

## **Elecciones subnacionales en Urabá, Colombia: Cambios y continuidades en medio de la gobernanza criminal**

**David Roldán Alzate**

**Doctor en Ciencia Política**

**Universidad de Antioquia**

**david.roldan@udea.edu.co**

En esta ponencia se presenta un análisis de los cambios y continuidades en el proceso electoral de la subregión de Urabá, Colombia, en relación con la prevalente gobernanza criminal que se ejerce de parte del Ejército Gaitanista de Colombia en la mayor parte del territorio. Se detallan las relaciones de poder detrás de los candidatos principales, la cohabitación de la institucionalidad partidista con el control ilegal de la sociedad en algunos territorios y la efectiva realización de elecciones de autoridades locales, que deja un discurso ambiguo de continuidad del poder armado ilegal, con algunos cambios en la legitimidad electoral, en una zona con profundas transformaciones socioespaciales recientes.

Urabá es un territorio percibido en disputa desde la época colonial, debido a los conflictos por el aprovechamiento de cuantiosos recursos naturales, así como por su configuración como espacio de tránsito de Suramérica hacia Centro América y el Caribe. Bajo esta lógica, se instalaron producciones para el mercado nacional e internacional de diverso tipo (legales como el caucho, tagua, banano; e ilegales como la cocaína, el tráfico de personas y las maderas exóticas del Darién), espacios de contrabando ilegal de mercancías, entre otros fenómenos, que han ido amalgamando formas de poder y control que se ubican en diversos espacios simbólicos, entre lo institucional y lo criminal.

A pesar de esto, sigue vigente la paradójica permanencia de la participación política en la celebración de elecciones y el ejercicio del poder político de parte de grupos de ciudadanos, en su mayoría vinculados con grandes partidos nacionales como Cambio Radical, el Partido de la U, el Partido Conservador y el Partido Liberal, entre los más representativos. Simultáneamente, persiste la gobernanza criminal, validando la anomalía colombiana planteada por Francisco Gutiérrez Sanín, según la cual persiste la competencia electoral, en medio de la represión en la historia colombiana.

En esta ponencia se presentan los resultados generales de una investigación con enfoque sociocrítico, que combinó el análisis hemerográfico y entrevistas semiestructuradas, en un ejercicio inductivo que surge de la observación del fenómeno mencionado, para llegar a una comprensión general de la democracia subnacional en Urabá.

Como consideraciones metodológicas, planteamos que la calidad de información periodística sobre Urabá -una región aislada de las grandes ciudades- es mínima, teniendo en cuenta la informalidad de los medios de comunicación, y la concentración de medios de comunicación en las ciudades capitales y en pocos grupos económicos. Los medios de comunicación locales carecen de periodismo profesional, así como de fuentes de financiación permanente para garantizar independencia del poder político y económico.

La información hemerográfica de medios de comunicación con alcance nacional es de mejor calidad, pero está predominantemente centrada en problemáticas regionales (conflicto armado y restitución de tierras, estructura económica agroindustrial y logístico – portuaria), con tendencia a agendas editoriales favorables con la inversión capitalista. Estos factores son tenidos en cuenta en el análisis.

Las entrevistas se realizaron a periodistas, comunicadores sociales de algunas organizaciones de alta incidencia territorial y a líderes políticos y gremiales que se destacan por su interés en proyectos colectivos. El análisis realizado es fenomenológico interpretativo sobre la realidad política local, a partir de la puesta en discusión de los procesos políticos locales que han sido trascendentales en la historia territorial. Esta investigación se enmarca en el paradigma sociocrítico, en la búsqueda de lecturas a profundidad sobre las características del sistema político local en Urabá y sus posibilidades de democratización, desde la voz de los líderes que allí habitan.

### **Contexto político nacional-subnacional en Colombia**

En octubre del año 2023 se celebraron elecciones de alcaldes, gobernadores departamentales, concejales municipales y diputados departamentales en Colombia. El contexto nacional era de tensiones políticas para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, del gobierno de Gustavo Petro. En ese momento, Petro ya había recompuesto su gabinete ministerial, al optar por una agenda radical de transformación del sector salud por la vía de una reforma legal

que implicaba reducir la participación privada a un nivel marginal, sobre un enfoque, promovido desde aliados socialdemócratas que lo acompañaron en el balotaje final, que alertó sobre los efectos negativos del desmonte de un sistema que, a pesar de tener graves problemas financieros y en la previsión de enfermedades, es reconocido internacionalmente por el bajo riesgo financiero, la amplitud del plan de beneficios y el desarrollo institucional y tecnológico.

