

# La *paz territorial* colombiana: algunas reflexiones sobre sus debilidades en materia de construcción de Estado

Colombian Territorial Peace: Reflections on its Weaknesses with Regard to State Building

Sebastián Rodríguez Luna\*

Recibido: 15 – 11 – 2019 / Aceptado: 16 – 01 – 2020 / Publicado: 01 – 08 – 2020

## Resumen

Luego de terminar el conflicto armado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el gobierno colombiano ideó el proyecto de *paz territorial* como una estrategia que busca llevar las instituciones a los territorios para instaurar la soberanía estatal y garantizar los derechos de todos los ciudadanos. En este texto, analizo ese proyecto y sostengo que es heredero de la tradición liberal del derecho que asume que el Estado es el mejor proyecto de sociedad y que supone que sus postulados, por la sola sanción de la legalidad, son positivos o mejores que cualquier alternativa. Con este fin, caracterizo las zonas de conflicto como territorios con dinámicas complejas de órdenes ilegales, clientelismos, autoritarismos subnacionales y lealtad de los habitantes hacia los grupos armados, y señalo que la principal debilidad de la paz territorial es desatender estos hechos y desconocer a los demás actores como competidores en la construcción de Estado.

## Abstract

After ending the armed conflict between the state and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC, in Spanish), the Colombian government created the *territorial peace* project as the strategy to bring the institutions into territories, so the state's sovereignty can be established, to guarantee the citizen's rights. In this paper, I analyze such project and claim it is heir of the liberal tradition of law, which assumes the state as the best project for society and that its standards, because of the sole sanction of legality, are positive or better than any other alternative. To this aim, I characterize the war zones as territories with complex dynamics, such as illegal orders, clientelism, subnational authoritarianisms, and the inhabitant's loyalty towards the armed groups. I argue that the main weakness of the territorial peace project is leaving those issues unattended, and not acknowledging the other actors as competitors in state building.

## Palabras clave:

Acuerdo de paz, Colombia, conflicto armado, construcción de Estado, paz territorial.

## Cómo citar este artículo

(APA): Rodríguez Luna, S. (2020). *La paz territorial colombiana: algunas reflexiones sobre sus debilidades en materia de construcción de Estado*. *Opinión Pública*, 14, 9-21.

## Keywords:

Armed Conflict, Colombia, Peace Agreement, State Building, Territorial Peace.

## Declaración de conflictos

**de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés.

\* Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Profesor de la Especialización en Paz y Desarrollo Territorial de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN). Sus áreas de investigación son construcción de paz, construcción de Estado y política subnacional. Contacto: [sebastian\\_rodriguez@cun.edu.co](mailto:sebastian_rodriguez@cun.edu.co)

## Introducción

En noviembre de 2016, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Estado colombiano firmaron el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* para acabar con el conflicto armado que los había enfrentado por 60 años. En términos generales, el *Acuerdo* consiste en el desarme de las FARC y su retorno a la vida civil, la responsabilidad del Estado para protegerlas y garantizar su derecho a la participación política y, sobre todo, el reconocimiento de unas situaciones que dieron origen al conflicto, lo que conlleva una serie de actuaciones estatales para remediarlas. Esas acciones consisten, principalmente, en la reforma rural para hacer del campo un espacio que provea riqueza a sus habitantes, la apertura del sistema político para que otros actores puedan participar en él y un enfoque distinto en la política de drogas, entre otros aspectos.

Para desarrollar esas tareas, el Gobierno de Juan Manuel Santos, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ideó el proyecto de *paz territorial*, cuyo principal objetivo es llevar las instituciones del Estado a los territorios en los que el conflicto tuvo lugar, a partir de un enfoque de derechos y de participación, y en el entendido de que las instituciones (particularmente los aparatos de provisión de bienes públicos) constituyen la mejor manera de solucionar los problemas que dieron lugar al conflicto.

Este texto analiza el proyecto de paz territorial del Gobierno colombiano para sostener que su enfo-

que se inscribe en las narrativas clásicas de “llevar el Estado a las regiones” (López, 2013). Al tener en cuenta que una de las características principales de las zonas de conflicto es la frágil presencia que tienen los poderes públicos, pues es fragmentada o está cooptada por otros poderes ilegales, argumentaré que esa visión le imprime al proyecto un carácter colonizador, en tanto recoge el discurso de la modernización y del derecho liberal que afirma que, por causa del monismo jurídico, lo que proviene del Estado es necesariamente mejor y que todos los modelos de organización deben remitirse a él. En esa misma línea, sugeriré la hipótesis de que el proyecto de paz territorial desconoce los órdenes sociales existentes en las zonas de conflicto y que, por tanto, la idea de construir Estado allí se enfrenta al actuar de otros competidores (guerrillas, grupos paramilitares, mafias, élites locales, entre otras), lo cual supone una debilidad para el proyecto.

