

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LOCAL EN COLOMBIA

Mauricio García Villegas*
Javier Revelo Rebolledo**

RESUMEN

La violencia ocurrida después de que las FARC entregaran las armas en varias regiones del país es una prueba de que la construcción de paz no solo depende de la implementación de los acuerdos de paz, sino también del fortalecimiento del Estado local, lo cual, a su turno, debe reconocer las particularidades de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado. De esto no se sigue necesariamente que cada municipio o vereda deba tener una estrategia diferente y única. El objetivo de este artículo es, con base en el estudio detallado de cinco municipios, proponer herramientas de tipo teórico que faciliten encontrar un balance entre una ley universal que desestima las singularidades del contexto local y una normatividad local poco atenta a las exigencias de coherencia general del Estado.

Palabras clave: Estado, conflicto armado, municipio, construcción de paz.

Local State Building in Colombia

ABSTRACT

Violence that has occurred after the FARC laid down their weapons in several regions of the country demonstrates that peace building depends not only on the implementation of the peace accords, but also on increasing the capacity of the state at the local level. There is an important academic and social agreement about the necessity to recognize the particular characteristics of regions that have been afflicted by the armed conflict. However, this agreement does not imply that each municipality or village needs to have a totally different and unique strategy. In this context, based on the systematic study of five municipalities, the aim of this article is to propose some theoretical tools to find a balance between a universal law that disregards the particular characteristics of local contexts and a local law that discounts the centralizing features of any state.

Keywords: State, armed conflict, municipality, peace building.

Fecha de recepción: 31/10/2017

Fecha de aprobación: 30/11/2017

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Lovaina (Lovaina, Bélgica) y doctor *honoris causa* de la Escuela Normal Superior de Cachan (Cachan, Francia). Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia) e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

** Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia), politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), magíster y candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pensilvania (Pensilvania, Estados Unidos).

INTRODUCCIÓN

La violencia ocurrida después de que las FARC entregaran las armas en varias regiones del país es una prueba de que la construcción de paz no solo depende de la implementación de los acuerdos de paz, sino también del fortalecimiento del Estado local. Los acuerdos de paz son una condición necesaria pero insuficiente para conseguir la paz en general. La otra condición (también necesaria e insuficiente) es la presencia legítima del Estado. Hoy, en la mitad del territorio nacional hay un Estado que solo existe en la letra de la ley, en el discurso político o en la nómina oficial. Un Estado al que nadie le cree, ni siquiera los funcionarios públicos o los políticos que viven de él.

Mientras no exista un Estado eficaz en los territorios, la violencia, incluso la violencia política, seguirá presente. La razón es esta: sin eso (un Estado eficaz) todos los demás atributos del Estado, en particular la legitimidad, se vienen al piso. La eficacia y la legitimidad del Estado son cosas distintas: puede haber instituciones eficaces que no son legítimas y viceversa. Pero eso solo pasa en la teoría jurídica; en la práctica, en cambio, ambas cosas se consiguen juntas y también se pierden juntas. Un Estado que se impone a través de la fuerza, sin conseguir la adhesión de la población, termina perdiendo la capacidad que tenía para imponerse. Y un Estado legítimo que no logra imponer el orden o someter a las organizaciones ilegales termina con una población que le pierde el respeto.

[70] En la periferia de Colombia hemos tenido mucho de estas dos situaciones anómalas. La primera (eficacia sin legitimidad) ha sido promovida por una política pública fundada en la idea de que la construcción del Estado local se consigue enviando a las fuerzas armadas para que combatan a los violentos. Esta política ha fracasado, bien porque esas fuerzas no consiguen acabar con esos violentos o, peor aún, porque terminan, en medio del conflicto, aliándose con alguno de ellos. En muchas oportunidades el Estado propicia la violencia que él mismo combate, sin éxito. La segunda (legitimidad sin eficacia) ha estado amparada en una política según la cual el Estado local en los territorios se alcanza organizando elecciones, descentralizando el poder o entregando subsidios.

Con el fin de comprender esta complejidad en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) emprendimos, desde hace una década, una serie de proyectos de investigación atados por un mismo objetivo: entender el funcionamiento del Estado realmente existente en la periferia del país con el fin de presentar propuestas que contribuyan a su fortalecimiento¹.

Nuestras investigaciones anteriores son importantes, pero tienen limitaciones que, en buena medida, se originan no solo en la precariedad de la información oficial disponible (primer indicio de la debilidad estatal), sino también en la clase de información. Con las bases de datos de tipo cuantitativo es muy difícil mostrar diferencias territoriales y variaciones contextuales a través del tiempo. Por ejemplo, las bases de datos son incapaces de reflejar problemas tan complejos como la cooptación institucional por parte de los grupos ilegales y ello debido a la naturaleza clandestina del fenómeno. Las bases de datos tampoco permiten comprender las razones que explican la baja capacidad institucional, ni la complejidad de las interacciones entre el Estado y los poderes ilegales.

Todo parece sugerir entonces que los estudios de tipo cualitativo están mejor posicionados para advertir los mecanismos concretos que articulan nuestras variables de interés, es decir, las

¹ Al respecto véanse García, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa (2011), García y Espinosa (2013) y García, Torres, Revelo, Espinosa y Duarte (2016).

relaciones entre el Estado –entendido como organización y como norma jurídica– y los poderes ilegales que actúan localmente.

Conscientes de este y otros problemas, decidimos llevar a cabo estudios detallados de casos municipales dispersos por el territorio nacional. Este artículo, al igual que el libro *Los territorios de la paz* (2016), es el resultado de este nuevo proyecto. Seleccionamos cinco municipios con trayectorias de conflicto armado muy diferentes, a pesar de que todos, según los indicadores de capacidad institucional publicados en el libro en mención, tenían en el 2015 una capacidad estatal baja o muy baja. Uno de esos municipios no tenía grupos armados ilegales, aunque en el pasado sí los tuvo (San Jacinto, Bolívar), otro tenía presencia simultánea y estable de distintos grupos armados ilegales (Puerto Asís, Putumayo) y otros tres tenían presencia predominante, mas no exclusiva, de uno u otro actor: Tarazá y Turbo (Antioquia) en el caso de los grupos paramilitares y grupos pos-desmovilización² y San Vicente del Caguán (Caquetá) en el caso de las FARC.

