial. Por tanto, la gestión territorial para la paz se convierte en un punto de imprescindible análisis, cuya importancia se acrecienta al tener en cuenta los disímiles contextos territoriales y desafíos propios de cada municipio.

Como se mencionó anteriormente, los municipios a considerar en el análisis son los siguientes: Santa Rosa del Sur, Simití, Cantagallo, San Pablo, Arenal y Morales, de la subregión del Sur de Bolívar; Aguachica, Curumaní, Gamarra, González, La Gloria, Pailitas, Pelaya, Río de Oro, San Martín, San Alberto y Tamalameque, del Sur del Cesar; y cinco municipios de La Guajira que son Maicao, Barrancas, Fonseca, El Molino,

Villanueva. Se analizan las capacidades administrativas de estos municipios, que en caso de la firma de un acuerdo de paz, podrían ser escenarios de implementación, principalmente por dos razones: La primera teniendo en cuenta que los sures de los departamentos de Bolívar y Cesar fueron fundamentales en el origen y la expansión territorial del ELN y son territorios históricos y simbólicos para esta organización armada y podrían encuadrarse dentro de los que el PNUD (2003), denominó Regiones de Origen, refiriéndose a los territorios en los que guerrilla hace parte del engranaje social y presta servicios estatales. Partiendo de lo anterior, un primer elemento contextual sobre la naturaleza de estos territorios la aporta la clasificación de los municipios definida por la Ley 617 del 2000. En el artículo segundo, se establece la categorización municipal de acuerdo con dos criterios: el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación del municipio. Las categorías van de la primera a la sexta, además de la categoría especial de la que hacen parte aquellos municipios con población superior o igual a 500.001 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales. La Ley 617 del 2000 clasifica a los municipios por rangos de ingresos corrientes de libre destinación y población, ubicados de forma ascendente entre las categorías.

De acuerdo con esta categorización, los municipios de análisis del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira hacen parte de la categoría sexta, conformada por todos aquellos municipios o distritos con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Aunque no todos los municipios cumplen con el requisito poblacional de la categoría sexta, al tener un número de habitantes mayor al estipulado, no superan el monto de ingresos corrientes de libre destinación requeridos para ubicarse en una categoría superior, como lo establece la ley. Esto muestra la baja disponibilidad de recursos que existe en estos territorios, lo que puede representar limitaciones para su accionar administrativo. La tabla 5 recopila información contextual sobre los municipios de los tres departamentos referente a la categoría y número de habitantes; además presenta los resultados de la Medición de Desempeño Municipal y el Índice de Desempeño Fiscal para la vigencia 2022<sup>16</sup>. Estos son dos instrumentos relevantes para aproximarse al análisis de la capacidad administrativa municipal que serán analizadas a continuación.

---

<sup>16</sup> A la fecha de elaboración de este documento no se han publicado los datos del 2023.

**Tabla 5.** Fichas municipales Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira 2022.

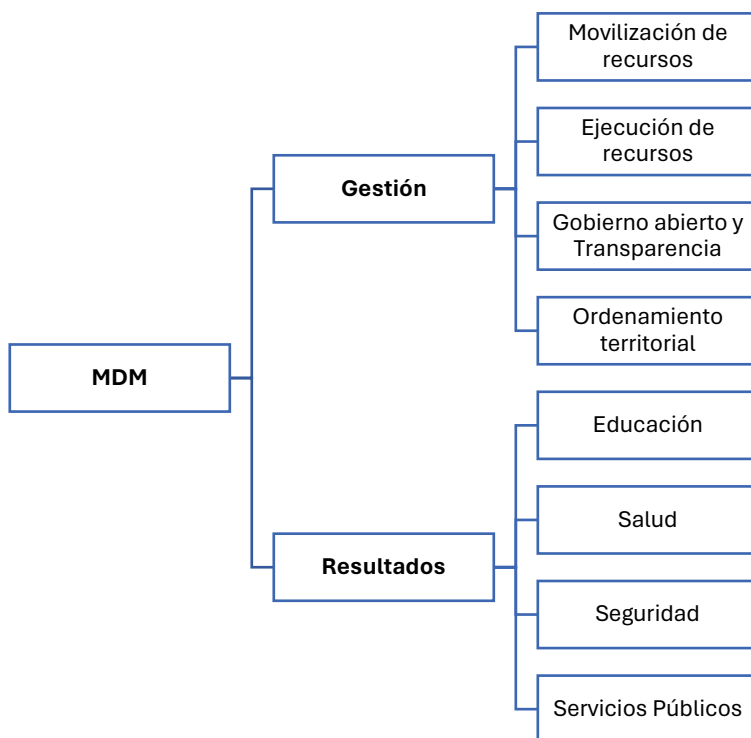
Departamento	Municipio	Categoría	Población	MDM				IDF	
				Componente Gestión	Componente resultados	Puntaje MDM	Nivel	Puntaje IDF	Nivel
Sur de Bolívar	Santa Rosa del Sur	6	36.114 habitantes	57.73	73.59	59.19	Alto	55.80	Riesgo
	Simití	6	20.066 habitantes	56.08	60.85	55.29	Alto	53.12	Riesgo
	Cantagallo	6	9.101 habitantes	49.99	64.55	51.62	Medio	50.99	Riesgo
	San Pablo	6	29.770 habitantes	41.47	72.77	42.77	Bajo	55.11	Riesgo
	Arenal	6	8.004 habitantes	35.74	65.33	34.95	Bajo	48.36	Riesgo
	Morales	6	24.811 habitantes	26.83	58.52	27.34	Bajo	63.20	Vulnerable
Sur del Cesar	San Martín	6	31.062 habitantes	65.23	68.39	66.37	Alto	70.34	Solvente
	Pelaya	6	24.170 habitantes	64.10	72.05	65.85	Alto	53.01	Riesgo
	La Gloria	6	19.962 habitantes	63.73	63.23	63.72	Alto	61.15	Vulnerable
	Curumaní	6	43.557 habitantes	56.62	68.59	56.04	Alto	55.68	Riesgo
	Pailitas	6	21.642 habitantes	53.92	67.10	53.10	Medio	54.97	Riesgo
	San Alberto	6	30.644 habitantes	50.36	70.99	50.40	Medio	61.68	Vulnerable
	Aguachica	6	128.425 habitantes	40.62	69.76	40.97	Bajo	54.39	Riesgo
	Tamalameque	6	17.792 habitantes	33.24	67.96	32.91	Bajo	51.41	Riesgo
	Gamarra	6	17.452 habitantes	30.78	65.08	31.49	Bajo	56.74	Riesgo
	Río de Oro	6	19.557 habitantes	30.35	66.87	30.46	Bajo	66.25	Vulnerable
	González	6	4.889 habitantes	28.40	62.70	28.07	Bajo	36.61	Deterioro
La Guajira	Fonseca	6	51.188 habitantes	50.62	68.29	51.48	Medio	54.58	Riesgo
	El Molino	6	8.579 habitantes	45.56	67.09	45.20	Medio	70.66	Solvente
	Barrancas	6	43.744 habitantes	38.99	67.14	38.70	Bajo	44.58	Riesgo
	Maicao	6	203.769 habitantes	36.33	66.89	36.64	Bajo	33.91	Deterioro
	Villanueva	6	33.751 habitantes	37.03	64.85	36.33	Bajo	39.13	Deterioro