Los acuerdos políticos que se habían logrado en materia de reformas pensional y laboral, así como en la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo, se fueron descomponiendo en 2023 tras la ruptura del gobierno con la tecnocracia, lo que cambió sustancialmente la correlación de fuerzas de las campañas locales: en los territorios donde había dominado Petro como la capital, Bogotá, el candidato petrista Gustavo Bolívar quedó en tercera posición, por debajo del socialdemócrata Carlos Fernando Galán (Partido Nuevo Liberalismo) y el independiente Juan Daniel Oviedo (ex director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el gobierno de Iván Duque).

Petro, quién ya había sido candidato a la presidencia en 2018, supo cautivar nacionalmente con un discurso progresista a la población más pobre y excluida del país, asentada en las fronteras y enclaves pobres de las ciudades, así como a la clase media progresista liberal asentada, especialmente, en Bogotá. Así mismo, movilizó un efectivo relato de victimización frente a las élites, toda vez que fue perseguido y sancionado por fallas administrativas en su paso por la Alcaldía de Bogotá. Alrededor de este proyecto estuvieron los movimientos afrodescendientes, indígenas, campesinos, feministas y antiguos combatientes de guerrillas, que encontraban en Petro una alternativa de cambio real.

Se evidencia una gran diferencia entre el poder nacional que logró la Colombia Humana en la elección del presidente Petro en 2022 y la dispersión del poder entre alianzas de partidos para las elecciones locales de 2023, realidad similar a la de periodos presidenciales anteriores. Este fenómeno es consecuencia de múltiples causas, entre las que destacamos: En primer lugar, las elecciones presidenciales han estado más determinadas por la imagen personal de líder representativo de una tendencia ideológica en clivajes nacionales, las elecciones locales están determinadas por transacciones clientelistas entre facciones con incidencia territorial local y/o regional.

Veremos como el liderazgo carismático de un Petro reivindicador de derechos de los más excluidos, fue sustituido por liderazgos clientelares, basados en la transacción de favores y cooptación de esas mismas poblaciones, a nivel local. La pasmosa realidad evidencia que las limitaciones para instaurar el Estado subnacional de forma plena, incide directamente en la emergencia de liderazgos democráticos, con discursos y estrategias de alto impacto, que permitan la participación ciudadana. Así mismo, veremos que el poder material de la criminalidad en territorios como Urabá, penetra en la financiación de campañas, la contratación pública, la compra de votos, entre otros asuntos escasamente esclarecidos en los datos oficiales.

### **Urabá: gobernanza criminal que somete limita la integridad electoral**

Urabá es una región del departamento de Antioquia, compuesta por 11 municipios y aproximadamente 650 mil habitantes. Se ubica en el noroccidente del país, entre las estribaciones occidentales de la cordillera Occidental (Serranía de Abibe), el bosque húmedo tropical del Darién y el Golfo de Urabá en el mar Caribe. A pesar de tener uno de los principales enclaves agroindustriales para la exportación de frutas (especialmente banano), tiene el segundo peor indicador de calidad de vida en el departamento de Antioquia. El territorio de Urabá ha sido apetecido desde la colonización española, por ser lugar de tránsito y comercialización de productos legales e ilegales con hacia distintos destinos nacionales e internacionales.

Esta conjunción de factores se ha combinado con la dificultad histórica de comunicación terrestre con el resto del país. Solamente hasta el siglo XXI, la región tiene un tránsito fluido con Medellín y Montería, las ciudades capitales más cercanas. La comunicación ha sido especialmente fluvial por los ríos del Darién y el océano Atlántico, de parte de población afrodescendiente y mestiza que buscó mejores ingresos en el proceso de migración que atravesó toda la historia de consolidación del Estado colombiano, desde el siglo XIX. Estas condiciones son similares a las de otros territorios igualmente alejados de la estructura económica y política estatal, como el Catatumbo en la frontera con Venezuela, la costa Nariñense, en la frontera con Ecuador, o el Putumayo y el Amazonas, en el límite sur.