Después de presentar la situación de los cinco municipios, el artículo desarrolla una propuesta teórica y concluye mostrando la posible puesta en práctica del marco analítico propuesto.

ESTUDIO DE CINCO MUNICIPIOS

En los últimos años, algunos investigadores, con enfoques teóricos y metodológicos muy diferentes, publicaron importantes trabajos en donde se enfatizaba la enorme diversidad regional del conflicto armado, así como la gran disparidad de la presencia estatal en el tiempo y en el espacio (véanse, entre muchos otros, González, 2008, 2014; Torres, 2011; Grupo de Memoria Histórica, 2013; Aguilera, 2014). Todos estos trabajos sirvieron para construir un consenso básico que puede sintetizarse en los siguientes términos: la consolidación de la democracia y del Estado de derecho en Colombia depende, en buena medida, de la construcción de estados locales, legítimos y participativos en la periferia del país (una promesa incumplida por más de dos siglos de vida republicana), lo cual, a su turno necesita del reconocimiento de las particularidades de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado.

En el 2013, con el avance de los diálogos de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se planteó la urgencia de construir una “paz territorial”, que en gran parte recogía este consenso académico y social sobre la construcción del Estado local³. Al interés inicial, sobre todo descriptivo, con destino a comprender la situación de los municipios en la periferia se sumó entonces el debate de política pública sobre los mecanismos para construir estados locales capaces de sustentar una paz estable hacia el futuro. En este contexto, desde Dejusticia, nos dimos a la tarea de repensar nuestros hallazgos, mejorar nuestros indicadores y actualizar nuestras bases de datos para proponer una priorización de municipios y

[71]

² Aquí se habla de grupos posdesmovilización para hacer referencia a los grupos armados que surgieron luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pues las alternativas existentes (bandas criminales, paramilitares o neoparamilitares) tienen una fuerte carga valorativa. Al respecto véase Centro Nacional de Memoria Histórica (2016).

³ Según Sergio Jaramillo, ex alto Comisionado para la Paz, la “paz territorial” busca construir instituciones para garantizar los derechos de las personas en territorios que han sido duramente afectados por el conflicto armado. “Para avanzar en esta dirección, hay que complementar el enfoque de los derechos con el enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr sino se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz” (Jaramillo, 2013, p. 1). Para un análisis crítico del concepto en la práctica véase Ciro (2017).

estrategias para la construcción de Estado en municipios claves para la paz⁴. Nuestra propuesta, como era de esperarse, giró en torno al funcionamiento de la justicia, en particular, y del aparato burocrático del Estado, en general.

Este es un aporte relevante porque la mayoría de estudios regionales que se han hecho en el país se concentran en el análisis de las dinámicas de la confrontación armada, de la movilización social, del desarrollo regional o de la propiedad de la tierra. Son pocos los estudios regionales que utilizan un enfoque institucional y menos aun los que ponen el acento en el rol de la administración de justicia y del aparato burocrático. Este artículo intenta hacer justamente eso, bajo el supuesto de que muchos de los problemas sociales que enfrentan los municipios, tales como el conflicto social (y armado), las movilizaciones campesinas, los conflictos de tierra, la minería ilegal y la corrupción, están originados en la presencia solo nominal del Estado (O'Donnell, 1993).

En este documento no se busca proponer una teoría general sobre la capacidad del Estado local, sino más bien comprender el impacto de las trayectorias históricas municipales ligadas al conflicto armado en el funcionamiento institucional y las complejidades cotidianas de dicho funcionamiento. Intentamos ilustrar la gran diversidad de problemas (económicos, sociales, políticos y administrativos) relacionados con la debilidad institucional, todo ello a partir de una muestra de municipios que representa buena parte de la diversidad institucional que tiene Colombia en su periferia. La selección de casos entonces no se hizo para comprobar una teoría previamente elaborada de forma deductiva, sino para representar la diversidad del país y avanzar en la elaboración de un marco analítico que pueda someterse a prueba en el futuro (Gerring, 2007).

[72]

Para la elaboración de los estudios de caso nos servimos de literatura secundaria, notas de prensa y bases de datos, también de entrevistas en profundidad que llevamos a cabo en cada uno de los municipios en estudio. Hicimos, como mínimo, dos visitas a cada municipio de aproximadamente una semana cada una⁵. Todas las visitas de campo se hicieron entre el segundo semestre de 2015 y el segundo de 2016. En esa época ya había sido decretado un cese al fuego bilateral entre el gobierno y las FARC, pero el grupo guerrillero no se había dirigido a los lugares de concentración ni había dejado las armas. Tanto las historias municipales como la propuesta analítica fueron pensadas para ese momento específico.

La utilidad de la propuesta no está en su valor periodístico, es decir, en la información detallada de los hechos de la historia reciente de cada uno de los cinco municipios seleccionados. Los casos de estudio son fotografías de un momento que sirven para articular una explicación sobre el tipo de presencia estatal en estos municipios y sus relaciones con los pobladores. Así pues, el texto está compuesto por una serie de estudios etnográficos, pausados y sistemáticos, acompañados de una reflexión teórica (en construcción) que puede ser valiosa para idear estrategias diferenciadas de construcción estatal en el mediano y en el corto plazo⁶. Aquí presentamos una síntesis rápida de cada uno de los casos.

⁴ Muchos otros investigadores han hecho ejercicios similares. Véanse Vélez (2015), González, Guzmán y Barrera (2015), Reyes (2016), Valencia y Ávila (2016), Ávila y Londoño (2017) y González, Castañeda y Barrera (2017).

⁵ A cada municipio fuimos en promedio cuatro personas de distintas líneas de Dejusticia. Agradecemos de forma especial a los integrantes del equipo de investigación: Natalia Duarte, Nicolás Torres y Juliana Poveda.