Fuente: Elaboración propia con base en datos Terridata y DNP

## 2.2. Medición del Desempeño Municipal

La Medición del Desempeño Municipal (MDM) es una herramienta desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación que examina el desempeño de los municipios en términos de la gestión y la consecución de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las dotaciones iniciales de los municipios. La MDM se estructura en los componentes de gestión y resultados. La gestión evalúa las acciones adelantadas por el gobierno local en su rol administrativo y está conformada por los siguientes subcomponentes: movilización de recursos propios, ejecución de recursos propios y de transferencias, transparencia y rendición de cuentas y, por último, recaudo por medio de instrumentos de ordenamiento territorial. El componente de resultados apunta a la revisión de los indicadores de bienestar social, enmarcados en la Constitución de 1991. ; Sus subcomponentes de medición son educación, salud, servicios y seguridad (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

**Gráfico 1.** Componentes Medición del Desempeño Municipal (MDM)



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación (2022)

En términos metodológicos, el puntaje de la MDM se sitúa entre 0 y 100, siendo los rangos de calificación bajo, medio y alto, como indica la tabla 6. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2022), la MDM es “un índice de gestión

ajustado por resultados” (p.20), dado que obtienen mayores puntajes aquellos municipios que concentren una buena gestión y una mejoría en sus resultados de acuerdo con sus capacidades iniciales. El enfoque en las capacidades iniciales consiste en clasificar a los municipios en seis grupos teniendo en cuenta el contexto económico, urbano y de recursos con el que inician los periodos de las administraciones locales. Esto resulta útil para realizar comparaciones entre municipios y conocer su posicionamiento a nivel departamental y nacional (ver Tabla 6).

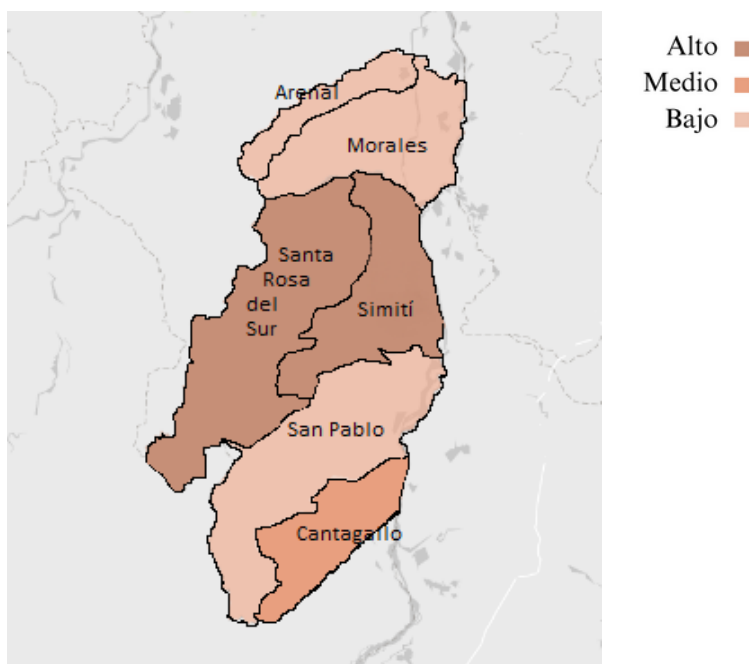
**Tabla 6.** Rangos de calificación Medición de Desempeño Municipal

Niveles	Bajo	Medio	Alto
Rangos	Menos de 45 puntos	Entre 45 y 55 puntos	Más de 55 puntos

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación (2022)

Respecto a los municipios a evaluar ubicados en el Sur de Bolívar, la MDM mostró una tendencia hacia el nivel bajo en la mayoría de los municipios, estos fueron Morales, Arenal y San Pablo. Por otro lado, Cantagallo obtuvo una calificación en nivel medio y Simití y Santa Rosa del Sur en nivel alto. Respecto al componente de resultados, la MDM mostró rezagos en la cobertura de servicios públicos como elemento generalizado en los municipios de la subregión, frente a mayores avances en el campo de salud y educación; siendo Arenal y Simití los territorios con menores puntajes.

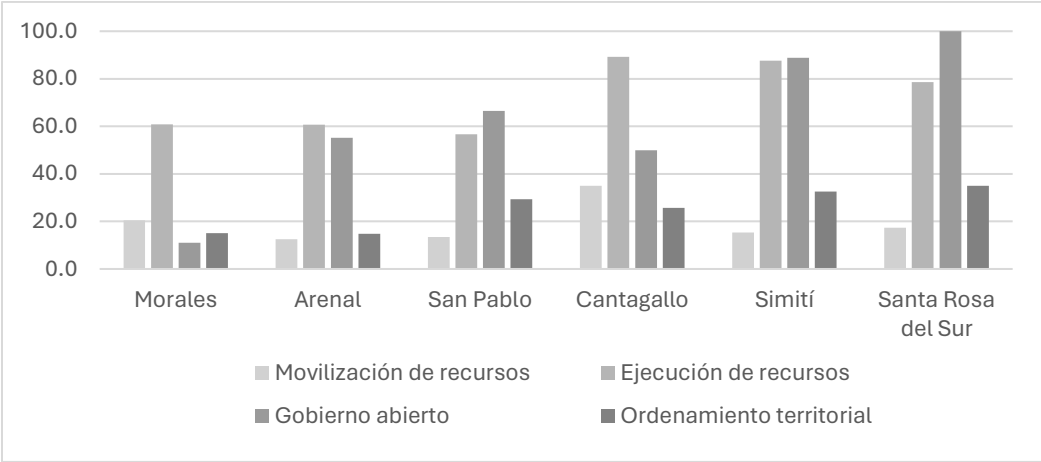
**Gráfico 2.** Niveles obtenidos en la MDM de los municipios del Sur del Bolívar 2022



Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023)

En el componente de gestión una tendencia relevante en todos los municipios de la subregión fue el bajo desempeño en el subcomponente de movilización de recursos, lo que evidencia deficiencias en la capacidad de recaudo de estas entidades territoriales y sus limitaciones en el financiamiento de la inversión con recursos propios (Ver gráfico 3). Igualmente, la medición mostró resultados desfavorables generalizados en el uso de instrumentos de ordenamiento territorial. En contraste, todos los municipios mostraron mejores resultados en los subcomponentes de ejecución de recursos y gobierno abierto que en las otras dimensiones, teniendo puntajes cercanos de la media departamental de sus respectivos grupos de capacidades; a excepción de Morales que obtuvo un bajo desempeño en la dimensión de gobierno abierto y transparencia.