Otras características sociodemográficas y políticas son especialmente gravosas para la consolidación del Estado subnacional: la mayor parte de la población es afrodescendiente, pobre y víctima de desplazamiento forzado por la guerra o por la pobreza. En segundo lugar, se encuentra la población mestiza proveniente de migraciones desordenadas para procesos

migratorios sin el acompañamiento de un orden Estatal agrario y, en tercer lugar, población indígena con altos niveles de pobreza. Esta población, conjuntamente, ha sido víctima del conflicto armado interno colombiano, tal como quedó establecido en el Macrocaso 04 de la Jurisdicción Especial de Paz, emanada del acuerdo de paz del Estado colombiano con las FARC en 2016, investigando los graves crímenes ocurridos en la zona entre 1986 y 2016, particularmente las afectaciones diferenciadas a pueblos étnicos y comunidades campesinas.

El impacto político de esta conjunción de hechos se puede sintetizar en: prevalencia de estructuras políticas atadas al poder económico local, debilidad de los movimientos sociales y medios de comunicación en la participación ciudadana y debate público; inviabilidad en la consolidación del Estado subnacional por cuenta de la crónica crisis fiscal a la que se ven sometidos por una incompleta reforma de la estructura agraria; concentración del poder capitalista en cabeza de pocos latifundistas bananeros y plataneros, con poca incidencia en la conformación de una clase media más contundente en la ciudadanía. La educación es de baja calidad, como lo expresan resultados por debajo de la media nacional en todos los municipios, lo que suma en los factores para la debilidad ciudadana en el territorio.

En cuanto a la gobernanza criminal, se resalta lo siguiente: En 2006 se dio la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, ejército paramilitar que se controló el territorio desde la década de 1990, gracias a la connivencia con las Fuerzas Militares Colombianas en el conflicto contra las FARC. Esa desmovilización no estuvo acompañada por una retoma estratégica del Estado, con capacidades en seguridad, justicia, política social e infraestructura en todo el territorio. Esas capacidades, si acaso, llegaron a los cascos urbanos de las principales localidades, dejando la gobernanza territorial a merced de reductos criminales que no se desmovilizaron, se dedicaron al control del narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el contrabando, la contratación pública, las elecciones locales y la ciudadanía en general.

Después de pasar por varias denominaciones como Banda Criminal -BACRIM-, Clan del Golfo y Autodefensas Gaitanistas de Colombia, la estructura criminal hegemónica se hace llamar actualmente Ejército Gaitanista de Colombia -EGC-. Según las fuentes consultadas, el poder de esta estructura armada es pleno en todo el territorio, con distintos grados de visibilidad, y se ordena de la siguiente forma:

1. Incidencia comunitaria – local: El EGC tiene incidencia en asuntos comunitarios como el uso del agua, la agricultura y las relaciones sociales en los pequeños poblados, mediando en conflictos, construcción y mantenimiento de acueductos comunitarios, construcción de vías, entre otros. Cobran extorsiones a los actores económicos comunitarios y controlan el tránsito por vías que son usadas, además, como hábitat de los combatientes y el narcotráfico.
2. Lavado de activos en contratación municipal: El EGC es una estructura criminal transnacional que combina actividades económicas legales e ilegales, en un proceso permanente de lavado de activos. En esos procesos, se reconoce su incidencia en la construcción de vivienda, en el comercio local-regional, así como en contratación pública.
3. Hegemonía militar del EGC y paz armada: el control territorial que ejerce el EGC en Urabá no es estrictamente disputado por otra estructura ilegal como el Ejército de Liberación Nacional, las disidencias de FARC u otras mafias. Ha desarrollado un mecanismo de control territorial basado en “franquicias” de pequeños grupos delincuenciales en todos los municipios, que les rinde cuentas. Esa situación les ha garantizado una “paz armada”, que conduce a baja victimización por homicidio, así como a baja cooptación directa a votantes, de una u otra tendencia.
4. Concentración del poder político en pocos liderazgos políticos: En los principales municipios de Urabá, el poder político ha estado concentrado en líderes que no se diferencian sustancialmente en sus propuestas ni ideologías políticas, pero sí en el apoyo popular, especialmente en redes sociales y medios de comunicación locales.  
Los líderes que han sido alcaldes y/o concejales, lo han logrado por su trasegar en partidos políticos con enlaces en gobiernos departamental y nacional, que reciben el “favor” del aval para participar del proceso político, sin necesariamente tener reconocimiento ciudadano. Los líderes que hacen política en estos territorios establecen relaciones transaccionales con líderes comunitarios, que a su vez garantizan las clientelas para las votaciones, así como los pagos de dádivas que se “cobran”, con el voto. En este proceso, para el ciudadano es indiferente la posición política de los candidatos.
5. Relaciones legales-formales, ilegales-informales: En las campañas electorales locales se realizan dos tipos de procesos. Por un lado, los legales formales, relacionados con la

