

“Paz territorial”... Análisis crítico respecto a la participación y la legitimidad en la implementación del acuerdo de paz en Colombia

Autores: Irene Vélez-Torres & James Larrea-Mejía

Preparado para presentar en el Congreso Virtual LASA2020 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, del 13 al 16 de mayo de 2020.

RESUMEN

La desilusión generada por las operaciones tecnocráticas de construcción de paz hasta entrada la década del 2000 ha llevado a distintos académicos y funcionarios a abogar por un nuevo enfoque basado en la construcción de relaciones de confianza y legitimidad entre la ciudadanía y el estado. Más aún, en el caso del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP (2016), la construcción de paz estaría atravesada por un ejercicio participativo que permitiría romper con una marginación histórica de la población rural a través de mecanismos de participación con enfoque de género y etnicidad. Los PDET en Colombia representan quizás el esfuerzo más ambicioso jamás realizado para construir esta paz-imaginada desde el territorio y con la gente. El proceso implicó la construcción de planes participativos de desarrollo local en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, y con mayores índices de pobreza y debilidad institucional, partiendo de un esquema piramidal invertido, con una primera fase de reuniones públicas celebradas en veredas a las que, en principio, se invitó a todos los ciudadanos locales a participar. Si bien el proceso de planificación resultó en la formulación de dieciséis planes regionales consolidados, el enfoque ascendente mostró límites importantes, ya que los PDET no lograron integrar las visiones y reivindicaciones de grupos indígenas, afrodescendientes y campesinos, además de que en lo local se fue transitando hacia una seguridad militar, incluso opuesta a las demandas sociales. En la medida en que la implementación del Acuerdo de Paz privilegió una visión individualista y liberal que contrastaba con las ideas colectivas de participación presentadas por algunos actores (es decir, pueblos indígenas, afrodescendientes, organizaciones campesinas y excombatientes de las FARC-EP), los PDET resultaron en "una lista de mercado" cuya responsabilidad financiera terminó recayendo en el eslabón más pobre de la estructura del estado: los municipios. A través de una investigación activista desarrollada desde 2018 con un enfoque complementario etnográfico y de intervención social a través de la educación, este artículo se pregunta por el giro en la implementación de los PDET y sus rupturas respecto a la paz territorial imaginada.

INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DE LA PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

El equipo negociador del gobierno colombiano durante los diálogos de La Habana propuso el concepto de *paz territorial*, con el cual la construcción de paz implicaría no solamente el desarme de la guerrilla, sino la intervención en aspectos estructurales y simbólicos de la violencia (Sierra & Antón 2018). Sergio Jaramillo, negociador de paz del gobierno, explicó este enfoque en una conferencia realizada en los Estados Unidos en 2014:

“(...) Si un país vive un conflicto -aun uno como el colombiano que se ha reducido en su alcance e intensidad-, es inevitable que tenga o haya tenido serias fallas en su institucionalidad, tanto en su capacidad de producir bienes públicos y satisfacer derechos en todo el territorio, como de asegurar las condiciones para tramitar las demandas políticas de la sociedad. (...)”

Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual.

Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz.” (Jaramillo, 2014, p. 6)

La postura de Jaramillo, como representante del gobierno en el más reciente diálogo de paz que resultaría en la dejación de armas por parte de al menos 7 mil guerrilleros de las FARC-EP, revela, en primer lugar, la centralidad que tuvo el fortalecimiento institucional en el diseño del Acuerdo de Paz y, en segundo lugar, la necesidad de articular a las comunidades que habitan las regiones afectadas históricamente por la guerra a la construcción de paz. La perspectiva territorial, pues, parte de reconocer el carácter diferenciado de la guerra en la geografía nacional, y consistiría en priorizar esos territorios afectados por el conflicto y vincular a la población de esas ruralidades al proyecto de la paz.

El diseño institucional para la paz en clave territorial incluyó perspectivas diferenciales basadas en la etnicidad y el género:

- El Enfoque de género.
- El Capítulo étnico en el Acuerdo.