**Gráfico 3.** Puntajes subcomponentes de gestión de la MDM para los municipios del Sur de Bolívar 2022

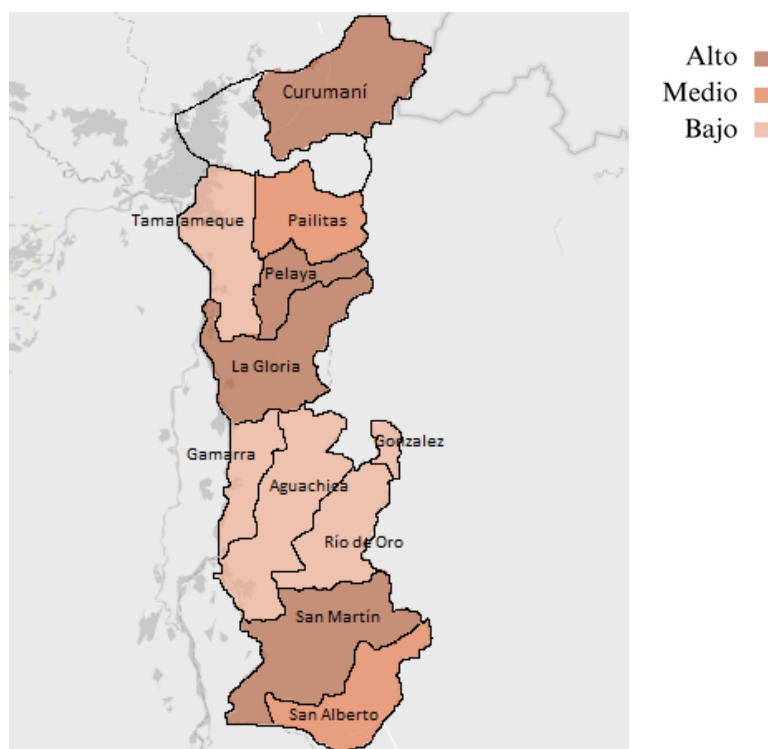


Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023)

Por otro lado, en el Sur del Cesar la Medición de Desempeño Municipal mostró los siguientes resultados, como muestra el gráfico 4: 5 municipios obtuvieron un nivel de desempeño bajo que corresponden a González, Río de Oro, Gamarra, Tamalameque y Aguachica; 2 en nivel medio, San Alberto y Pailitas; y 4 se ubicaron en desempeño alto, Curumaní, La Gloria, Pelaya, San Martín. Como se revisó antes, la clasificación da cuenta del desempeño de los municipios en el componente de gestión. En este aspecto, un elemento que se extiende a los resultados de todos los municipios, excepto La Gloria y San Martín, es el bajo desempeño en el subcomponente de movilización de recursos, indicando limitaciones técnicas para captar nuevas fuentes de recursos y una alta dependencia de las administraciones locales hacia las

transferencias del gobierno central. Sin embargo, en lo que respecta a la ejecución de recursos los municipios alcanzaron puntajes promedios o por encima del promedio, menos en el caso de Aguachica que obtuvo una de las menores puntuaciones de su grupo de capacidades.

**Gráfico 4.** Niveles obtenidos en a MDM de los municipios del Sur del Cesar 2022



Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023)

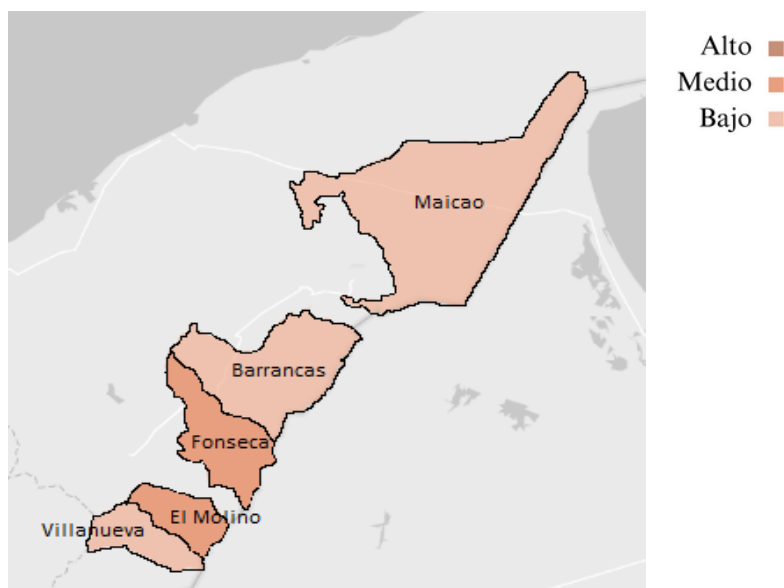
En el subcomponente de gobierno abierto y transparencia, la mayoría de los municipios del Sur del Cesar tuvieron resultados favorables, pero esta situación contrasta con el desempeño de los siguientes municipios: González y Tamalameque obtuvieron el penúltimo puntaje más bajo a nivel nacional en sus respectivos grupos, además San Alberto se ubicó entre los últimos diez puestos con menor calificación en el país, al igual que Río de Oro y Gamarra. Esto puede dar cuenta de dificultades en la organización interna de las administraciones y un limitado espacio de participación ciudadana y rendición de cuentas en los procesos de gobierno de sus municipios.

Ahora bien, en cuanto al ajuste por el componente de resultados, los datos presentados por el Departamento Nacional de Planeación (2023) muestran similitudes con los obtenidos en la subregión del Sur de Bolívar. A nivel general, el subcomponente de servicios públicos es el que concentra los menores avances; los municipios Pailitas,

González, La Gloria, Curumaní, Tamalameque, Gamarra, San Alberto y San Martín se ubicaron debajo de la media de sus grupos a nivel nacional. Así mismo, se presentaron resultados deficientes en cobertura y calidad de la educación en La Gloria, González, Pailitas, San Alberto y San Martín; los demás municipios, aunque se ubicaron por encima del promedio, obtuvieron puntajes bajos que dan cuenta de los desafíos existentes en materia educativa. Por último, en la mayoría de los municipios del Sur del Cesar la cobertura en salud fue uno de los subcomponentes con mejores resultados, excepto en los municipios de Tamalameque y La Gloria.

En los municipios a analizar del departamento de La Guajira, a diferencia de los segmentos territoriales analizados, ninguno obtuvo nivel alto en la Medición de Desempeño Municipal de la vigencia de 2022. De los cinco municipios, Villanueva, Maicao y Barrancas se ubicaron en nivel bajo y El Molino y Fonseca en nivel medio (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5.** Niveles obtenidos en la MDM de los municipios de La Guajira 2022

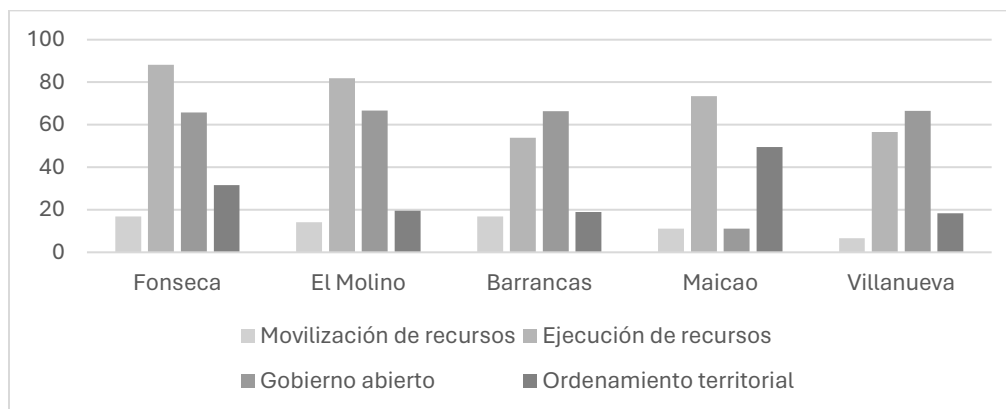


Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023)

Como se muestra en el gráfico 6, a nivel general, los resultados mostraron mejor desempeño en los subcomponentes de gobierno abierto y ejecución de recursos que en movilización de recursos y ordenamiento territorial; a excepción del municipio de Maicao que tuvo un muy bajo desempeño en el eje de gobierno abierto y transparencia. Cabe resaltar que en el subcomponente de movilización de recursos se presentaron los menores puntajes, cuatro de los cinco municipios mostraron resultados por debajo del promedio de sus respectivos grupos, solo Fonseca se ubicó por encima de la media.