suscripción de las candidaturas y alianzas ante las autoridades electorales, la realización efectiva y masiva de elecciones (se ha reportado menos del 50% de abstención, sin ser obligatorio el voto), la presentación de denuncias por delitos electorales o faltas disciplinarias de funcionarios que son tramitadas en la justicia y organismos de control y un marginal debate ciudadano en medios de comunicación digitales, instituciones de educación y gremios empresariales, que no tiene alcance masivo.

6. De otro lado, los ilegales e informales, relacionados con delitos electorales como el sobrepaso de los toques de financiación que se observa en grandes fiestas populares de apoyo a uno u otro candidato, no reportados en las cuentas oficiales. Así mismo, con el crecimiento desmedido de publicidad electoral y mensajes en medios digitales no reportada ante las autoridades, que reduce el impacto de las candidaturas que no reciben estos apoyos, casi siempre de ideología contraria a los liderazgos tradicionales. La complejidad de la estructura criminal del EGC, con el lavado de activos, ha conducido a grandes dificultades para observar la financiación de campañas electorales con recursos no reportados ante las autoridades nacionales. Estos recursos se trasladarían, adicionalmente, para la compra de votos y la trashumancia electoral.
7. Limitación del control judicial, disciplinario y ciudadano. Los entrevistados manifiestan la imposibilidad de hacer control efectivo a los delitos electorales en Urabá, debido al temor generalizado que se observa en la paz armada que ofrece el EGC. Esto ha implicado que el Estado no sea capaz de tomar decisiones definitivas y certeras sobre procesos disciplinarios y penales, como el del ganador de la Alcaldía de Apartadó en 2023, Héctor Rangel, que, aún siendo destituido en 2024 sigue usando recursos judiciales que ponen en vilo la administración que logró el triunfo de su sucesor Adolfo Romero.

La Misión de Observación Electoral (2024), publica en todos los procesos electorales un indicador de riesgo relacionado con delitos electorales o afectaciones por violencia. Para el caso de Urabá, en las elecciones de 2023, ofrece un análisis que valida la hipótesis de “paz armada”, teniendo en cuenta que entre 2019 y 2022, la zona desapareció del radar al no tener denuncias de cooptación armada para el voto. Esto confirma la sofisticación de la gobernanza criminal, que al controlar la administración pública y las relaciones sociales, no necesita conflictuar.

En síntesis, estos seis elementos, se observa la grave limitación en la integridad del proceso electoral de Urabá, debido a la cooptación indirecta de los actores políticos para participar, por la vía de “paz armada” que se demuestra en la enorme financiación informal e ilegal de unos sectores políticos. Así mismo, la escasa capacidad del Estado subnacional por garantizar esa misma integridad, debido a la falta de funcionarios, a la cooptación de estos por cuenta de las presiones criminales, entre otros.

### **De lo nacional a lo subnacional: Urabá**

Gustavo Petro ganó la elección de 2022 en Urabá, superando a los representantes de los partidos políticos tradicionales, incluidos los que avalaron en 2023 a los alcaldes ganadores. En Urabá, partidos históricamente adversarios como el Liberal, Conservador y la U, se unieron en apoyo a los candidatos vencedores en los municipios de la región. Independientemente de la denominación, con cada aval o co-aval, cada partido tuvo acceso a una porción de la administración pública.