⁶ En promedio entrevistamos a veinticinco personas en cada uno de los cinco municipios, entre funcionarios públicos, líderes políticos y líderes sociales de distintas tendencias políticas. La mayor parte del tiempo permanecemos en la cabecera municipal y solo en algunas ocasiones visitamos la zona rural, aunque siempre buscamos entrevistar a quienes conocieran lo que ocurría en las veredas y corregimientos. En la revisión de fuentes nos enfocamos de manera particular en los siguientes aspectos de la vida municipal: la economía, la historia, la geografía, las dinámicas de poblamiento, el

San Vicente del Caguán (Caquetá)

San Vicente del Caguán es un municipio extenso que inicia en la cordillera oriental, continúa por el piedemonte, en donde está ubicado el casco urbano, y termina en la llanura amazónica. El municipio no solo está cerca de Bogotá, sino que también articula a los Andes, la Amazonia y los Llanos Orientales⁷. San Vicente no es un municipio de colonización reciente (Vásquez, 2015). Su poblamiento inicia a finales del siglo XIX con el auge de las quinas y el caucho. De ahí en adelante, las economías extractivas impulsaron en buena medida el poblamiento del municipio y crearon las bases necesarias para el tránsito definitivo hacia la ganadería extensiva (Ferro y Uribe, 2002; Vásquez, 2014)⁸.

Las características básicas de la economía de San Vicente del Caguán se definieron a inicios del siglo XX cuando la colonización huilense empezó a asentarse en el municipio. En esta época se fueron creando las bases fundamentales del actual modelo ganadero, el cual sigue siendo dominante a pesar de que en los últimos años también se está explotando petróleo. La ganadería es el único sector económico que tiene canales de comercialización establecidos, aunque es importante resaltar que el valor agregado que aporta el municipio es mínimo⁹. San Vicente es también el principal centro comercial del norte de Caquetá y del sur del Meta y esto se mantiene a pesar de que los cultivos de coca han disminuido mucho en años recientes. Tal vocación ganadera del departamento, trazada a principios del siglo XX, la promovió el Incora en la segunda mitad del siglo (Marsh, 1983). Si bien en los ochenta los cultivos de coca florecieron, en San Vicente su influencia nunca fue tan marcada como en el medio y el bajo Caguán (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989).

El poblamiento de San Vicente del Caguán también se explica por la violencia partidista de mediados de siglo, lo cual a su vez es central para comprender las dinámicas espaciales del conflicto armado (Molano, 2016). Al municipio llegaron varios campesinos que venían huyendo de la violencia política del país. Algunos de ellos eran guerrilleros liberales que escapando del ejército se establecieron en la región del Pato y conformaron allí una de las llamadas “repúblicas independientes” (López, 2007; Martínez, 2015; Vásquez, 2014). La persecución del Estado en contra de estas repúblicas dio origen a las FARC, quienes desde allí empezaron a proyectar su poder hacia los Llanos del Yarí y el río Caguán. El municipio es entonces un lugar clave por su historia, ubicación y dinamismo económico.

En la década de los setenta las guerrillas incursionaron en el negocio de la coca y San Vicente se convirtió en un lugar importante para su comercialización (López, 2007). Así como en muchos otros municipios, Las FARC se fortalecieron en los ochenta y noventa, lo que profundizó la violencia entre el Estado y la guerrilla¹⁰. Al finalizar esta década, las FARC lograron su influencia máxima en el municipio cuando San Vicente fue sede de los diálogos de paz y centro de la zona de distensión

funcionamiento de las alcaldías y las entidades que administran justicia en el ámbito local y, por supuesto, las interacciones que las entidades del Estado tenían con los grupos ilegales.

⁷ Además, San Vicente tiene conexión por tierra con Florencia y con el Huila, por la vía que va a Balsillas, y con el Meta por la vía que va a Los Pozos y La Macarena. Sus ríos también son cruciales porque en ellos la guerrilla puede explotar sus ventajas estratégicas (PNUD, 2007b). Es preciso agregar que la cercanía con Bogotá se explota por los caminos de alta montaña que le permiten a las FARC acceder a la región del Sumapaz (Rojas, 2015).

⁸ A estas economías de tipo extractivo se sumó la guerra con el Perú, la cual dinamizó aún más el poblamiento.

⁹ El ganado sale vivo del municipio y la leche es el principal producto para la subsistencia de los campesinos. La única excepción tiene que ver con las quesilleras que fueron promovidas durante la época del despeje (Vásquez, 2015).

¹⁰ Este municipio formó parte de la estrategia de cerco a la capital que las FARC implementaron en la década de los noventa.

(Echandía, 2012). La confrontación armada en el municipio, como era de esperarse, se apaciguó durante el despeje.

Tras el fin de los diálogos de paz, las fuerzas armadas del Estado retornaron y la disputa entre el Estado y las guerrillas se reactivó con vigor. Sin embargo, a diferencia de muchos otros municipios, en San Vicente los grupos paramilitares nunca se pudieron asentar. La confrontación entre el Estado y la guerrilla duró el tiempo que el expresidente Uribe duró en el poder, hasta que una nueva época de distensión llegó con el gobierno de Juan Manuel Santos y el inicio de los diálogos de paz de La Habana. La calma que en el 2016 se sentía en el municipio era una calma tensa porque se sabía que la confrontación podía empezar en cualquier momento¹¹.

La violencia en San Vicente tiene una lógica política. Mientras que las fuerzas armadas del Estado tienden a victimizar a los pobladores rurales, las guerrillas hacen lo propio con los habitantes de la zona urbana (Vicepresidencia de Colombia, 2003). Esta lógica de la violencia ya se había manifestado en los ochenta cuando varios líderes de la Unión Patriótica fueron asesinados o desaparecidos (Ciro, 2016). Lo sorprendente es que, pese a esta victimización histórica, la vida pública es bastante activa. La sociedad civil está muy organizada y casi todas las veredas tienen una junta de acción comunal (JAC). Son ellas quienes resuelven los conflictos de los campesinos y esto lo hacen por sí mismas o con ayuda de la guerrilla. La mayoría de estas juntas están en la zona rural y muchas son de tendencia política de izquierda. Esto, sin embargo, no las hace guerrilleras. Los campesinos de San Vicente han coexistido, cohabitado y convivido con la guerrilla por más de cincuenta años. Las FARC en San Vicente, como dicen allá, son parte del paisaje. Por eso, lo más probable es que, como lo dice un entrevistado, “entre la guerrilla y la no guerrilla hay todo tipo de grises”¹². Durante muchos años estas organizaciones campesinas no votaron. Aunque en los últimos años esto ha empezado a cambiar, en parte, gracias a que las FARC ya no buscan el colapso del Estado prohibiendo elecciones en municipios olvidados.