**Gráfico 6.** Puntajes subcomponentes de gestión de la MDM para los municipios de La Guajira



*Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023)*

Respecto al componente de resultados del MDM, los cinco municipios analizados presentaron puntajes cercanos para la vigencia de 2022 (ver tabla 5). La medición mostró enormes desafíos en el campo de la cobertura de los servicios públicos, incluyendo en este aspecto la penetración de la banda ancha, alcantarillado, acueducto y energía eléctrica. De igual modo, los indicadores de calidad de la educación, correspondientes a los puntajes de las Pruebas Saber 11, mostraron resultados deficientes y ampliamente rezagados del promedio.

En definitiva, la Medición de Desempeño Municipal (MDM) del 2022 evidenció amplios retos de administración pública para los municipios del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira. Lo anterior en temas comunes a las tres regiones como la captación de recursos, el recaudo y la dependencia de las administraciones municipales a las transferencias nacionales por concepto de regalías y del Sistema General de Participaciones. Igualmente, en algunos municipios se denotaron deficiencias en la organización interna de los gobiernos para dar respuesta a requerimientos de reporte de información nacionales, evidenciado en el componente de gobierno abierto y transparencia. Así mismo, la MDM en el componente de resultados reflejó profundos desafíos en las tres regiones en materia de desarrollo educativo y la universalidad de los servicios públicos primarios, situando a los municipios en cuestión con cifras distantes a las de sus municipios homólogos, definidos de acuerdo con la metodología de dotaciones iniciales<sup>17</sup>. Este panorama da indicios de profundos desafíos ante la

<sup>17</sup> Para el DNP, las capacidades iniciales se definen como aquellas condiciones de los municipios que definen sus competencias de gestión en la provisión de bienes y servicios, incluyendo los recursos tributarios con los que cuenta el gobierno local. El nivel de dotaciones iniciales determina el alcance de la

eventual territorialización de la Paz Total y en la implementación de acuerdos con ELN, dado que se encuentran limitaciones de capacidades de gestión administrativa y de recursos para abanderar desde los municipios descritos una política de paz; además de las complejas realidades en indicadores socioeconómicos que ya afrontan las administraciones municipales con estos limitados recursos, como lo evidenció el componente de resultados de la MDM.

### **2.3. Índice de Desempeño Fiscal - IDF**

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) es una medición del comportamiento fiscal de los municipios y departamentos del país, a cargo del Departamento Nacional de Planeación, que recopila información de la sostenibilidad financiera, la viabilidad fiscal y la capacidad de generación de recursos propios y gestión de los municipios y departamentos del país. Este índice fue creado como medida de seguimiento a la sostenibilidad fiscal territorial, para el diseño de estrategias financieras acordes a las necesidades de las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2022b).

El IDF incorpora dos dimensiones de calificación: resultados fiscales y gestión financiera. El componente de resultados fiscales representa el 80% de la calificación y mide el comportamiento de las entidades territoriales en cuanto a: dependencia de las transferencias nacionales, la inversión, el nivel de endeudamiento en el corto plazo y la capacidad de respaldar autónomamente su deuda; el nivel de ahorro corriente y el balance fiscal que da cuenta del déficit o superávit fiscal. La segunda dimensión, referente a la gestión financiera, mide la capacidad de la administración para recaudar y realizar la planeación de sus ingresos corrientes y la capacidad de ejecución de los recursos de inversión, además del cumplimiento de la Ley 617 del 2000. Por último, se incluye un bono en la calificación correspondiente al crecimiento de recursos por esfuerzo propio de las entidades y la actualización del catastro; el primero busca premiar los esfuerzos de las entidades territoriales para incrementar sus ingresos tributarios y no tributarios, y el segundo reconocer a los municipios que realicen gestiones por actualizar o conservar su catastro.

Los resultados del IDF clasifican a los municipios de acuerdo con cinco rangos de desempeño: deterioro, riesgo, vulnerable, solvente y sostenible. Partiendo de la utilidad del Índice de Desempeño Fiscal para conocer la capacidad de gestión fiscal de los

---

gestión de los mandatarios locales, y las posibilidades de cambio en el bienestar de la comunidad (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

municipios de análisis, a continuación, se muestran los resultados más recientes para cada uno de los municipios del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira.

**Tabla 7.** Rangos de calificación Índice de Desempeño Fiscal

Categoría	Deterioro	Riesgo	Vulnerable	Solvente	Sostenible
Rango	Menos de 40 puntos	Entre 40 y 60 puntos	Entre 60 y 70 puntos	Entre 70 y 80 puntos	Más de 80 puntos

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación (2022b)

La medición del IDF para el Sur de Bolívar mostró un bajo desempeño en la mayoría de los municipios; Santa Rosa del Sur, Cantagallo, Simití, San Pablo y Arenal se ubicaron en la categoría de ‘riesgo’, mientras que el municipio de Morales se ubicó en la categoría inmediatamente superior que corresponde a ‘vulnerable’. Los resultados fiscales de estos municipios, recopilados en el gráfico 7, son inferiores a la media nacional; muestran similitudes en cuanto a la alta dependencia de las transferencias nacionales y a la baja capacidad de inversión en el financiamiento de obras y en la prestación de servicios para el largo plazo. Lo anterior es muestra de capacidades limitadas en términos de recursos propios para asumir procesos relacionados o desencadenados por la territorialización de la paz total. Sin embargo, el municipio Morales se aleja de la tendencia de los demás municipios de la región, teniendo un puntaje superior a la media nacional y departamental, por la menor dependencia de las transferencias nacionales, un mayor nivel de ahorro corriente y una alta capacidad de inversión.

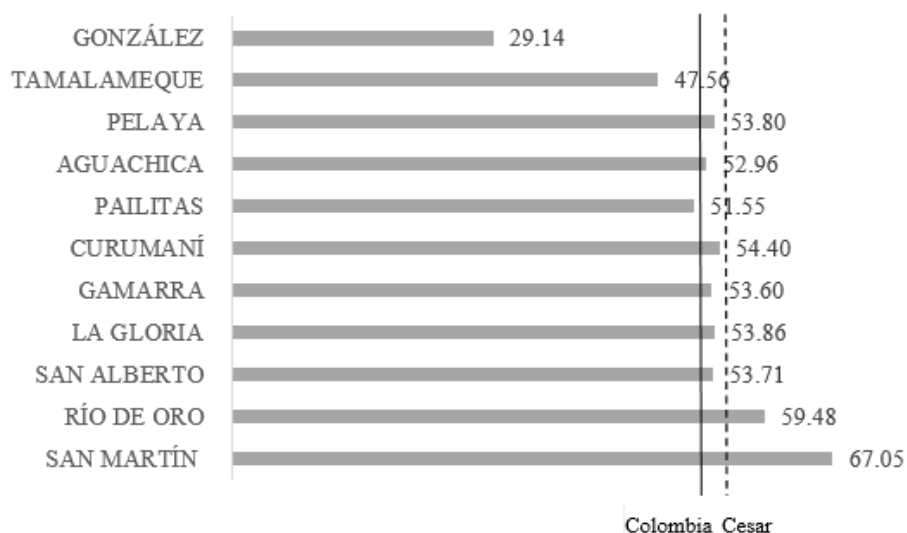
**Gráfico 7.** Puntaje en resultados fiscales del IDF en los municipios del Sur de Bolívar 2022



Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023b).