El artículo se organiza en cinco secciones: en primera instancia, se presenta la literatura sobre la construcción de Estado, en la que se evidencia la herencia de la tradición estatista o legalista del derecho liberal, y que es el sustento sobre el que se levanta la paz territorial; posteriormente, se describen las características de las zonas en conflicto como obstáculos a los que se enfrenta la paz territorial; luego, se exponen los intentos que Colombia ha hecho para “llevar el Estado a las regiones”; en cuarta instancia, se describe el proyecto de paz territorial y se argumenta cómo es heredera de la visión colonizadora, y, finalmente se ofrecen unas conclusiones y recomendaciones.

## Construcción de Estado y derecho liberal

### Ni querido ni buscado:

#### literatura sobre la formación del Estado

La explicación liberal sobre la formación del Estado moderno utiliza la historia europea para resaltar las disputas que le dieron lugar. En general, esa

tradición lleva a la clásica definición weberiana según la cual “Estado es una comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio de la violencia

física legítima en determinado territorio” (Weber, 1946, p. 78). En esa visión, el Estado moderno es un aparato que acumula con eficacia y de forma centralizada la capacidad de coerción, protección y extracción, y que cuenta con una burocracia educada y separada de los políticos. La notable influencia de esa tesis la ha llevado a convertirse en el paradigma del Estado moderno, al tiempo que este modelo es visto como la versión más acabada de organización social y la meta que todos los gobiernos buscan alcanzar.

El desarrollo de la visión weberiana logró, con mayores o menores variaciones, un consenso relativamente generalizado: que el Estado moderno nunca fue una “meta” que las sociedades buscaran voluntariamente, sino que más bien es el resultado encontrado en el camino. Mann (2012), por ejemplo, entiende que el Estado surge por las disputas en torno a cuatro fuentes de poder –ideológico, económico, militar y político– que dieron lugar a dinámicas de cohesión social y de lucha de clases que, a la postre, se transformaron en arreglos territoriales e institucionales en los que todos los actores se dividían las fuentes de poder. Es decir, la sociedad no es un sistema perfecto de interacciones pacíficas y organizadas, sino el resultado de luchas descarnadas por establecer la hegemonía de una parte; por lo cual, el Estado no es el resultado buscado, sino lo que se pudo alcanzar (Lanski, 1998).

El enfoque en las disputas también caracteriza a Moore (1973), para quien la aparición de nuevas clases sociales, por oposición al campesinado y a la nobleza, inició una serie de transformaciones importantes. Por ello, cuando comienza la industrialización del sector agrario, las sociedades se enfrentan a revoluciones que cambian la organización existente y establecen nuevos arreglos institucionales. En otras palabras, las clases sociales se enfrentan, se alían, se traicionan y se alían de nuevo para mantener el control de los medios de producción y convertirse, al ganar, en las detentadoras del poder. De esas disputas surge el Estado nacional como el resultado que mayor consenso produce.

Tilly (1990), por su parte, demuestra que la práctica bélica fue el catalizador de los Estados. En efecto, expone que las guerras fueron libradas para desarmar a otros actores con capacidad de ejercer la violencia y que representaban amenazas para el poder central. Como consecuencia de esta intención, los Estados, que antes eran una mafia ilegal, gravaron el uso de armas y convirtieron su porte en delito. Así las cosas, como únicos poseedores de la capacidad de hacer la guerra *legítima*, los Estados controlaron la coerción y desarrollaron capacidades para extraer la riqueza de los súbditos. Por ello, los gobernantes desarrollan estructuras para administrar esos poderes.

Este proceso llevó a la consolidación del Estado nacional como la unidad política por excelencia, que define unas fronteras para el ejercicio de su soberanía (sin que exista ningún poder superior al suyo) y que establece una fuente única de normas para regular lo social; vale decir, impone el monismo jurídico como una expresión más de su soberanía unitaria interna (Poggi, 1997).

En síntesis, esta literatura coincide en que el Estado nunca fue un modelo buscado por los actores políticos, sino una contingencia que apareció en medio del proceso agonal que, a través de los siglos, terminó en su formación: el Estado moderno no es un objetivo voluntariamente perseguido, sino más bien la alternativa ganadora en medio de varias opciones de organización social. Al comparar ese aspecto con Colombia, cabe preguntarse sobre la conveniencia de construir instituciones saltándose ese paso. Colombia no tuvo las grandes guerras internacionales ni los arreglos territoriales entre clases o actores para llegar al Estado y, sin embargo, se intenta fortalecerlo sin que su formación haya concluido. En este sentido, ¿debería Colombia preguntarse por las dinámicas territoriales y los arreglos entre los actores y no solo sobre cómo proveer bienes públicos?