[74]

El Estado local en San Vicente es pequeño y débil dada la población del municipio, la extensión del territorio y los niveles de conflictividad. El Estado tiene grandes problemas para regular la vida social y para satisfacer los derechos de la gente, a pesar de su presencia nominal. En San Vicente hay dos autoridades de facto, el Estado y las FARC, a tal punto que muchos en el municipio hablan de la existencia de “dos Estados”. Así como el Estado está limitado por las FARC, la guerrilla está limitada por el Estado. El orden social en el municipio resulta del ejercicio compartido de autoridad. Todos le pagan vacunas a la guerrilla y muy pocos pueden ir a la zona rural sin su autorización. Pero esto no quiere decir que el Estado esté ausente porque este tiene un control limitado tanto del casco urbano como de ciertas zonas rurales.

La presencia estatal es sobre todo de tipo militar, aunque recientemente los programas asistenciales y sociales se vienen fortaleciendo. Algo similar ocurre con la administración de justicia estatal, la cual es –como mínimo– simbólica. No es exagerado decir que tanto la justicia guerrillera como la justicia de las JAC son más importantes que la justicia estatal en la resolución de los conflictos de la gente.

¹¹ En enero de 2016 se posesionó el nuevo alcalde, quien fue elegido con el apoyo del Centro Democrático. Muchos temen que esta elección altere el equilibrio de los últimos años.

¹² Entrevista con un líder religioso en San Vicente del Caguán, 18 de septiembre de 2015.

Puerto Asís (Putumayo)

Este municipio ha sido y sigue siendo clave para el Estado central porque es el epicentro del Bajo Putumayo. La fundación misma de Puerto Asís en 1912 respondió a la necesidad que tenía el Estado colombiano de ejercer soberanía sobre la Amazonia cuando los peruanos eran una amenaza. De ahí que, la colonización inicial fue de tipo religioso y por eso el nombre del municipio honra la memoria de san Francisco de Asís (Academia Putumayense de Historia, 2012). Cuando estalló la guerra con el Perú, la colonización religiosa se volvió militar. Pero esta colonización dirigida de tipo religioso o militar se volvió más “espontánea” cuando empezaron a llegar campesinos desplazados por la violencia partidista de mediados del siglo XX. De ahí en adelante, la colonización del puerto fue impulsada por la bonanza maderera, las pieles y, por supuesto, el petróleo y la coca. Hoy por hoy la frontera internacional determina la vida local, ya no por la necesidad de defender la soberanía nacional, sino por el flujo constante de personas y de bienes (no siempre legales)¹³.

La economía de Puerto Asís es volátil, ilegal y depende del mercado internacional. A pesar de la reciente caída de los precios del petróleo y de la centralización de las regalías, en la actualidad el petróleo, la coca y el comercio ligado a ellos sostienen directa o indirectamente el mercado local. La explotación de petróleo llegó a finales de los sesenta cuando Puerto Asís se convirtió en un polo de desarrollo económico luego de que la Texas Petroleum Company pusiera en marcha los primeros pozos de petróleo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)¹⁴. El *boom* petrolero terminó, no obstante, cuando los precios del petróleo cayeron en los setenta. Al petróleo le siguió la coca que fue introducida en los ochenta y se convirtió en producto dominante en los noventa gracias a la hegemonía guerrillera y a la posterior entrada de los grupos paramilitares (Ramírez, 2001)¹⁵. La bonanza cocalera empezó su ciclo recesivo a mediados del 2000 con la ofensiva del Plan Colombia. Poco a poco los cultivos disminuyeron y la bonanza cocalera acabó (Vargas, 2003). En su lugar florecieron las llamadas “pirámides” y, de nuevo, el petróleo. Al igual que con el *boom* cocalero y petrolero del pasado, tanto las pirámides como la industria extractiva entraron en crisis. En el pueblo estaban esperando la llegada de una nueva bonanza que puede ser o bien petrolera o bien cocalera. Al igual que en Tarazá, en Puerto Asís la economía va por ciclos.

[75]

Por esta razón, no es una exageración plantear que la historia de Puerto Asís se partió en dos con la llegada de la coca. Fue Gonzalo Rodríguez Gacha, alias ‘El Mexicano’, quien llevó las primeras semillas de coca en 1979, lo cual no solo dinamizó la economía regional, sino que también inauguró un ciclo de violencia que aún no termina (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012)¹⁶. En la década de los ochenta los carteles de la droga y las guerrillas coexistieron de forma pacífica, hasta que las FARC lograron vencer militarmente a Rodríguez Gacha en 1990 y empezaron a copar los espacios que dejaban las guerrillas que se iban desmovilizando (M-19 y EPL).

Si bien las FARC fueron de las últimas guerrillas en llegar al Bajo Putumayo, fueron las únicas que se lograron establecer de forma permanente (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011).

¹³ Para un análisis sobre la fluidez de esta frontera véase Molano (2011).

¹⁴ En aquella época Orito era un corregimiento de Puerto Asís.

¹⁵ El Putumayo se convirtió en el centro de la producción cocalera porque a él empezaron a llegar los campesinos cocaleros que venían huyendo de las fumigaciones en Guaviare y Caquetá.

¹⁶ Plantea un líder del Partido Liberal que, gracias a la coca, “por aquí han pasado todos”. Y así es: por Puerto Asís han pasado, como mínimo, diez organizaciones armadas: El M-19, el EPL, los carteles de Medellín y de Cali, las FARC, las AUC de los hermanos Castaño, el Bloque Central Bolívar de alias ‘Macaco’, Los Rastrojos, la ‘Constru’ y, recientemente, dicen que se aproximan los Urabeños.

Todo esto cambió en 1997 cuando los hermanos Castaño crearon el Bloque Sur Putumayo (a cargo de Rafael Antonio Londoño, alias 'Raya Putumayo') para disputarle espacios vitales al Bloque Sur de las FARC y para beneficiarse del negocio de la coca.