En lo que respecta al Sur del Cesar, el Índice de Desempeño Fiscal 2022 evidenció disparidades entre los municipios. La clasificación obtenida a partir de la medición, de mayor a menor desempeño, fue la siguiente: San Martín se ubicó en estado ‘solvente’; Río de Oro, San Alberto y La Gloria en la categoría ‘vulnerable’; Gamarra, Curumaní, Aguachica, Pailitas, Tamalameque y Pelaya obtuvieron un nivel de ‘riesgo’; y el municipio de González tuvo un muy bajo desempeño ubicándose en la última categoría correspondiente a ‘deterioro’. A diferencia de la subregión del Sur de Bolívar, estos municipios tienen en su mayoría resultados fiscales superiores a la media nacional y un promedio departamental mayor al nacional (Ver gráfico 8). No obstante, el detalle del Índice de Desempeño Fiscal evidencia también en la mayoría de estos territorios dependencia hacia las transferencias nacionales y baja capacidad de inversión; más aún en el municipio de González, con resultados fiscales que denotan bajos niveles de ahorro y, por tanto, menores excedentes para el financiamiento de la inversión. Por último, en cuanto a la gestión financiera, resulta clave señalar que en los municipios Curumaní, Pelaya y Tamalameque se presentaron deficiencias en la capacidad de las entidades territoriales de planear correctamente sus ingresos, de modo que las proyecciones iniciales se distanciaron de los montos recaudados.

**Gráfico 8.** Puntaje en resultados fiscales del IDF en los municipios del Sur del Cesar 2022

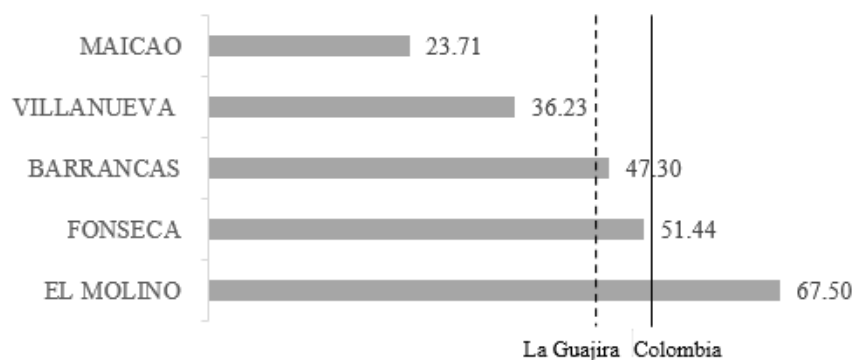


Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023b).

De los municipios analizados del departamento de La Guajira, El Molino se ubicó en estado ‘solvente’, Fonseca y Barrancas en ‘riesgo’ y Villanueva y Maicao en ‘deterioro’. Cuatro de los cinco municipios obtuvieron resultados fiscales inferiores al promedio

municipal del país (Ver gráfico 9). Los resultados fiscales indicaron alta dependencia de las transferencias nacionales, especialmente en Villanueva, donde más del 90% de los ingresos totales corresponden a transferencias por concepto de Sistema General de Participaciones y otras (DNP, 2023). La gestión financiera de estas entidades territoriales mostró un bajo desempeño en el componente capacidad de programación y recaudo de ingresos del IDF, referente a la planeación financiera; especialmente en los municipios Barrancas, Fonseca y Villanueva.

**Gráfico 9.** Puntaje en resultados fiscales del IDF en los municipios de La Guajira 2022



Fuente: Elaboración propia con datos Departamento Nacional de Planeación (2023b)

La revisión del Índice de Desempeño Fiscal 2022 para los municipios del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira reflejó las complejas realidades fiscales de estas entidades territoriales. Un factor común es la baja autonomía fiscal de los municipios que resulta, en parte, por la dependencia de ingresos a las transferencias nacionales, lo cual obstaculiza la descentralización territorial y les impone limitaciones que otros municipios con diversificación de recursos no poseen. Otra dimensión resultante del análisis es la referente a las deficiencias evidenciadas en la planeación financiera de las administraciones locales, lo que afecta directamente la proyección de los municipios y la previsión de su margen de acción. Estos componentes resultan fundamentales ante la implementación de la Paz Total al considerar las capacidades técnicas para el manejo de recursos requeridas en los gobiernos locales y su competencia para la gestión territorial.

#### **2.4. Tomadores de decisión y relaciones centro-periferia**

Además de las capacidades institucionales y de gestión con las que cuentan las administraciones locales, los nexos de afinidad política entre el gobierno nacional y los

gobiernos subnacionales pueden facilitar u obstaculizar la implementación de una política de Paz Total. A nivel departamental, solo el gobernador de Bolívar, Yamil Arana, fue incluido en las cuentas del presidente Gustavo Petro como aliado a su gobierno e invitado a pocos días de su victoria electoral como uno de los quince gobernadores afines a la bandera del cambio. Sin embargo, luego de este encuentro no se ha evidenciado ninguna relación entre los mandatarios; Yamil Arana ha hecho llamados públicos solicitando la intervención del gobierno central en la escalada de violencia en la Serranía de San Lucas, argumentando que la situación supera la capacidad institucional del departamento (Caracol Radio, 2024).

En el caso de los departamentos Cesar y La Guajira no se presentan evidencias de ruptura ni de cercanía en las relaciones entre la Gobernación y la Presidencia de la República. En cuanto al departamento del Cesar, la gobernadora electa en los comicios de octubre de 2023 fue Elvia Sanjuán, avalada por el Partido de La U junto al Conservador, Liberal y Cambio Radical. En La Guajira, el actual gobernador es Jairo Aguilar Deluque, coavalado por el Partido de La U, Cambio Radical, ASI, Fuerza de La Paz y el Partido Demócrata. Aguilar Deluque mostró públicamente su respaldo a la iniciativa de emergencia económica y social de La Guajira propuesta por el presidente Petro y ha hecho llamados solicitando su intervención para generar soluciones en torno al problema de criminalidad en las vías de la Alta Guajira (El Colombiano, 2024; Diario del Norte, 2024).

Respecto a las afinidades entre el gobierno nacional y los mandatarios de los veintidós municipios analizados del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira, únicamente con el alcalde electo Micher Pérez Fuentes de Fonseca, La Guajira, se evidencia afinidad directa en tanto este llegó al poder por medio de una alianza con el excandidato de Colombia Humana, Benedicto González Montenegro (La Guajira Hoy, 2023). Entre los demás municipios, el Partido predominante fue el Conservador, obteniendo la victoria en doce de estos; seguido por Cambio Radical y La U. Sin embargo, en ninguno de los casos se obtuvo evidencia de choques o cercanías entre el gobierno de Gustavo Petro y alguno de los alcaldes de los municipios en cuestión.