### La tradición del derecho liberal

El triunfo del Estado como modelo de organización social responde a su utilidad para controlar el territorio y ordenar la vida social, pero también a su propio poder de legitimarse *ex post*: el Estado se asienta en la tradición liberal, apoyada por el derecho, que lo señala como la “mejor” forma de organización social por recoger varios valores considerados importantes. Este acápite argumenta que existe un discurso normativo/legalista según el cual las instituciones que han sido legalizadas por el poder del derecho –por el Estado– son mejores que todas las otras alternativas. Esa tradición proviene del liberalismo y hace uso de las normas jurídicas, por lo cual lo denominaré derecho liberal. No sugiero que las opciones que están fuera del derecho sean necesariamente mejores, pero sí resalto que son alternativas que la tradición liberal deslegitima a través de su capacidad de *decir el derecho*.

Un acercamiento a esa mirada sobre el derecho proviene de Lemaitre (2011), quien sostiene que la academia jurídica suele caer en el error de considerar que aquellas zonas en las que hay violencia, poca presencia estatal, violación de derechos, pobreza, etc., tienen un problema de falta de legalidad e instituciones, es decir, las ven como zonas vacías en las que no hay comunidad, Estado ni ley, y que necesitan de la civilización. La idea está reforzada por las funciones atribuidas al Estado: el aparato, además de ser el detentador del monopolio de la violencia, pasó a tener también un papel de “civilizador del pueblo”, razón por la cual provee educación, que civiliza ante la barbarie.

Otros trabajos reflejan esa creencia en el poder civilizatorio del derecho como expresión del Estado. Por ejemplo, se señala que el Estado debe llevar sus instituciones para que hagan presencia y reemplacen a los poderes ilegales que coaccionan a los jueces, reafirmando la idea de que los órdenes que no están en la ley desaparecerán con el actuar institucional (García, 2008). Incluso, se ha señalado que el discurso jurídico construye legitimidad porque supone que lo que está en la ley es bueno

y, por tanto, necesariamente aceptado por todos los miembros de la sociedad. En otras palabras, el derecho refleja las aspiraciones de la tradición liberal de querer ordenarlo todo a partir de un tipo de racionalidad (García, 2009).

Un elemento importante de la tradición liberal del derecho es el monismo jurídico, que es “la idea de que debe existir, y de hecho existe, un único sistema jurídico y político centralizado y jerarquizado por cada Estado-nación” (Ariza y Bonilla, s. f., p. 1). Bajo el marco del monismo jurídico, las sociedades modernas han asumido como definitiva la noción de que existe un soberano indivisible, un individuo o grupo de individuos con el poder creador del derecho como fuente única que garantice el carácter unitario de la nación. Por lo tanto, se reconoce como derecho y se dota de legitimidad automática a aquello que proviene de ese centro creador de poder.

El origen del monismo jurídico puede rastrearse hasta el proyecto ilustrador y modernizador del liberalismo, dado su compromiso con principios como igualdad, unidad política y seguridad jurídica. Por ello, el monismo jurídico liberal entiende que la existencia de múltiples centros creadores de derecho y múltiples sistemas jurídicos afectan la unidad política de la nación, motivo por el cual la pluralidad jurídica genera desorden y confusión (Ariza y Bonilla, s. f.).

Varios problemas surgen de esa fe en el monismo jurídico: el primero tiene que ver con que el derecho termina convertido en un legitimador *ex post facto* de cualquier desmán del poder, al ser el único con la capacidad de producir normas; en segundo lugar, ha funcionado como una herramienta de la violencia que ha consolidado el poder del capitalismo; en tercer lugar, es una extensión de la pretensión de universalidad de Occidente y sus valores, que invisibiliza las demás expresiones culturales. Esto último se refleja en su práctica de desconocer la existencia de comunidades diferenciadas al interior de un mismo Estado, que resulta en la eliminación de su capacidad de organizarse independientemente (Ariza y Bonilla, s. f.).

En síntesis, existe una tradición liberal del derecho que tiene una pretensión de universalidad, según la cual sus postulados son los correctos por ser legales. Consecuentemente, considera que existe un único centro de producción normativa,

deslegitima todas las otras expresiones e impone sus instituciones como las únicas aceptables. Esa tradición se hermana con el Estado moderno y juntos forman la díada conceptual que fundamenta el proyecto de paz territorial.

## Las zonas del conflicto armado

El conflicto armado colombiano se ha extendido por alrededor de sesenta años. Durante ese tiempo, ha dejado el lastre de muertes, desplazamientos, desapariciones, violaciones, reclutamiento forzado de menores de edad, familias desgarradas, secuestros y otros vejámenes. Sin embargo, la guerra colombiana siempre ha estado localizada (Comisión de Superación de la Violencia, 1992; González, Bolívar y Vásquez, 2003), es decir, se ha librado en unos territorios específicos que, con leves excepciones, no se han expandido significativamente. En este apartado presentaré una caracterización de las zonas de conflicto armado, pero no me detendré en particularidades específicas de cada región ni profundizaré en la intensidad que la guerra haya tenido en cada lugar, sino que privilegiaré asuntos como los actores que hacen presencia allí, los órdenes sociales que ellos han creado, la economía cocalera o la existencia de autoritarismos subnacionales.