La entrada de los paramilitares fue duramente resistida por las FARC, quienes fueron parcialmente derrotadas luego de que las fuerzas armadas del Estado se sumaran a la ofensiva de los paramilitares. Entre 2001 y 2006 los paramilitares controlaron las zonas urbanas del Bajo Putumayo y las FARC se refugiaron en las zonas rurales más alejadas en donde se cultiva la coca y se produce la pasta base (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). La desmovilización de las AUC desató una nueva ola de violencia porque las FARC querían recuperar el espacio perdido y los reductos paramilitares competían internamente por el mercado. De esta contienda resultó un nuevo equilibrio entre las FARC y 'Los Rastrojos', quienes al parecer se repartieron el negocio de la coca. La violencia ha disminuido gracias a este pacto.

La sociedad civil en Puerto Asís ha sido profundamente debilitada por la guerra. Si bien es cierto que en los últimos años la actividad social y política se está reactivando, también es verdad que esta no es ni la sombra de lo que fue. El punto máximo de la movilización social en Puerto Asís ocurrió a mediados de los noventa con las marchas cocaleras (Ramírez, 2001). En aquel entonces los campesinos cocaleros se organizaron para demandar del Estado reconocimiento e inversión. Así pues, quienes vivían de la coca, demandaban la presencia del Estado, en lugar de resistirla (Torres, 2011). Varios líderes de estas movilizaciones fueron asesinados o desplazados cuando los grupos paramilitares ingresaron. Las FARC también atacaron a muchas de estas organizaciones cuando no las pudieron controlar. Por eso, como dice María Clemencia Ramírez (2001), los campesinos quedaron entre el Estado –con los paramilitares de su lado– y la guerrilla. La reducción de la violencia de los últimos tiempos ha abierto espacios para que la participación de las comunidades se revitalice. Hoy por hoy se gestan procesos de unidad que combinan vías de hecho y de derecho.

[76]

Las instituciones del Estado tampoco han estado al margen de esta disputa. En la década de los noventa, cuando las FARC eran el poder real, la Alcaldía fue objetivo militar de la guerrilla. En aquella época era muy poco lo que la administración local podía hacer sin molestar a la guerrilla. Incluso, en 1997 muy pocos pudieron votar porque la guerrilla se los prohibió (Ramírez, Bolívar, Iglesias, Torres y Vásquez, 2010). La entrada de los grupos paramilitares profundizó aún más la violencia en contra de los funcionarios públicos. La influencia de los paramilitares y sus reductos sobre el Estado ha sido más sutil. Al parecer estos grupos han logrado influir en las administraciones locales, más que con las armas, con dinero. Así, por ejemplo, el exalcalde de Puerto Asís, Jorge Coral Rivas, actualmente está en la cárcel porque al parecer recibió dineros de las bandas criminales (*El Espectador*, 14 de octubre de 2015). No existe evidencia contundente sobre la influencia de los grupos armados sobre la administración de justicia local. Sin embargo, la ineficacia de la justicia es marcada a pesar de que en el municipio hay veintisiete funcionarios¹⁷.

Turbo (Antioquia)

Turbo fue durante mucho tiempo un pueblo abandonado. Esto comenzó a cambiar a principios del siglo XX luego de la pérdida de Panamá: tras comprender la importancia de los territorios de frontera, el Estado colombiano optó por promover la inversión privada en la región. La integración

¹⁷ Este es un gran número, teniendo en cuenta que Puerto Asís es la cabecera de circuito y que en los otros municipios en análisis el número de funcionarios judiciales no supera la cifra de diez.

económica y política de Turbo se dio gracias a iniciativas privadas con muy poca regulación estatal (Aramburo, 2011). La carretera que conectó al pueblo con Medellín en 1954 originó la primera oleada de migración de gran magnitud (Parsons, 1996). En la década de los sesenta se consolidó la colonización de tipo empresarial ligada a la producción de banano. Tanto la nueva carretera como la economía bananera incentivaron una migración sin precedentes de campesinos y trabajadores que llegaron a buscar fortuna (Bejarano, 1988).

Pero la economía bananera se mostró incapaz de absorber a todos esos migrantes, que se concentraron en campamentos sin los servicios públicos más básicos. Los pequeños campesinos fueron perdiendo terreno frente a las grandes plantaciones y los empleados de las empresas bananeras empezaron a mostrar su descontento frente a las malas condiciones laborales. El Estado poco medió en estos conflictos y, cuando decidió intervenir, lo hizo para defender los intereses de las élites regionales.

Para beneficiarse de esta efervescencia social llegaron a la región las FARC y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en la década de los setenta. Inicialmente se financiaron de las extorsiones que cobraban a los bananeros y ganaderos (CNMH, 2013). Pero la reacción de las élites fue férrea, pues formaron grupos de autodefensa para enfrentar las extorsiones, frenar las invasiones de tierras y neutralizar cualquier otro tipo de movilización social. El orden público se volvió una prioridad para el Estado, que encontró en las élites y los grupos de autodefensa unos aliados estratégicos (Bejarano, 1988).

La confrontación escaló y las violaciones a los derechos humanos aumentaron durante la segunda mitad de la década de los ochenta y toda la década de los noventa. Esta fue una guerra de “todos contra todos”, en la cual los grupos de autodefensa y algunos desmovilizados del EPL, por un lado, se apoyaron en las élites regionales y el Estado, y las FARC y la disidencia del EPL, por el otro, hicieron lo propio, pero con algunos sindicatos y movimientos políticos (García, 1996). La población civil, los campesinos y trabajadores rurales, entre tanto, quedaron en la mitad: el abandono y el despojo masivo de tierras fue el resultado más palpable (Gutiérrez y Vargas, 2016).

[77]

Al final, las AUC se consolidaron en Turbo y desde allí impulsaron su proyecto de expansión a otras regiones del país. Los paramilitares, con el apoyo del Estado, lograron no solo expulsar a las guerrillas de la zona, sino también neutralizar a la izquierda (Aramburo, 2011). Con el triunfo de los paramilitares la región fue pacificada, pero el Estado fue subordinado a sus intereses. Los grupos paramilitares fueron capaces de influir en las elecciones, de forjar alianzas con autoridades locales y regionales –hoy investigadas y sancionadas– y de apropiarse del presupuesto local.