La tabla 8 recopila información sobre los alcaldes electos por cada municipio para el periodo de gobierno 2024-2027, su afiliación partidista de la que obtuvieron el aval y una columna referente a la continuidad o ruptura del gobierno municipal electo con respecto a la administración anterior (2020-2023). Este último constituye otro elemento de análisis en tanto contextualiza sobre la continuidad o ruptura en los modelos de gestión adelantados en el último periodo de gobierno. Para efectos del análisis, la continuidad es referenciada en aquellos municipios en donde los nuevos alcaldes pertenecen a la misma corriente política de la administración anterior o fueron

apoyados por la misma, y rupturas en caso de que los alcaldes electos compitieran con el candidato afín al gobierno municipal anterior.

Como muestra la tabla 8, en la mitad de los municipios objeto de análisis se evidenció la continuidad política entre la anterior y presente alcaldía; especialmente en el Sur del Cesar dado que, de sus once municipios, siete de ellos tuvieron continuidad de gobierno local. En cuanto a las rupturas, estas se presentaron en siete municipios: San Pablo y Morales del Sur de Bolívar; San Martín, San Alberto, Gamarra y González en el Sur del Cesar; y El Molino en La Guajira. Entre estos, destaca el caso del municipio de Gamarra, en donde Cristian Márquez del Partido Gente en Movimiento resultó electo en diciembre sobre el candidato del grupo ‘Cruz’ que había ostentado el poder por 30 años en el municipio, luego de que la victoria del voto en blanco condujera a la realización de nuevos comicios (El Periódico, 2024).

**Tabla 8.** Alcaldes electos en el Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira

Departamento	Municipio	Alcalde (2024-2027)	Partido	Ruptura o continuidad respecto a la administración 2020-2023
Sur de Bolívar	Santa Rosa del Sur	Milton Olaya Santamaria	Conservador	N.I.
	Simití	Wilman Quintana González	Cambio Radical	Continuidad
	Cantagallo	Omar Esparragoza Ponce	Conservador	Continuidad
	San Pablo	Jair Acevedo Cavadia	Cambio Radical, La U, Nuevo Liberalismo, Colombia Justa Libres	Ruptura
	Arenal	Ramon Zayas Fonseca	Conservador, Cambio Radical, La U	Continuidad
	Morales	Ecequiel Salcedo Cardozo	La U	Ruptura
Sur del Cesar	San Martín	Yan Navarro Pérez	Conservador – En Marcha	Ruptura
	Pelaya	José Valencia Ramírez	Liberal	Continuidad
	La Gloria	Fermín Cruz Quintero	Conservador	Continuidad
	Curumaní	Hermes	Cambio Radical,	Continuidad

		Martínez Úrsula	Liberal, Partido de La U	
	Pailitas	Alexander Toro Pérez	La U, Mais	Continuidad
	San Alberto	Édgar Ricardo Díaz	Conservador, Liberal	Ruptura
	Aguachica	Víctor Roqueme Quiñonez	Conservador, Cambio Radical	Continuidad
	Tamalameque	Leonardo Vega Sánchez	Conservador, Cambio Radical, Partido ADA	Continuidad
	Gamarra	Cristian Márquez Badillo	Partido Gente en Movimiento	Ruptura
	Río de Oro	Arnoldo Osorio Rincón	Conservador, Cambio Radical	Continuidad
	González	Katherine Mora Rosado	Liberal	Ruptura
La Guajira	Fonseca	Micher Pérez Fuentes	Alianza Social Independiente ASI	N.I.
	El Molino	Rafael Manjarrez Aponte	Conservador	Ruptura
	Barrancas	Vicente Berardinelli Carrillo	Conservador	Continuidad
	Maicao	Miguel Aragón González	Alianza Social Independiente ASI	N.I.
	Villanueva	Cielomar Peñaloza de Lacouture	Conservador	N.I.

\*N.I.: No se encontró información para realizar la categorización

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional

## 2.5. Desafíos y retos para la territorialización de la Paz Total

En el territorio coexisten dinámicas externas al alcance de las administraciones municipales, e incluso fuera del control del gobierno central, que pueden generar condiciones adversas para la territorialización de la Paz Total y que, por tanto, se constituyen como desafíos para su implementación. En este apartado, se hace referencia a algunos de estos obstáculos identificados en los municipios objeto de análisis del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y La Guajira.

En primer lugar, es clave hacer mención del vínculo de algunos de estos territorios con el narcotráfico a través de su cadena productiva. De acuerdo con el más reciente informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2023),



la región Central – Sur de Bolívar ocupó en el 2022 el cuarto lugar entre las regiones con más área sembrada de cultivos de coca, aportando el 14% al total nacional con 32.962 hectáreas. Las estimaciones de las zonas de cultivos ilícitos presentadas en el informe de monitoreo indican que el municipio de San Pablo concentra más de 2.088 hectáreas; en Cantagallo, Simití y Santa Rosa del Sur se ubican entre 1.056 y 2.087 hectáreas; y en Arenal y Morales entre 101 y 1.055 ha (UNODC, 2023).

Adicionalmente, la minería ilegal es otra práctica que captura rentas ilegales y puede interferir en la implementación de la Paz Total. La Fundación Ideas para la Paz ha señalado que la minería ilegal, principalmente enfocada en la extracción de oro, se realiza en contextos con fragilidad institucional. Para regular y fiscalizar esta actividad económica los grupos al margen de la ley han capturado sus rentas, pero en el territorio esta vinculación se entrecruza con otras formas de minería no formalizada como la artesanal, la ancestral y la informal, lo que genera un sistema complejo de interrelaciones que involucra también a la sociedad de estos territorios (Cajiao, 2021). En el Sur de Bolívar, se han presentado disputas por el control de las rentas ilegales resultantes de la extracción de oro, entre el ELN, el Clan del Golfo y las disidencias de las FARC-EP, lo que ha conducido al confinamiento y desplazamiento de familias (W Radio, 2023).

En esta línea, la presencia e interacción de distintos grupos armados configura un escenario de complejo abordaje para la territorialización de la Paz Total en las negociaciones con el ELN, especialmente cuando existen disputas por el territorio como ha quedado en evidencia con la imposibilidad de materializar los ceses al fuego bilaterales en el Chocó, Antioquia y Bolívar, departamentos en los que el ELN está en guerra con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

El caso del Sur del Cesar es muestra de este aspecto debido a que esta subregión ha sido de presencia histórica del ELN, y actualmente se mantiene como el actor predominante en el control de rentas legales e ilegales (Badillo, 2019). Sin embargo, la Alerta Temprana de Inminencia 035 emitida por la Defensoría del Pueblo (2023a), puso de relieve el riesgo de posibles disputas territoriales en los municipios del Sur del Cesar Pelaya y La Gloria, debido al interés de las - AGC y el Estado Mayor Central – EMC FARC-EP en cooptar estos territorios ante su estratégica ubicación geográfica y la resistencia del ELN de que sus negociaciones con el Gobierno les abran paso a sus competidores para dominar la zona.