En primer lugar, hay que mencionar que las zonas de conflicto son “zonas sin ley” (Lemaitre, 2011), territorios en los que el Estado colombiano no ha hecho presencia o su presencia es precaria. Ello se refleja en que las instituciones no han podido proveer seguridad, justicia, bienestar ni desarrollo económico en las mismas proporciones que en otras zonas. En efecto, territorios como el departamento de Putumayo fueron poblados mucho más tarde que el resto del país (Torres, 2011), por lo cual se consideraron territorios de colonización. Aunado a ello, antes de la colonización eran extensiones de tierra abandonadas por el Estado que ni siquiera tenían la misma categoría político-administrativa que las demás intendencias (que era la división an-

terior a la de los departamentos). Fue el impulso de la economía cocalera, fundamentalmente liderada por las FARC, lo que generó las condiciones de riqueza económica y participación política para que existiera una organización administrativa y se consagrara su existencia jurídica (Torres, 2011).

Pero el mercado cocalero no limita su influencia a la economía. Efectivamente, Duncan (2009) señala que el narcotráfico es mucho más que una actividad criminal y resalta algunas circunstancias estructurales que convirtieron a los grupos narcotraficantes en poderes locales. Por ejemplo, los rezagos históricos en las regiones rurales que obstaculizaron el desarrollo del concepto moderno de ciudadanía, la debilidad del Estado para imponer su soberanía, su distancia territorial y simbólica del resto del país, las relaciones clientelares y los problemas económicos. En ese escenario, entonces, el narcotráfico encontró el caldo de cultivo idóneo para imponerse como el actor económico principal y como determinante para el orden social. Es decir, su estructura ilegal establece otras formas de Estado, a través de ejércitos privados como las guerrillas o los grupos paramilitares que, además de proteger el negocio de la droga, imponen formas de regulación de lo social. En su visión, en las zonas de conflicto el orden social está dado por el narcotráfico: los recursos provienen fundamentalmente de la coca y el poder político estatal es débil o difuso. Por este motivo, es capturado por la mafia de turno, que impone un ejército privado para ejercer la coerción, controlar la economía y ser el Estado alterno. En otras palabras, establecen el imperio de la *ley ilegal* (Mattei y Nader, 2008).

Otra característica de las zonas de conflicto es el tipo de relaciones que se tejen entre civiles y los actores armados ilegales, pues no es claro que aquellos los consideren enemigos o, aun considerándolos así, es probable que encuentren su presencia más beneficiosa que la de las instituciones. Esto puede deberse a las lógicas que imperan en la guerra civil, pues, como señala Kalyvas (2006), cuando las partes se enfrentan, los civiles pueden entregar su lealtad a diferentes grupos, no por una identificación ideológica, sino por la creencia sobre los resultados; en otros términos, la ciudadanía es leal a quien tenga posibilidades de ganar la guerra. Ello se debe a que las personas actúan con racionalidad económica y, en consecuencia, para proteger su vida, declaran su lealtad al bando que parezca más fuerte.

Ahora bien, el control sobre los civiles por parte de los actores armados no responde necesariamente a la coerción por la violencia, pues existen incluso relaciones patrón-cliente que no se agotan en el miedo o en el intercambio económico, sino que están atravesadas por relaciones de lealtad, fidelidad y parentesco. Tal es la posición de Jansson (2006), quien estudia las relaciones clientelares de las zonas coca-leras y encuentra que existe una especie de endeudamiento moral entre el cliente (el campesino cultivador de coca) y el patrón duro o el intermediario (pudiendo ambos ser la guerrilla) porque el primero siente que estos últimos lo protegen a través de la provisión de bienes tangibles. Así, Jansson identifica un sentimiento de lealtad que lleva al campesino, incluso, a actuar en contra de sí mismo para favorecer a su patrón. Esto le permite al autor descubrir de qué lado se ponen los civiles en la guerra.

Lo anterior coincide con el hecho de que los grupos armados ilegales proveen bienes públicos en las zonas de conflicto, tal como lo hacían las FARC en las llamadas zonas de retaguardia. De acuerdo con Aguilera (2014), esa guerrilla estableció procedimientos relativamente sofisticados sobre la administración de justicia, pues clasificaban los delitos de acuerdo con su gravedad, imponían pe-

nas diferenciadas según las circunstancias del caso, desarrollaban “audiencias públicas” de juzgamiento e indicaban instancias antes las que apelar una decisión. Adicionalmente, las FARC imponían orden cuando enfrentaban los abusos de los carteles del narcotráfico y cuando regulaban las relaciones entre productores y comerciantes de coca, indicando precios y actuando como el tercero imparcial que decidía en casos de inconformidad, y también brindaban seguridad al proteger las posesiones de los habitantes ante los desmanes de los colonos o de grandes empresarios de la droga que pretendían quedarse con las mejores tierras.