También, este diseño fomentó los mecanismos de participación para la población rural, los cuales estarían articulados a los planes y programas para la paz, en particular al diseño de los PDETs y de los PNIS:

- Los PDETs: fueron los ...
- El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): fue el principal instrumento para el cumplimiento del Punto 4 del Acuerdo de Paz, concentrado en la solución al problema de las drogas ilícitas. El PNIS permitiría la erradicación voluntaria de cultivos de coca, acompañada de asistencia técnica en proyectos productivos alternativos y un periodo de transición de dos años en el que las familias recibirían asistencia económica para fines alimentarios. La ruta de implementación del PNIS contemplaba una serie de asambleas comunitarias que, desde el nivel veredal hasta el municipal, permitirían generar acuerdos individuales y colectivos de sustitución; el gobierno municipal, así como delegados del gobierno nacional, Naciones Unidas y delegados de las antiguas FARC-EP eran actores clave de dichas asambleas.

La participación social en el contexto de la *paz territorial* respondía al llamado de un sector de académicos y funcionarios respecto a la necesidad de restaurar relaciones de legitimidad y confianza entre la ciudadanía y el estado como factor determinante de la construcción de un estado funcional en el post-conflicto (Rocha Menocal 2011; DFID 2010).

Aunque aparentemente innovadora, la paz territorial reprodujo una visión neo-institucional ya conocida:

- 1) Porque asumió que es necesario construir estado (liberal moderno) para construir paz (Simonsen 2004).
- 2) Porque asumió que el estado podía resolver su contradicción con la sociedad civil a través de estrategias de cooperación entre actores y sectores (Bouillon 2004).
- 3) Porque asumió que para garantizar el modelo económico neoliberal era necesaria el adecuado funcionamiento de las instituciones (Zubiría 2016). (Ello nos lleva a pensar que la paz también buscaría o permitiría abrir nuevas fronteras extractivas)

En la base de los principios de la paz territorial persiste una presunción neo-liberal que ampliamente analizada por los politólogos entre 1980 y 1990 que consiste en asumir que los estados son capaces de identificar intereses comunes y promover una dinámica de cooperación que sea benéfica para distintos sectores y actores (Bouillon 2004). Esta práctica permite, por un lado, resolver la contradicción entre estado y sociedad al poner a todos los actores en perspectiva de colaboración, a la vez que permite crear hegemonía sin coacción, pero desde la participación de distintos actores para fines comunes. Sin embargo, desde la década del 2000 ha crecido una crítica sobre esta presunción centrada en señalar que los estados no son entidades unitarias ni homogéneas, sino que son construidas y fragmentadas por distintos intereses, a la vez que sus expresiones territoriales también son

LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PAZ TERRITORIAL

“Esta paz no han sido sino chalecos...! Que venga aquí... Que hable con uno... Que vaya donde el otro... Y al final uno va a ver que no hay es nada: del Acuerdo como tal no hay nada.” (Rosa Lemus, Campesina de la Cordillera Central febrero/2018).

El testimonio de doña Rosa permite ver que hubo una saturación de reuniones que no condujeron a transformaciones reales, y al contrario animaron una falsa ilusión de cambio entre los participantes.

“Todos los planes que nos han traído son como una receta que a uno no le queda de otra sino seguir. Los PDET primero y ahora los planes de desarrollo [de las alcaldías] se han trabajado de manera muy general por las organizaciones, porque lo cierto es que los gobiernos llegan con todo definido y nos dan muy poca oportunidad. Porque ya llegan con toda la metodología decidida y a uno le toca es agachar la cabeza.” (Libardo Cunda, Campesina de la Cordillera Central diciembre/2019).

El testimonio de Don Libardo, un líder indígena de la Cordillera Central permite ver que desde la experiencia de los participantes de los espacios de participación para la paz no hubo una ruptura ni una novedad respecto a las relaciones de poder entre el estado y la ciudadanía

“EL CONTINUUM DE LA SEGURIDAD”, Y LAS VISIONES ALTERNATIVAS SOBRE LA PAZ

La seguridad ha sido un discurso constante desde el gobierno de Álvaro Uribe Vélez - mediante la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006) y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010)- y el gobierno de Juan Manuel Santos -Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014)-. Esta trayectoria de securitización en el marco del conflicto interno armado dejó cerca de 2200

ejecuciones extrajudiciales, según información de la Fiscalía General de la Nación; hasta 200 000 cuerpos sin identificar, los cuales el Instituto de Medicina Legal tiene la meta de exhumar¹; y más de la mitad del Congreso de la República comprometido con casos de para-política (Pachón 2009).

El Acuerdo de Paz prometía cambiar esta trayectoria.