En los municipios del Sur de Bolívar, como ha sido mencionado, también se presentan enfrentamientos entre grupos armados por el control territorial al ser un espacio estratégico por su riqueza minera y sus corredores naturales de movilidad que resultan

de gran valor logístico para la comercialización de la coca. La alerta temprana 034 del 2023 describe la situación de riesgo de los municipios Arenal, Morales, Santa Rosa del Sur, Simití, San Pablo y Cantagallo por disputas por las rentas ilegales entre el ELN, las AGC y disidencias de las antiguas FARC-EP. Lo anterior ha significado que el contexto actual del sur de este departamento esté relacionado con homicidios selectivos, amenazas, desaparición forzada, atentados y la reaparición de las masacres (Defensoría del Pueblo, 2023b).

En el departamento de La Guajira la presencia y disputa entre grupos armados se concentra hacia la zona costera del departamento en municipios como Riohacha y Dibulla donde se presentan confrontaciones entre las AGC y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) por el tránsito para la exportación de clorhidrato de cocaína (Defensoría del Pueblo, 2023c). No obstante, hacia la zona fronteriza que involucra a los municipios analizados Maicao, Fonseca, y Barrancas se ha extendido el accionar de los grupos armados, especialmente en cuanto a los riesgos de uso, utilización y reclutamiento de niños (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2023).

### 3. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

En los territorios donde el ELN desarrolla actividades militares y ha implementado ordenes regulatorios políticos, pero también económicos asociados a la minería, la tala y la pesca, sus administraciones locales presentan serias dificultades para consolidar su desempeño administrativo y sus finanzas públicas, situación que se evidencia en altos niveles de desactualización catastral, debilidad en el recaudo de impuestos y bajas coberturas en servicios públicos (Tuirán et al, 2024). Estas problemáticas, más los riesgos de violencia armada, la existencia de minería ilegal y cultivos de uso ilícito, constituyen fenómenos que, ralentizan los procesos de construcción de gobernabilidad democrática y legitimidad institucional del Estado Local en Colombia.

Las negociaciones y la posibilidad de un acuerdo de paz con este grupo insurgente, abre una nueva ventana de oportunidad para construir y consolidar un Estado sin violencias armadas, pero también con capacidades institucionales en sus administraciones subnacionales que les permitan formular respuestas de política pública a las problemáticas de la población colombiana, pero en especial, en los sures de los departamentos del Cesar y Bolívar, y en el departamento de La Guajira.

Es importante que los alcaldes recién electos de los sures de Bolívar y Cesar, y de los municipios analizados en el departamento de La Guajira, sean incluidos activamente, con voz y voto, en la fase territorial del proceso de negociación con ELN, ya sea como invitados o eligiendo un representante para que haga parte del equipo negociador del gobierno o en los espacios regionales de la Convención Nacional que está organizando el Comité Nacional de Participación indistintamente de la afinidad política de los mandatarios locales, con el gobierno nacional. Así mismo, el gobierno nacional mediante el DNP y la OACP deben aprovechar la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal, para acompañar directamente, es decir, más allá del envío de circulares y resoluciones a estas administraciones subnacionales en la formulación de sus planes para alinearlos con el Plan de Desarrollo Nacional en lo referido a la Paz Total y seguridad.

Los equipos negociadores deben reconocer que varios aspectos contenidos en el Acuerdo de México ya se encuentran incorporados en el Acuerdo del Teatro Colón (ATC), lo que lleva a preguntarse si es necesario volver a deliberar y pactar sobre los mismos temas o si es realmente viable la creación de nuevas instituciones relacionadas con la paz o si es mejor fortalecer las ya existentes como el caso de la JEP y que se utilicen los enfoques: territorial, étnico y de género del ATC. En la misma línea,

se espera que se tengan en cuenta como insumos para la formulación de acuerdos las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en lo referido a la Paz Territorial (páginas 703-718).

La territorialización de la Paz Total implica también que el gobierno identifique y caracterice los bienes y servicios públicos que proveen las estructuras del ELN que operan en los territorios antes referenciados con el fin de planificar la sustitución efectiva de las gobernanzas armadas, por gobernanzas legales y así restar legitimidad a los actores armados.

Para esto, el fortalecimiento del Estado Local es determinante, y un posible acuerdo de Paz Total con el ELN, debe traducirse en la implementación de medidas o realizar ajustes institucionales, que consoliden tanto las capacidades administrativas de los gobiernos locales, como la gobernabilidad democrática en esos territorios, estas medidas se desarrollan en 4 grandes ejes:

1. La actualización de la base catastral: lo cual se podría hacer con el apoyo técnico y financiero de entes departamentales y nacionales.
2. La creación de esquemas asociativos que posibiliten mayor capacidad de gestión y ejecución de proyectos con alcance subregional.
3. Fortalecer la capacidad técnica para la formulación de proyectos, orientando sus procesos de ejecución hacia la eficiente satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.
4. Adelantar procesos de fortalecimiento y profesionalización de aquellas administraciones locales, con bajos resultados en la medición del desempeño municipal (Tuirán et al, 2024).

## REFERENCIAS

Aponte, A. (2021). Descifrando al ELN. En: Aponte, A. & González, F. (editores). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020. Bogotá: CINEP.

Arenas, J. (2009). La guerrilla por dentro. Bogotá: ICONO.

Badillo, R. (2018). Conflicto y violencia en el sur del Cesar: de la conflictividad agraria al crimen organizado. UNCaribe. Universidad del Norte. <https://www.uninorte.edu.co/documentos/13945767/0/Doc+N+6.pdf>

Cajiao, A. (2021). ¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro?. Fundación Ideas para la Paz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>

Camou A. (2013) Gobernabilidad y Democracia Instituto Federal Electoral. México DF: Instituto nacional electoral (INE), Sexta reimpresión. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_6.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_6.pdf)

Caracol Radio (4 de febrero, 2024). Piden intervención del Presidente Petro ante escalada de violencia en el sur de Bolívar. <https://caracol.com.co/2024/02/04/piden-intervencion-del-presidente-petro->

[ante-escalada-de-violencia-en-el-sur-de-bolivar/](#)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). Catatumbo: Memorias de vida y dignidad. Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2021). Arrasamiento y control paramilitar en el sur de Bolívar y Santander. Tomo 1. Bogotá: CNMH.

Elespectador.com (10 de febrero de 2024). “La paz no se puede discutir desde una mesa en el extranjero”: Gobernadora del Chocó. Disponible en: [https://www.elespectador.com/politica/choco-paro-armado-del-eln-gobernadora-nubia-carolina-cordoba-pide-espacio-en-mesa-de-paz-noticias-colombia/#google\\_vignette](https://www.elespectador.com/politica/choco-paro-armado-del-eln-gobernadora-nubia-carolina-cordoba-pide-espacio-en-mesa-de-paz-noticias-colombia/#google_vignette)

Harnecker, M. (1988). Colombia: Combinación de todas las formas de lucha, Bogotá: Ediciones Suramericanas.

Daniels, A. (2012). Las políticas públicas para las regiones en transición en el Caribe colombiano. En R. Román, A. Vidal y J. Caro (compiladores), Imperios, mercados y multiculturalidad en el Caribe. Memorias del II Congreso Internacional de Estudios Caribeños (pp. 187-204). San Andrés: Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe, Universidad del Norte y Universidad del Magdalena.