No obstante, para los líderes nacionales lo más significativo no son los presupuestos (que son pocos), sino controlar las fidelidades de líderes sociales de cara a las elecciones nacionales de 2026. Bajo esta perspectiva, personajes como Julián Bedoya, líder del Partido Liberal en Antioquia, “apadrinó” a los alcaldes electos en Turbo, Apartadó y Carepa, mientras que sus opositores del partido Conservador a nivel nacional, como el Conservador Juan Diego Gómez, apadrinó al resto.

Según dos entrevistados, estos apoyos únicamente se dieron por los avales que otorgaban estos partidos, pues, en muy bajo monto, se entregaba dinero para las campañas. En tal sentido, las grandes fiestas convocadas en los territorios eran pagadas con dineros locales no informados ante las autoridades electorales. En tal sentido, para los políticos nacionales el Urabá representa una despensa importante de votos (cerca de 150 mil), pero dejan a merced de los líderes locales y sus relaciones con actores legales e ilegales, la campaña electoral. Esta situación es lamentable pues no se generan procesos democráticos de deliberación partidista desde las regiones hasta el nivel nacional, con lo cual prevalecen intereses particulares invisibles a nivel nacional.

## **La debilidad de la opinión pública: de medios a redes**

El análisis hemerográfico y las entrevistas semiestructuradas realizadas permitieron visibilizar dos grandes problemas de la opinión pública local, que limitan la ciudadanía en Urabá: en primera medida, se observa un problema estructural de la sociedad, que no ha generado un mercado amplio, de oferta y demanda permanente de información profesionalmente producida. En Urabá hay dos grandes emisoras de radio reconocidas por su cobertura regional y realizan programas de opinión sobre la política local: Antena Stereo y Apartadó Stereo. En el análisis de las redes sociales y de los debates, se observan acalorados discursos y denuncias ad hominem, de simpatizantes de uno u otro candidato.

La baja calidad de estas discusiones se consolida por la inexistencia de investigación periodística rigurosa sobre las mismas denuncias, dejando la conversación ciudadana en ruido pasajero, con baja incidencia en el comportamiento ciudadano. En los problemas estructurales también se encuentra el bajo nivel educativo de la mayoría de la población, que incide en bajas capacidades de alfabetización digital y pensamiento crítico. Estas condiciones han sido reafirmadas por los entrevistados como una causa estructurante de los incentivos para los delitos electorales, especialmente la compra de votos. Finalmente, el periodismo en Urabá es un trabajo informal para la mayoría de los profesionales, que no cuentan con seguridad social, salario fijo, ni prestaciones sociales, quedando a merced de la contratación de pauta oficial.

El segundo problema de la opinión pública está relacionado con la estructura política clientelista. Los medios de comunicación regionales de mayor audiencia participan del presupuesto municipal y ejercen “periodismo extorsivo”, según las palabras de uno de los entrevistados. Esto consiste en una relación transaccional de estos medios con contratos informales o pagos no declarados de la administración municipal, para que estos adapten su línea editorial a las necesidades coyunturales de una u otra administración. Este apoyo editorial no se evidencia únicamente en los espacios radiales, sino también en las discusiones de redes sociales, donde se ejerce una gran presión para apoyar o atacar a los candidatos, según sea el caso.

En este punto se observa la aplicación de los sesgos de confirmación y presión de grupo, que además favorece la inteligencia artificial aplicada por las plataformas digitales de mayor impacto, especialmente Facebook. En la medida en que se observan tendencias generadas por los grandes medios de comunicación o por las campañas electorales y grupos políticos, se empiezan a ver

dinámicas de presión masiva en favor o en contra de uno u otro candidato, sin debate sustancial sobre las propuestas. Se opaca radicalmente las posibilidades de grupos alternativos que no tengan los recursos para movilizar las grandes masas de votantes.

El fenómeno de Facebook y WhatsApp requiere un capítulo especial. Según el análisis de todos los entrevistados, la mayor cantidad de población de Urabá accede a información mediante la red social Facebook. Esto se debe a la implementación de estrategias comerciales de los operadores de telefonía celular que ofrecen la conexión a Facebook como parte de un paquete básico de datos de internet, prepago o pospago. Los actores políticos, observando esta situación, difunden la mayor parte de su información por Facebook y WhatsApp.