Las acciones de las FARC como estatalidad alterna también incluían resolver conflictos sobre linderos, daños en cosechas, robos y violaciones, además de imponer tributos para financiar la guerra, pero también para desarrollar inversiones en beneficio de la comunidad. Tal era el caso del “bono cervecero”, que era un impuesto al consumo de cerveza que permitió, en El Caguán, construir escuelas y pagar unas bonificaciones especiales a los profesores y a la enfermera del lugar (Aguilera, 2014). A la par con ello, regulaban la economía al establecer límites sobre el número de hectáreas de coca que era posible cultivar en cada zona, con el objetivo de evitar la sobreproducción o la pérdida de cosechas, y al expedir tablas de precios y de porcentaje de pureza para las transacciones con cocaína. No obstante, no se debe perder de vista que este comportamiento no era exclusivo de las FARC, pues lo intentan tanto los grupos rebeldes (Arjona, Kasfir y Mampilly, 2015) como los paramilitares (Cívico, 2012).

La última característica por resaltar de las zonas de conflicto es la existencia de redes clientelares y de autoritarismos subnacionales que controlan el territorio. En esa perspectiva, Ocampo (2014) señala que, dado que el Estado no hizo presencia a tiempo ni garantizó desarrollo en las regiones, las comunidades vieron frustradas sus expectativas de riqueza y bienestar. En consecuencia, cuando las instituciones aparecen, son vistas como fuentes de recursos y empleo. De allí surge el clientelismo, pues aquel

que controla lo que el Estado pueda proveer crea una relación entre personas con condiciones políticas y económicas desiguales que intercambian votos, lealtad y apoyo por una contraprestación que se materializa en bienes, servicios u oportunidades. Sin embargo, la relación no se circunscribe a la transacción material, ya que establece un vínculo personal que se expresa en el recuerdo de un favor, es decir, en la lógica de la deuda personal o de una relación de afecto.

Sumado a ello, en las zonas de conflicto el poder es ejercido de forma autoritaria. De hecho, en muchos lugares se presentan estructuras similares a los autoritarismos subnacionales (Gibson, 2005) o a los regímenes iliberales que capturan el Estado e impiden la participación de sectores diferentes que disputen el poder. En algunos casos, eso se debe a que las élites controlan las instituciones y se oponen a su consolidación; en otros, porque los grupos armados o las mafias ejercen una mayor influencia que las entidades públicas.

En síntesis, las zonas de conflicto tienen una serie de dinámicas que dificultan las acciones que el Estado emprenda, pues no desaparecen con facilidad. Aquí se han resaltado los órdenes sociales creados por el narcotráfico que incluyen un sistema de creencias y de modos de vivir; la lealtad de los habitantes hacia los ilegales, bien sea por miedo o por agradecimiento; la sustitución de los aparatos de provisión de bienes públicos estatales por el accionar de grupos ilegales que funcionan como un Estado alterno, y las redes clientelares y el autoritarismo subnacional. Estas circunstancias requieren de soluciones que van más allá de la sola presencia de las instituciones, pues ¿qué garantiza que las personas prefieran los servicios del Estado y no los de los ilegales? ¿Cómo crear un orden diferente al existente (el del Estado) que sea aceptado por aquellos que históricamente lo han rechazado? Estas son algunas de las preguntas que el proyecto de paz territorial debería hacerse y que tradicionalmente han sido ignoradas por los intentos colombianos de construir Estado.

## Llevar el Estado a las regiones: los intentos colombianos frente a las zonas del conflicto

Como solución a los problemas del conflicto armado, el Estado colombiano ha aplicado el mantra de “llevar el Estado a las regiones”. Desde 1958 han existido diferentes programas al respecto y desde entonces sus resultados han sido cuestionables, pues muchas zonas del país continúan con las condiciones de poca presencia estatal (López, 2013)<sup>1</sup>.

La política de llevar el Estado a las regiones fue inaugurada por Alberto Lleras Camargo, quien creó la Comisión Especial para la Rehabilitación, una especie de consejo de ministros sobre asuntos de violencia al que se le fijó la tarea de preparar y ejecutar el plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, además de coordinar

las diferentes entidades de los órdenes nacional y regional que tuvieran que ver con su propósito. La Comisión seleccionó unas zonas que ya no eran violentas y otras que aún lo eran para que en ellas se desarrollaran actividades de pacificación y de rehabilitación. El objetivo último era acabar la ruina económica de las regiones e integrarlas a la nación.

La Comisión fue clausurada en 1961; a partir de entonces y durante el Frente Nacional, se dieron iniciativas similares con enfoques variables entre reforma agraria con modernización institucional (el modelo de los mandatarios liberales) y el enfoque antisubversivo y antirrepúblicas independientes (el modelo conservador). Ambas establecieron al gobierno cen-

1 A menos que indique lo contrario, lo señalado en este acápite proviene de López (2013).

tral como el núcleo de la modernización y en esa dirección apuntaron todos los programas y proyectos. Las disputas bipartidistas hicieron que el Ejecutivo se quedara con la iniciativa del gasto y la tecnocracia, mientras que el Congreso y los políticos profesionales se tomaron el clientelismo y las regiones.