Defensoría del Pueblo. (2023a). ALERTA TEMPRANA DE INMINENCIA1 N° 035-23

<https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/035-23.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2023b). ALERTA TEMPRANA 034. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/034-23.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2023c). ALERTA TEMPRANA 025. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91883>

Departamento Nacional de Planeación. (2022a). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20de%20Orientaciones%202021%20PROCESO%20MDET.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2022b). Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2021- Nueva metodología. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno\\_Fiscal/Boletin\\_Resultados\\_Indice\\_Desempeno\\_Fiscal\\_2021.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/Boletin_Resultados_Indice_Desempeno_Fiscal_2021.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2023a). Resultados Medición de Desempeño Municipal, vigencia 2022. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2023b). Nuevo Índice de Desempeño Fiscal.

<https://2022.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Nuevo-indice-de-Desempeno-Fiscal.aspx>

Diario del Norte. (11 de marzo, 2024). Gobernador de La Guajira exige protección para población asediada por bandas criminales en vías del Departamento. <https://diariodelnorte.net/politica/gobernador-de-la-guajira-exige-proteccion-para-poblacion-asediada-por-bandas-criminales-en-vias-del-departamento/>

Duncan, G. (2015). Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá: DEBATE.

Forero, J. & Amaya, D. (2021). “El ELN en el Sur de Bolívar: la pérdida de un bastión militar”, en: Aponte, A. & González, F. (editores). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020. Bogotá: CINEP.

García, P., Irreño, Y., & Gutiérrez, A. (2018). La Renovación del territorio: los Planes de Desarrollo con enfoque territorial y la planeación local. Documento de Trabajo UNCaribe 3. Barranquilla: Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte.

García, M. & Sarmiento, F. (2016). Desminado en Micoahumado: de la resistencia civil a la negociación local con el ELN. En: Diálogos locales con grupos armados en medio de la violencia. Colección Papeles de Paz. Bogotá: CINEP.

González, C. (2024). Transformaciones Territoriales y Acuerdos Especiales de Territorialización de la Paz. Disponible en: <https://indepaz.org.co/transformaciones-territoriales-en-la-paz-camilo-gonzalez-posso/>

González, F. (2021, editor). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Una mirada regionalmente diferenciada. Bogotá: CINEP.

González, F. (2014). Configuración regional y violencia: a modo de introducción. En: González, F. (editor). Territorio y conflicto en la Costa Caribe. Bogotá: ODECOFI.

Hernández, M. (2006). Rojo y Negro. Historia del ELN. País Vasco: Txalaparta.

El Colombiano. (6 de enero, 2024). “Lamentamos los fallos de la Corte sobre La Guajira”. <https://www.elcolombiano.com/colombia/entrevista-gobernador-guajira-jairo-aguilar-HN23482005>

El Periódico. (30 de octubre, 2023). Así quedó el mapa político en el sur del Cesar 2024-2027. <https://elperiodico.net.co/asi-queda-el-mapa-politico-del-cesar-2024-2027/>

La Guajira Hoy. (28 de diciembre, 2023). “No necesita aumentar cuerpo policial, sino empleo e inversión social”: alcalde Micher Pérez. <https://laguajirahoy.com/fonseca/no-necesita-aumentar-cuerpo-policial-sino-empleo-e-inversion-social-alcalde-micher-perez.html>

lasillavacia.com (abril 9 de 2024). “Si Antonio García quiere tiene simpatía con una constituyente, que vaya dejando el fúsil: Otty Patiño”. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/si-antonio-garcia-tiene-simpatia-con-una-constituyente-que-vaya-dejando-el-fusil-otty-patino/>

Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 6 de octubre del 2000. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Leyva, A. (1987, editor). ¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres colombias. Bogotá: Debate.

Manjarres, J. (16 de agosto de 2022). ELN y Gaitanistas reabren frente de guerra en un eje criminal de Colombia. Insightcrime. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/elnurabenos-reabren-frente-guerra-criminal-colombia/>

Mann, M. (1986). The sources of tehe social power. Cambridge: University Press.

Medina, C. (1996). ELN: Una historia contada a dos voces. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.

\_\_\_\_\_. (1997). Violencia y lucha armada: El caso del ELN. Una historia de vida (1958-1978). Tesis de Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Historia.

\_\_\_\_\_. (2012). Ejército de Liberación Nacional: Notas para una historia de las ideas políticas (1958-2007). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Medellín Mendoza, L. Prado Maillardo, J. Infante Bonfiglio, J. Mariñez Navarro F. (2007) Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIV No. 40.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v14n40/v14n40a1.pdf>

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2012). Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur del Cesar. Bogotá: Vicepresidencia de la Republica.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023). Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI).  
[https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME\\_MONITOREO\\_DE\\_TERRITORIOS\\_CON\\_PRESENCIA\\_DE\\_CULTIVOS\\_DE\\_COCA\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME_MONITOREO_DE_TERRITORIOS_CON_PRESENCIA_DE_CULTIVOS_DE_COCA_2022.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2023). Colombia: Briefing Departamental, La Guajira, Enero a Junio de 2023  
<https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-la-guajira-enero-junio-de-2023>

PNUD. (2003). El conflicto, callejón sin salida. Entender para cambiar las raíces locales del conflicto. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: PNUD.

Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista instituciones y desarrollo, 14(15), 239-269.  
[https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)

Sarmiento, J. & Trejos, L. (2020). El otro derecho. Estudios sobre reglas, burocracia de la guerra y su asimilación a la legalidad en el Caribe colombiano. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Trejos, L. & Badillo, R. (2024). La paz total en el Caribe: Gobernanzas armadas y politización del crimen organizado. Bogotá: FESCOL.

Trejos, L., Badillo, R., & Corredor, J. (diciembre 9 de 2022). Sustituir las gobernanzas armadas: El reto de la paz total. Disponible en:  
<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/sustituir-las-gobernanzas-armadas-el-reto-de-la-paz-total/>

Trejos, L. & Bravo, A., & Badillo, R. (2021). Hacia una comprensión de los



múltiples conflictos colombianos: Evolución teórica en el análisis de la confrontación armada. Coherencia, Vol. 18, Número 34. pp. 119-145.

Trejos, L. & Tuiran, Á. (2018). Gestión territorial y violencia armada: los riesgos para la gobernabilidad local en tres municipios del Caribe colombiano. Observatorio de violencia y gobernanza. Bogotá: FESCOL.

Trejos, L. (2023). ¿De qué manera intervienen los grupos armados en las dinámicas político-electorales? FES Briefing. Bogotá: FESCOL.

Trejos, L. (2020; director). Capacidad institucional y poscauerdo. Panorama en el Caribe colombiano. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Trejos, L. (2020). Construcción de paz territorial en el Caribe colombiano: Desafíos de seguridad por violencia armada. Bogotá: FESCOL.

Tuirán, Á. et al (2024). Gobernabilidad local en el Caribe colombiano: logros y desafíos de la administración territorial. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Vargas, A. (2006). Guerra o solución negociada. ELN: Origen, evolución y procesos de paz. Bogotá: Intermedio.

W Radio. (12 de octubre, 2023). Grupos armados se disputan control de la minería ilegal en el Sur de Bolívar. <https://www.wradio.com.co/2023/10/12/grupos-armados-se-disputan-control-de-la-mineria-ilegal-en-el-sur-de-bolivar/>