Sin embargo, más temprano que tarde las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) propuestas por el gobierno de Iván Duque desde 2018 han sido promovidas como mecanismo de intervención institucional para garantizar la “seguridad nacional”. De hecho, el Decreto 2278/2019 no sólo confirmaría la priorización de la seguridad como política de construcción del estado, sino que incluso pondría en riesgo la implementación de la Paz territorial al condicionar los PDET a la creación de las ZEII. La gober-mentalidad que nos interesa analizar críticamente tiene que ver con una mutua implicación:

- (i) El discurso de la seguridad traza una relación entre criminalidad e inseguridad (Ley 1941/2018), la cual implica que la seguridad consiste en buena medida en una lucha contra el crimen organizado.
- (ii) En la medida en que la inseguridad surge con el sujeto criminal, el Estado desvía su atención respecto a la solución de la pobreza y se enfoca hacia acciones represivas donde se privilegia la intervención militar y de criminalización.

La perspectiva de seguridad de las ZEII ha desdibujado la *Paz territorial*, la cual reconoce la violencia estructural como un desafío primario en la construcción de paz. En cambio, ha reforzado un viejo camino institucional, conocido y transitado por el estado colombiano, en que se pospone la paz hasta el momento en que la seguridad (militar) permita garantizar la libertad y la legalidad (the rule of law) (Echavarría 2010), reemplazando la estrategia de *Paz territorial* por el concepto de *Paz con legalidad*. Recientemente, la inversión estatal para fortalecer la bota militar ha aumentado de manera considerable. Solo para el caso del departamento del Cauca, en el año 2020 los efectivos militares se han incrementado en más de 2500², lo cual confirma que las acciones del estado se han centrado en la militarización antes que en concepciones locales de paz territorial.

“Es cierto que uno acá tiene que hablar de seguridad porque semanalmente tenemos 1 ó 2 muertos, 1 ó 2 muertos. Es una mortandad que no para y que uno no sabe ni cómo hacer (...) Y la respuesta del gobierno es clara: el gobierno está centrado en la “seguridad nacional”. Pero no hay nada de inversión social. Es que nosotros no estamos hablando de más pie de fuerza (...) A la fuerza no funciona porque no hay alternativas pa’ la gente. Sería muy sencillo porque si el gobierno invirtiera en los cultivos, en reemplazar los cultivos ilícitos, pues habría opción. Pero a punta de plan pistola no vamos a ningún lado.” (Eder Muñoz, Campesino de la Cordillera Central Diciembre/2019)

Desde la perspectiva de este líder campesino, la seguridad no consiste en militarización pues él entiende que los muertos en su territorio tienen que ver con la proliferación de los cultivos ilícitos, y para superar el narcotráfico en este territorio no se necesitan militares sino inversión social. Así, la solución a la violencia directa que se identifica

¹ Ver noticia del 18 de diciembre de 2019 aquí:

https://elpais.com/internacional/2019/12/17/colombia/1576606014_842390.html

² Ver noticia del 1 de noviembre de 2019 aquí: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-2500-militares-prometidos-para-el-cauca-llegaran-en-diciembre-articulo-889169>

depende, según la experiencia de Eder, de la superación de una violencia estructural relacionada con la insuficiente, inadecuada y desviada inversión rural.

ANOTACIONES FINALES

- La paz territorial no partió del reconocimiento de la autodeterminación de las comunidades y sus territorialidades (una opción posible que pudiera caracterizarse como bottom-up), sino que se fundamentó en “la llegada” de instituciones (fuertes) del estado a territorios periféricos (top-down).
- Aunque los espacios de participación en PDETs y PNIS transmiten una sensación de agencia, terminan por reproducir la misma estructura de poder hegemónica donde las decisiones son tomadas en función de los intereses dominantes, para consolidar el modelo neoliberal.
- Se ha generado (no sólo un continuum de violencia (O'Bryen 2018) sino) un “continuum de seguridad” con pocos ajustes estructurales y sólo tendiente a fortalecer las instituciones estatales.
- La prevalencia de la seguridad ha trazado una brecha respecto a la transformación de la violencia cultural y estructural, prometidas por el Acuerdo de Paz. Además, amenaza con una re-victimización de las comunidades rurales que históricamente han padecido el conflicto toda vez que son nuevamente ellas quienes deben afrontar la militarización (antes que la inversión social).
- La complejidad en la reactivación de la confrontación armada estaría atravesada por una desconfianza irresuelta hacia la institucionalidad del estado, una desarticulación de la estructura de la insurgencia y de grupos armados ilegales, y una disputa (aún sin consolidación) de micropoderes armados, locales y regionales, financiados por diversas economías ilegales.