Las consecuencias son cercanas a lo que se observa en el resto del mundo: cooptación del lenguaje y las ideas por cuenta de la sobreexposición de unos candidatos sobre otros, a partir de pagos hechos a la plataforma, seguidores y comerciantes. El caso de los elegidos alcaldes en Turbo Alejandro Abuchar y Apartadó, Héctor Rangel, evidencia el uso de redes. En ambos casos, los dos líderes realizaron grandes inversiones en imagen en estas redes, que difundían productos audiovisuales de alta calidad, en desmedro de los demás candidatos que no contaban con estos recursos. En ambas plataformas se observó el uso de mensajes identitarios, con poco trasfondo ideológico acerca de los problemas estructurales de cada territorio.

En consecuencia, el debate electoral se ve gravemente afectado por la desinformación y presión de grupo generada en diversos espacios radiales y digitales, aupados por periodistas y medios de comunicación reconocidos, pero también por los líderes políticos que observan en esa tensión social, un espacio para capitalizarse. Se junta, así, los cuantiosos recursos de campaña electoral no reportados, con la presión de grupo, en medio de una “paz armada” que impide la libre opinión e inviabiliza propuestas alternativas.

## **Conclusiones**

En síntesis, pudimos extraer las siguientes conclusiones del ejercicio analítico desarrollado:

- La “paz armada” ofrecida por el EGC ha propiciado la concentración de poder en los grupos políticos que aprovechan la debilidad el sistema social, así como de las instituciones judiciales subnacionales, para controlar las administraciones públicas, su contratación y su discurso. La “paz armada” opera como una gobernanza criminal de los

asuntos públicos, en la medida en que permite la consolidación de prácticas antidemocráticas como la financiación desproporcionada de unas campañas electorales, en desmedro de las otras.

- El clientelismo nacional, en relación con Urabá, se sirve de la paz armada: los principales líderes nacionales con incidencia en Urabá, observan con beneplácito la reproducción del poder entre los mismos líderes políticos, sin recambio hacia propuestas alternativas, ni de derecha ni de izquierda. Estos políticos se benefician del control sobre el presupuesto, independientemente de que detrás de la financiación de los grupos políticos esté la paz armada, toda vez que no se hacen responsables judiciales ni disciplinarios, al ser territorios alejados de los grandes centros de poder.
- Los medios de comunicación son cadenas de transmisión del clientelismo nacional y local. En la medida en que es efectivo el “chantaje extorsivo”, que implica la permisividad editorial con unos y el ataque a otros, según la conveniencia, omiten el deber profesional de producir información suficiente sobre los problemas territoriales, de tal manera que se logren dos objetivos claros de la opinión pública: crear agenda pública acerca de las necesidades ciudadanas y controlar el poder político.
- Así mismo, la informalidad en el trabajo periodístico obliga a que la opinión pública esté sometida a información de muy baja calidad, sin capacidad investigativa y casi siempre sometida a las comunicaciones oficiales de las entidades administrativa. En muy pocos casos, en los años recientes, se ha observado periodismo investigativo del orden nacional acerca de problemas en Urabá. Cuando se ha efectuado, ha estado centrado en informaciones sobre los impactos del conflicto armado interno, reclamaciones de tierras, proyectos de infraestructura y agroindustria, pero no sobre la política local.
- La fragilidad de la sociedad está confrontada a una feroz gobernanza criminal que domina el espectro político con una “paz armada”, que no genera violencia física ni coacciona el voto, pero que, si incide en la integridad electoral, al comprar votos, al controlar a los principales partidos políticos, entre otros.
- La cultura política de Urabá tiene la paradoja de mostrar rasgos democráticos, en presencia de cooptación del proceso electoral. Siguen emergiendo movimientos ciudadanos, especialmente de jóvenes urbanos que van abriendo espacios para la

deliberación. No obstante, la compra de votos de parte de los políticos tradicionales que financian irregularmente sus campañas con recursos ilegales los deja sin opciones.

- Finalmente, la ciencia política, en cuanto a estudios electorales en América Latina, debe fijar los ojos en la relación entre redes sociales, redes criminales, clientelismo y propuestas alternativas. En casos como el de Urabá, a pesar de que no hay una grave victimización actualmente, la “paz armada” implica prácticas políticas antidemocráticas que socavan cualquier esfuerzo de transformación.