Asimismo, para acercarse a las comunidades, los paramilitares empezaron a cumplir funciones básicas que le correspondían al Estado (Aramburo, Domínguez y García, 2016). Las organizaciones de la sociedad civil no solo fueron golpeadas por los armados, sino que además fueron influenciadas por ellos. En este contexto, se podría plantear que los paramilitares intentaron hacer lo mismo que las guerrillas habían hecho.

La posterior desmovilización de las AUC reconfiguró las dinámicas del municipio por completo. En términos económicos Turbo es un municipio próspero. La economía legal se ha diversificado, pues a las plantaciones de banano se suman los cultivos de plátano, las tierras dedicadas a la ganadería y un comercio boyante en el sector urbano y portuario. Las economías ilegales (principalmente contrabando, narcotráfico y trata de personas), en lugar de desaparecer se han consolidado. Es

sustancial mencionar que en Turbo hay pocos cultivos de coca, lo cual quiere decir que su papel en la cadena del negocio es diferente. Por Turbo pasa buena parte de la pasta base que se produce en el Bajo Cauca, Chocó y Norte de Santander (Restrepo, 2014; Valencia, 2016).

Finalmente, la influencia que los armados ejercían en el Estado local no desapareció por completo con la desmovilización de las AUC. Se sabe, por ejemplo, que los grupos posdesmovilización siguen influyendo en las entidades del Estado, pero de una forma sutil y selectiva (CNMH, 2017). Algo diferente ocurre con las organizaciones sociales. Los grupos armados ya no quieren influir en ellas en la misma medida: tan solo se oponen a ellas o las intentan controlar cuando se encuentran en territorios estratégicos para los mercados ilegales (Restrepo, 2014).

San Jacinto (Bolívar)

Este municipio, fundado en 1776, forma parte de la subregión de los Montes de María en los departamentos de Bolívar y Sucre y no es un municipio marginado del Caribe colombiano porque está conectado con Cartagena (a dos horas de camino), Santa Marta y Barranquilla por la Troncal de Occidente. Los grupos armados han aprovechado esta salida al mar para traficar con drogas provenientes del Bajo Cauca antioqueño y del sur de Bolívar (Ilsa, 2012). Antes del siglo XIX, los Montes de María eran tierras baldías en las que se asentaban poblaciones que huían del dominio español y que se fueron organizando en rochelas¹⁸. Hasta 1930 el poblamiento de la región fue impulsado por el cultivo del tabaco que generó los recursos necesarios para la transición hacia la ganadería. De la mano del tabaco y la ganadería se conformó una estructura agraria basada en el latifundio que, desde aquel entonces, explica buena parte del conflicto por la tierra (Porrás, 2014).

[78]

San Jacinto es entonces un municipio agrícola pese a que en la última década la producción ganadera creció ampliamente debido a la concentración de tierras a manos de inversionistas extranjeros (León, 2009)¹⁹. En la actualidad se mantiene la tendencia a fomentar megaproyectos y monocultivos en la región, lo que ha acentuado la concentración de tierras y ha afectado la seguridad alimentaria de los campesinos. El sector comercial también ocupa un renglón importante debido a que muchas personas desplazadas de la zona rural se han ubicado en el casco urbano (Plan de Desarrollo Municipal, 2012-2015).

Hoy por hoy no hay grupos armados ilegales en San Jacinto luego de que los paramilitares se desmovilizaran en 2005 y de que las FARC fueran derrotadas en 2008. Pero esto no siempre fue así. Desde finales de los setenta y hasta mediados de los noventa, la disputa territorial en los Montes de María se dio entre el Estado, las guerrillas (en particular las FARC)²⁰ y los primeros grupos de autodefensas. La dinámica del conflicto cambió de forma radical en 1998 con la entrada del bloque paramilitar Héroes de los Montes de María (frente Canal del Dique a cargo de Juancho Dique). Los paramilitares llegaron a la región con el fin de consolidar un corredor para el tráfico de drogas y para combatir a las guerrillas (FARC y ELN). Mientras que el ELN fue debilitado con la entrada de los paramilitares y expulsado por la ofensiva de las fuerzas armadas, las FARC solo fueron desarticuladas por las fuerzas armadas hasta el 2008 (Porrás, 2014).

¹⁸ Comunidades que vivían sin seguir las costumbres y morales de la iglesia católica.

¹⁹ Entre 2003 y 2008 San Jacinto reportó un crecimiento del hato ganadero en un 124,3 %, el más alto en comparación con San Onofre (que creció el 8,8 %), Ovejas (21,9 %) y El Carmen de Bolívar (70,8 %) (Bocchi, 2011).

²⁰ A partir de los sesenta aparecieron el EPL y el ELN y en los ochenta el MIR-Patria Libre, el PRT y las FARC. En los noventa se desmovilizaron casi todas las guerrillas, a excepción del ELN, las FARC y el ERP (un grupo disidente del ELN que absorbieron las FARC) (Porrás, 2014).

La ausencia de grupos armados ilegales no ha implicado ausencia de violencia. Si bien San Jacinto es uno de los municipios que menos hechos violentos presenta desde 2008 y las autoridades oficiales sostienen que “el último hecho delincencial se registró en 2012”²¹, esto es relativo porque se sabe que ‘Los Urabeños’ tienen cierta presencia en la zona²². San Jacinto es quizá el único municipio de los Montes de María que no registra hechos de violencia en los últimos dos años (la presencia de la Armada Nacional en el parque central posiblemente lo explica). En los municipios vecinos, sin embargo, se han reportado varios asesinatos de reclamantes de tierras, atentados en contra de candidatos y amenazas a líderes sociales²³.

El tejido social es bastante débil, resultado de décadas de violencia. Los Montes de María tienen una larga tradición de movilización agraria para la titulación y redistribución de tierras—la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fue por mucho tiempo el eje de dicha movilización—. En aquella época el movimiento agrario sufrió la violencia del Estado y de los terratenientes que se apoyaban en grupos privados para desalojar con las armas a los campesinos y perseguir a los dirigentes de la ANUC (Pérez, 2010). En los ochenta sus líderes también fueron víctimas de las FARC porque la ANUC resistió su presencia e influencia y porque las guerrillas rechazaban las negociaciones que las organizaciones campesinas mantenían con el Estado. El tejido social se fracturó aún con la violencia que desató la incursión paramilitar.