En 1982 reaparece la idea de un programa dirigido específicamente a las zonas afectadas por la guerra. En efecto, Belisario Betancur crea el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para desaparecer las “causas objetivas de la violencia”, pero es con Virgilio Barco que el PNR se vuelve una prioridad política y se transforma en la principal estrategia territorial del Estado. Sin embargo, su enfoque ya no son las causas objetivas, sino la falta de legitimidad política y de alcance del Estado y su desarticulación regional. Para ello, aplica una fórmula de participación e inversión que le dé más presencia a las instituciones, pero que, a la postre, no desapareció la violencia.

César Gaviria, en cambio, eliminó varias funciones del programa, además de cortarle los recursos con la visión de menos Estado y más mercado, priorizando la participación a través de la Asamblea Nacional Constituyente. Por su parte, Ernesto Samper creó la Red de Solidaridad Social, que buscaba llevar la oferta institucional a los más pobres dentro de los pobres. También agregó el enfoque antinarcoóticos, por lo cual la estrategia gubernamental combinó subsidios y servicios estatales para los más vulnerables con la erradicación de cultivos ilícitos y proyectos productivos, que fue el comienzo del Plan Colombia de Andrés Pastrana.

Más adelante, con la Doctrina de Acción Integral primero y con el Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial después, el gobierno de Álvaro Uribe retomó la idea de establecer capacidades institucionales para la prosperidad económica, social e institucional como forma de superación del conflicto. Dado que la Fuerza Pública había recuperado el territorio, se entendía que las demás entidades del Estado debían consolidar el control institucional por medio de la provisión de servicios y bienes públicos.

Como se ve, la tradición de “llevar el Estado a las regiones” ha centrado sus esfuerzos en la provisión de bienes públicos y en la presencia estatal, pero no se ha preguntado por los órdenes sociales preexistentes, por la legitimidad construida por los actores ilegales ni por la desconfianza que los ciudadanos pueden tener hacia la institucionalidad pública. Tampoco ha vinculado activamente a los actores de las zonas del conflicto, sino que los ha considerado simples receptores de las políticas del nivel central o beneficiarios de los servicios ofrecidos por el Estado. Este último elemento es importante porque, en la práctica, ha implicado que se desconozcan las costumbres y el conocimiento locales a la hora de construir Estado, pues se asume que lo que funciona en las zonas más desarrolladas (usualmente urbanas) necesariamente debe funcionar en las demás, que son mayoritariamente rurales.

Frente a esa situación, es pertinente revisar si la paz territorial, como la nueva fórmula para construir paz y Estado, tiene en cuenta esas circunstancias e intenta cambiar esa tradicional forma de actuar.

## El proyecto de paz territorial: desconociendo las dinámicas territoriales

El gobierno de Juan Manuel Santos propuso la *paz territorial* como la estrategia para reconstruir las zonas de conflicto y llevar las instituciones públicas a

los territorios para romper el control de los actores ilegales e instaurar definitivamente la soberanía del Estado como garantía de los derechos de los ciuda-



danos (Jaramillo, 2015). No obstante, no existe un documento de política ni un plan diseñado sobre la paz territorial; de hecho, el término ni siquiera aparece en el Acuerdo de Paz. Así, contamos solo con los pronunciamientos y declaraciones publicadas por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, y el entonces consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo. A partir de ellas, analizaré las propuestas de la paz territorial para evaluar si las preguntas que se hace son las correctas.

En desarrollo de lo anterior, el Alto Comisionado para la Paz ha sostenido que las fallas en la institucionalidad son unas de las más graves consecuencias del conflicto armado, pues han minado tanto la capacidad de proveer bienes públicos y satisfacer derechos como la de asegurar las condiciones que permitan tramitar las demandas políticas de la sociedad. Por este motivo, agrega, la paz es la posibilidad de “alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio” (Jaramillo, 2015). Sin embargo, el proyecto de paz territorial parece replicar la lógica de “llevar el Estado a las regiones”, pues no tiene en cuenta todas las dinámicas ni los actores de las zonas de conflicto.

Por ejemplo, si bien el proyecto reconoce que el modelo de “llevar el Estado a las regiones” se quedó sin aire, agrega que no es la intención del gobierno que “las comunidades se organicen por su cuenta” (Jaramillo, 2015, p. 5). Sí confirma que la expectativa es crear una alianza entre las comunidades y el Estado para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio, pero pareciera dejar de lado a los demás actores con capacidad de incidir en el poder, fundamentalmente a los ilegales, y las dinámicas que antes se señalaron. En línea similar, el proyecto también busca trabajar de la mano de los líderes locales legales, tales como alcaldes y gobernadores, para tejer una red de construcción en torno a la paz.