BIBLIOGRAPHY

- Boege, V., Brown, A., Clements, K., & Nolan, A. (2009). Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la construcción del Estado. *Disponible en: <https://bit.ly/3cF7t1h>*
- Call, C. T. (2008). Building states to build peace? A critical analysis. *Journal of Peacebuilding & Development*, 4(2), 60-74.
- Chih Yuan Woon. Violence and Peace In: Audrey Kobayashi International Encyclopedia of Human Geography (Elsevier) 2020, Pages 167-170. *Disponible en: <https://bit.ly/3bKNbml>*
- DFID. (2010). Annual Report and Accounts 2010-11. Volume I: Annual Report. Department for International Development. *Disponible en: <https://bit.ly/2KrbhHp>*
- Dion, M & Russler, C. (2008). Eradication efforts, the state, displacement and poverty. Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia', *Journal of Latin American Studies* 40:3, pp. 399-421.
- Fajardo, D. (1996). Fronteras, Colonizaciones, y Construcción Social del Espacio. In *Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador*. Institut français d'études andines.
- Fanthorpe, R. (2006). On the limits of liberal peace: Chiefs and democratic decentralization in post-war Sierra Leone. *African affairs* 105.418: 27-49.
- Fisas, V. (2010). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construcció de Pau*, 12.

- Galtung, J. (1964). An editorial. *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Gobierno de Colombia, & FARC. (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponible en: <https://bit.ly/2mXa6W6>
- González, F. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. CINEP-PPP. *Disponible en: https://bit.ly/2VvVZHF*
- González, F. (2016). ¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición. *Revista Controversia. Dossier: Territorios y Construcción de Paz*, 206, 15-62. *Disponible en: https://bit.ly/2RYOczS*
- Grewal, B. S. (2003). Johan Galtung: Positive and negative peace. *School of social science, Auckland University of technology*, 30, 23-26.
- Gupta, A. (2012). *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press.
- Herbolzheimer, K. (2016). Innovations in the Colombian peace process. Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Jaramillo, S. (2014). La Paz Territorial. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponible en: <https://bit.ly/3cHOBYX>
- O'Bryen, R. (2018). Más allá del silencio de los fusiles-Preliminary Reflections on the 'Continuum' of Violence in Colombia Post-2016. *Journal of Latin American Cultural Studies*, 27(4), 417-432.
- Pachón, M. (2009). Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 327-353.
- Penu, D. A. K., & Essaw, D. W. (2019). Geographies of peace and violence during conflict: The case of the Alavanyo-Nkonya boundary dispute in Ghana. *Political Geography*, 71, 91-102.
- Ríos-Sierra, J., Bula-Galiano, P., & Morales, J. A. (2019). Border departments and peripheral violence in Colombia. *Revista Criminalidad*, 61(2), 113-132.
- Rocha Mendocal, A. (2011). State Building for Peace: a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? *Third World Quarterly*, 32:10, 1715-1736, DOI: 10.1080/01436597.2011.610567
- Sandoval, E. A. (2013). Los caminos para la paz en Colombia. *Ra Ximhai*, 9(2): 105-129.
- Schultze-Kraft, M., Valencia, O., & Alzate, D. (2016). Decentralisation, security consolidation and territorial peacebuilding: is Colombia about to close the loop? *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(6), 837-856. Disponible en: <https://bit.ly/2S63u66>
- Sierra, J. R., & Antón, E. G. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Papers. Revista de Sociología*, 103(2), 281-302.
- Simonsen, S. G. (2004). Nationbuilding as peacebuilding: Racing to define the Kosovar. *International Peacekeeping*, 11(2), 289-311.
- Vanegas, J. A. (2016). La antropología del estado desde Akhil Gupta: a propósito de Red Tape. Burocracia, violencia estructural y pobreza en India. *universitas humanística*, (82), 463-473.
- Zubiría, S. de. (2016). La paz territorial. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=l1xQ_pi8bkE&t=48s
- Bouillon, M. 2004. Gramsci, Political Economy, and the decline of the Peace Process. *Critique: Critical Middle Eastern Studies* 13(3): 239-264