Las organizaciones de víctimas, las JAC y los consejos comunitarios fueron duramente golpeados y, tal vez por eso, tienden a establecer relaciones clientelares con las autoridades locales para obtener a cambio beneficios y derechos²⁴. Estas organizaciones tienen una débil formación ciudadana y poco utilizan los canales institucionales de participación: “aquí la veeduría ciudadana no existe, es tremendamente débil, todo lo compran los políticos”²⁵.

[79]

El fin de la guerra no se refleja en el goce efectivo de derechos sociales. Es por esto que el problema del Estado local en San Jacinto no tiene que ver con la ausencia de Estado, sino con una gestión altamente deficiente. Este es un Estado opaco y distante de la población que ofrece sus servicios por medio de prácticas clientelistas. La debilidad del Estado actual es entonces el resultado de más de diez años de influencia paramilitar en las instituciones locales (González, 2014a)²⁶.

A la fecha San Jacinto reporta serios problemas administrativos y fiscales, los cuales son evidentes en el bajo recaudo de impuestos; en la imposibilidad de obtener recursos de regalías; en los constantes recortes de luz; en la inexistencia de alcantarillado para todo el casco urbano; y en el poco apoyo que reciben las víctimas de la violencia. La paz llegó a San Jacinto, pero con abandono.

²¹ Entrevista con un integrante de la Armada Nacional en San Jacinto, 5 de agosto de 2015.

²² El expersonero de San Jacinto al parecer fue amenazado por ellos y también han circulado panfletos amenazantes.

²³ Véanse por ejemplo, Verdad Abierta (2013) y El Universal (2015).

²⁴ Los consejos comunitarios son quienes probablemente dependen menos de las instituciones locales porque, por ejemplo, de forma autónoma solucionan algunos de sus conflictos.

²⁵ Entrevista con un funcionario público en San Jacinto, 30 de noviembre de 2015.

²⁶ En San Jacinto se conocieron alianzas entre paramilitarismo, fuerzas armadas, exalcaldes y jueces: “entre el juez, el alcalde y los paramilitares habrían hecho un acuerdo para que el funcionario judicial fallara las tutelas y embargos a favor de amigos de la administración” (Verdad Abierta, 2009).

Tarazá (Antioquia)

Tarazá, erigido formalmente como municipio en 1979, forma parte del Bajo Cauca antioqueño, una región conectada con la Costa Atlántica (norte) y Medellín (sur). Tarazá rodea la Serranía de Ayapel –límite oriental del Nudo de Paramillo– en donde los grupos armados se refugian y los cultivos de coca florecen.

El poblamiento del Bajo Cauca históricamente se dio en las riberas de los ríos Cauca y Nechi dada la abundancia de oro. A inicios del siglo XX llegaron nuevos colonos de Córdoba y Bolívar que querían trabajar con las compañías extranjeras que sacaban el oro, huían de la Guerra de los Mil Días o buscaban tierras para la ganadería. En los años cuarenta arribaron más colonos de la Costa Atlántica y del interior de Antioquia que empezaron a presionar las propiedades de los ganaderos ya establecidos. Por último, con el auge minero de la década de los setenta llegó del Cauca y Chocó una población de tradición principalmente minera. Es por eso que los conflictos del siglo XX por el oro y la tierra se dieron entre hacendados, colonos y empresas mineras (García, 1993).

[80]

La economía de Tarazá depende de dos productos que se negocian en el mercado internacional: el oro y la coca. A principios de los ochenta los narcotraficantes hicieron compras masivas de tierras aprovechando la posesión informal de los predios baldíos que habían sido recientemente ocupados (Gobernación de Antioquia, 2009). La economía cocalera terminó desplazando a la minera debido a la caída de los precios internacionales del oro. Sin embargo, no fue sino hasta finales de los noventa que los cultivos de coca se multiplicaron con el fortalecimiento de los grupos paramilitares. Este *boom* cocalero cambió en 2007 cuando los cultivos empezaron a disminuir por la fumigación y la erradicación manual. De ahí en adelante, el municipio de nuevo comenzó a depender de la minería. En los últimos años autoridades y pobladores han reportado un aumento en los cultivos de coca que se explicaría por la baja en los precios internacionales del oro y por el recrudecimiento de la política antidrogas en regiones vecinas²⁷. La economía en Tarazá viene por ciclos.

El conflicto armado en Tarazá ha sido intenso. El ELN ingresó a la región a finales de los sesenta, las FARC a inicios de los setenta y el EPL en los ochenta²⁸. El poder de las guerrillas empezó a ser disputado por los grupos paramilitares a finales de los ochenta cuando ‘Cuco Vanoy’ entró para defender a las empresas mineras (García, 1993)²⁹. Los paramilitares solo lograron derrotar a las guerrillas a finales de los noventa con la entrada del Bloque Mineros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ejército privado de ‘Cuco Vanoy’. Desde entonces y hasta su desmovilización en 2006, las FARC y el ELN fueron replegados a los alrededores del Bajo Cauca, a la zona oriental y a las selvas de Ituango³⁰.

El Bloque Mineros por su parte controló todo el territorio y toda la cadena del negocio de coca (Fundación Ideas para la Paz, 2014). Los paramilitares que no se desmovilizaron con el Bloque Mineros, se reorganizaron en bandas criminales como ‘Los Paisas’, ‘Los Rastrojos’ y ‘Los Urabeños’, cuyas disputas con las FARC impactaron la vida cotidiana de la población. Todo esto cambió

²⁷ Véase Verdad Abierta (2014).

²⁸ El ELN siguiendo a las empresas mineras y las FARC y el EPL aprovechando el clima de protesta social por la tierra.

²⁹ ‘Cuco Vanoy’ llegó por primera vez a Tarazá en los ochenta para defender los intereses de las empresas mineras.

³⁰ Las FARC ocuparon los espacios que dejó el EPL tras su desmovilización en 1991. En los noventa el ELN fue la guerrilla que resultó más debilitada, lo cual se profundizó en 2005 tras la desmovilización de uno de sus frentes.

cuando ‘Los Urabeños’ se consolidaron como la banda criminal dominante y desde 2012 dieron inicio a unos pactos de convivencia con las guerrillas³¹.