Sumado a lo anterior, vale la pena revisar algunas de las primeras acciones que se pusieron en marcha. De acuerdo con Rafael Pardo (2016), Alto Consejero para el Posconflicto, hay una estrategia de

respuesta rápida que tiene lugar simultáneamente a la movilización de las FARC hacia las zonas concentración. Se trata de 119 municipios en los que, durante año y medio, la Fuerza Pública haría presencia, bien sea reforzando las bases o comandos existentes, o construyendo unos nuevos donde sean necesarios. Ahora bien, no señala cómo se dará el encuentro con los demás actores ni cómo la sola presencia del Ejército va a construir confianza en el Estado. Tampoco tiene en cuenta cómo van a romper el orden social de los ilegales. Aquí es importante recordar que los actores armados han proveído bienes públicos a los habitantes del territorio; pero, pese a ello, el proyecto de paz territorial no presenta una propuesta clara que haga que su oferta sea mejor o más aceptable que las existentes. Es decir, la paz territorial no plantea claramente por qué para un habitante de un municipio es más beneficioso aceptar la seguridad del Estado que la de las FARC, por ejemplo. En ese sentido, pareciera que la paz territorial asume que, por ser legal, sus postulados son necesariamente más aceptables en términos de racionalidad.

Por otro lado, es importante pensar en el ejercicio legal del poder local. Gibson (2005) sostiene que uno de los requisitos para romper los autoritarismos subnacionales es la inclusión de sus problemas en los debates nacionales. En otras palabras, cuando la corrupción de un municipio se vuelve un asunto de todo el país, el poder del autoritario se expone a ser desestabilizado. No obstante, el proyecto de paz territorial no contempla esto. En ninguno de sus puntos se observa que haya un sistema de información o un grupo de medios de comunicación investigativos que sean parte de la estrategia de recuperación del territorio, los cuales serían la mejor manera de posicionar a nivel nacional los debates locales. Basta observar cómo la presión desde el centro del país de congresistas como Claudia López y de reportajes como los de *La Silla Vacía* generaron el clima adecuado para que las autoridades adelantaran las acciones necesarias que terminaron en la captura del exgobernador de La Guajira Francisco “Kiko” Gómez. Si

bien las FARC se retirarán de las zonas de conflicto, actores como el recién mencionado se cuentan por montones en los territorios, por lo cual atajarlos debería ser una de las tareas más importantes para el proyecto de paz territorial, asunto que, sin embargo, no es tenido en cuenta.

La paz territorial también obvia la lealtad que los habitantes pueden sentir hacia los ilegales. Sin querer decir que las personas están conformes o actúan en connivencia con las guerrillas o los grupos paramilitares, sí es importante preguntarse por ese aspecto. Como se vio, sea por miedo o por lealtad, los ciudadanos de las zonas de conflicto pueden tener alianzas con los actores ilegales, hecho que puede ser un obstáculo para el desarrollo de las instituciones y, sobre todo, para la construcción de legitimidad. Pese a ello, la paz territorial no contempla esa situación ni se cuestiona sobre cómo evitar los posibles *spoilers* que podría encontrar en su proceso. Tampoco reconoce que puede haber actores civiles que simplemente no estén interesados en ser parte del Estado porque estratégicamente no lo consideran conveniente, como Scott (2009) lo expone. Pareciera, en cambio, que la paz territorial asume la lógica del derecho liberal.

Finalmente, es de resaltar otro problema de la paz territorial: la lógica de la competición. Tilly (1985) sostiene que los Estados fueron, en algún momento de la historia, piratas, bandidos y saqueadores que lograron la aceptación de la población a la que gobernaban y que desarmaron a todos los habitantes, es decir, asumieron el monopolio de las armas y convirtieron en delito portarlas sin su autorización.

## Conclusiones

Este trabajo indagó sobre el proyecto de paz territorial del gobierno colombiano, en particular sobre su interés por fortalecer las instituciones en los territorios. Para ello, a partir de la revisión de literatura sobre construcción de Estado, fue posible

Para Tilly, el proceso de formación de los Estados comenzó con bandas de delinquentes que amenazaban para luego cobrar por proteger de su propia amenaza y finalmente legitimarse a sí mismos por virtud de la legalidad. En esta hipótesis se encuentra una multiplicidad de bandas que se enfrentaban por la hegemonía hasta que una resultaba ganadora, aquella que se convierte en la soberana. En esa lógica, todos los armados que intentan imponer orden son competidores del Estado, pues tienen la pretensión de convertirse en el poder soberano. De allí que una de las tareas estatales, además de hacer la guerra, cobrar impuestos y proteger a sus ciudadanos, sea la de eliminar las amenazas contra su control o, si se quiere, acabar (o absorber) a sus competidores.

La explicación de Tilly es interesante para la paz territorial porque permite plantear preguntas sobre cómo enfrentarse a los actores ilegales. En efecto, si los grupos rebeldes en las zonas de conflicto fueran considerados competidores del Estado, ¿sería correcto querer reemplazarlos solo con presencia de las instituciones? ¿Es un error de la paz territorial no pensar en los reductos de los ilegales? Finalmente, de ser competidores, ¿cómo podría el Estado absorberlos? Una vez más, la paz territorial falla al no incluir este asunto en su lógica. En síntesis, la paz territorial deja de lado varias características o dinámicas propias de las zonas de conflicto armado, lo cual supone una debilidad para el proyecto. En esa medida, en la paz territorial subyace una lógica liberal que asume que las instituciones del Estado –en tanto modelo acabado de organización– son la solución a los problemas sociales.

comprobar que el orden estatal no es un resultado buscado ni tampoco sencillo, sino el producto de macroprocesos históricos, políticos y económicos que se dieron a través de arreglos territoriales, disputas entre actores y clases, guerras y demás.

También fue evidente que, a partir de la idea del Estado moderno como el mejor modelo de sociedad, existe una tradición liberal del derecho que asume que sus postulados, por el solo hecho de ser legales y de emanar de la fuente autorizada de producción jurídica, son mejores que otras expresiones normativas.

Además de ello, la caracterización de las zonas de conflicto evidenció que en ellas existen unas dinámicas complejas que no se solucionan exclusivamente con la presencia estatal. Se trata de asuntos como la existencia de órdenes sociales basados en el narcotráfico, la lealtad de los habitantes hacia los actores ilegales, la provisión de bienes por parte de esos mismos actores y la presencia de redes clientelares o de autoritarismos subnacionales.

A partir de esas dos situaciones, se resaltaron algunas debilidades en el proyecto de paz territorial, toda vez que, al beber de la tradición del derecho liberal y con la intención de fortalecer las instituciones, asume que las recetas de “llevar el Estado a las regiones” son buenas por sí mismas, con el agravante de desconocer las dinámicas locales que aquí se señalaron. Además, no se tiene en cuenta cómo enfrentarse a esas circunstancias. En esa medida, el proyecto de paz territorial pareciera tener una lógica colonizadora. Como consecuencia de lo anterior, es posible formular algunas

recomendaciones de política. En primer lugar, las preguntas sobre cómo llevar el Estado a las regiones son erróneas: sería más provechoso preguntarse sobre qué actores hay en cada territorio, con qué lógicas actúan, con quiénes se alían, qué disputas mantienen o cómo compiten con el Estado. Con ello, seguramente, es posible diseñar mejores respuestas que enriquezcan las políticas públicas que buscan fortalecer la presencia estatal.

También es importante pensar en qué tan acabado está nuestro Estado como para querer fortalecerlo. Es decir, ¿ya terminamos el proceso de formación inicial para poder pasar al fortalecimiento? ¿Qué falta para comenzar la consolidación? Sería interesante pensar en ello al seguir la lógica de que, para correr, antes hay que saber caminar.

Finalmente, es importante que los tomadores de decisiones en materia de paz territorial puedan actuar sin la venda del derecho liberal. Si bien la legalidad es uno de los valores principales del Estado moderno y de la sociedad organizada (cuya conveniencia no cuestiono), también es cierto que, en ocasiones, se observan los problemas solo desde esta orilla. No se trata de que el Estado actúe con la misma lógica de los competidores ilegales, pero sí de que empiece a incluir en su perspectiva otras visiones que enriquecerían, al menos, los insumos para tomar decisiones.

## Referencias

- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri).
- Ariza, L. y Bonilla, D. (s. f.). El pluralismo jurídico: contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico. Recuperado de <https://bit.ly/3x0IoZT>
- Arjona, A., Kasfir, N. y Mampilly, Z. (2015). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cívico, A. (2012). “We are Illegal, but not Illegitimate”. *Modes of Policing in Medellín, Colombia. Political and Legal Anthropology Review*, 35(1), 77-93.

- Comisión de Superación de la Violencia. (1992). *Pacificar la paz*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri); Cineo; Comisión Andina de Juristas.
- Duncan, G. (2009). El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano. En Á. Camacho, M. Wills, M. Rivera, G. Duncan, R. Vargas y C. Steiner, *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (pp. 165-212). Bogotá: Universidad de los Andes.
- García, M. (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58, 101-32.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia: de la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Jansson, O. (2006). Triadas putumayenses: relaciones patrón-cliente en la economía de la cocaína. *Revista Colombiana de Antropología*, 24, 223-247.
- Jaramillo, S. (2015). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado Para la Paz.
- Kalyvas, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemaitre, J. (2011). ¿Constitución o barbarie? Cómo re-pensar el derecho en las zonas sin ley. In C. Rodríguez, *El derecho en América Latina: los retos del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lenski, G. (1988). Review of the Sources of Social Power. *European Sociological Review*, 4(1), 90-102.
- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por “llevar el Estado a las regiones”, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? *Arkanos*, (18), 1-25.
- Mann, M. (2012). *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattei, U. y Nader, L. (2008). *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*. John Wiley & Sons.
- Moore, B. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Editorial Península.
- Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Pardo, R. (1 de diciembre del 2016). Implementación de los acuerdos de paz. Entrevista con M. Duzán. *Semana en Vivo*.

- Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Scott, J. C. (2009). *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back* (pp. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, M. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: Cinep.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.