La sociedad civil en el municipio es débil, está fragmentada y tiende a ajustarse estratégicamente a las demandas de los grupos armados. Esto no era así antes de la entrada de los grupos paramilitares, pues las organizaciones campesinas en el Bajo Cauca tenían mucho poder (García, 1993). A finales de los noventa las organizaciones sociales sufrieron golpes importantes al ser tildadas de guerrilleras por los grupos paramilitares: “numerosos líderes comunitarios, sindicales, sociales, personas pertenecientes a Juntas de Acción Comunal o cualquier organización que tratara de reivindicar derechos [era asesinada] con el desgastado pretexto de que eran auxiliares de la guerrilla”³². Los grupos paramilitares combinaron estas acciones violentas con ambiciosos programas de inversión social. Así, por ejemplo, Vanoy

[...] construyó parques infantiles, dos clínicas con sofisticados equipos [...], comedores comunitarios, pavimentó vías, regaló mercados, ventiladores, sillas, hojas de zinc para los techos, novillos para las fiestas de Navidad, remodeló el asilo, hizo donaciones a Iglesias católicas, cristianas y evangélicas, creó el programa Tarazá Sin Hambre (*Semana*, 5 de mayo de 2007).

Se sabe que en varias ocasiones Vanoy se apoyó en las JAC para implementar sus proyectos. Este es el caso del programa “Mi Casa Propia”, un proyecto urbanístico para construir veinte casas de interés social: “Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de los barrios beneficiados fueron los encargados de certificar la entrega de los inmuebles” (*Verdad Abierta*, 2012).

Las instituciones locales de Tarazá han sido fuertemente influenciadas por la guerra: primero por la guerrilla, quien atacó y amenazó a los funcionarios públicos y, segundo, por los paramilitares quienes lograron cooptar al Estado³³. Si bien es cierto que esta influencia ha sido más visible en las fuerzas armadas, también se sabe que lograron influir en las alcaldías y en las instituciones de justicia. En breve, tres administraciones locales han sido cuestionadas por su cercanía con los grupos paramilitares (2001-2011). Así, “Vanoy reconoció en una audiencia pública que era amigo de Miguel Ángel Gómez³⁴ y que este le pidió presionar a los sindicalistas para que renunciaran”³⁵. El exalcalde Gómez fue capturado por estos hechos en 2008 y fue absuelto en 2010. En esta época Vanoy pudo construir dos hospitales de tercer nivel y uno de ellos se levantó en terrenos que pertenecían al municipio: “El dinero para las obras, el pago de empleados y la compra de insumos, los aportaba ‘Cuco Vanoy’; aunque en el caso de la clínica (San Martín), las enfermeras y el personal médico lo pagaba la Alcaldía”³⁶. Pero Gómez no es el único alcalde que ha sido cuestionado. Se conoció, por ejemplo, que Reinaldo Posso (alcalde de Tarazá en el periodo 2004-2007)³⁷ al parecer le entregó a ‘Cuco Vanoy’, cuando este aún no se había desmovilizado en 2005, una placa de agradecimiento

[81]

³¹ Según estos pactos, mientras que las FARC se centran en el cultivo y la producción de coca, los paramilitares se enfocan en su comercialización. Asimismo, las guerrillas permanecen en zonas rurales, en donde se cultiva la coca, mientras que ‘Los Urabeños’ lo hacen en el casco urbano, en las veredas más cercanas y en las vías principales.

³² Tribunal Superior de Medellín. Sala de Justicia y Paz. Sentencia del postulado Ramiro Vanoy Murillo, alias ‘Cuco Vanoy’. Radicado No. 110016000253200680018. 2 de febrero de 2015, p. 855.

³³ En la actualidad los paramilitares no desmovilizados siguen intentando cooptar las instituciones públicas.

³⁴ Alcalde de Tarazá en los periodos 2001-2003 y 2008-2011.

³⁵ Entrevista a funcionario público de Tarazá, 15 de julio de 2015.

³⁶ Véase Verdad Abierta (2012). Igualmente se ha documentado la posible entrega a ‘Los Paisas’ de 750 millones de pesos en el segundo periodo de Gómez como alcalde. Véase *Semana* (30 de marzo de 2011).

³⁷ Fue asesinado en 2014.

con el siguiente mensaje: “todos los organismos sociales agradecen las obras en pro del desarrollo social y económico de la región al señor comandante Ramiro Vanoy Murillo”³⁸.

La desmovilización de los grupos paramilitares terminó disminuyendo la influencia de los grupos armados en el Estado local. Sin embargo, aquí nos centramos en el periodo anterior a la desmovilización para mostrar los niveles de influencia que los paramilitares lograron en el municipio.

PROPUESTA TEÓRICA

La investigación que dio lugar a este artículo estuvo encaminada a observar y analizar en el terreno, a partir de una serie de municipios seleccionados, la debilidad del Estado local en Colombia, sus diferentes expresiones, sus complejidades y sus implicaciones. Aquí se presenta una propuesta teórica que ayuda a comprender estas breves historias municipales.

Tipología de municipios

Todos los municipios estudiados –San Vicente del Caguán, Puerto Asís, Turbo, San Jacinto y Tarazá– evidencian agudos problemas de debilidad institucional. Pero dicha debilidad tiene rasgos muy distintos y se presenta de formas muy diferentes en cada uno de estos municipios.

En una investigación anterior, muy ligada a esta y publicada en 2016 con el título de *Los territorios de la paz*, propusimos una tipología de municipios que a continuación reproducimos con algunas modificaciones y ampliaciones. La tipología se construyó con criterios más inductivos que deductivos, que fueron surgiendo de la investigación de cada caso, de nuestra observación, nuestras entrevistas y de nuestro análisis de la información disponible. Esta lógica inductiva explica, en buena medida, la dificultad de especificar los criterios ordenadores que sirven para definir *a priori* los tipos ideales de municipios. Nuestra propuesta es entonces un ejercicio tentativo de construcción teórica (*theory building*) más que de comprobación (*theory testing*)³⁹.

No somos los primeros ni los únicos en plantear una tipología de territorios que sirva para la construcción de paz. Según el grado de integración económica y política de las regiones se ha propuesto, por ejemplo, la existencia de regiones de retaguardia (con órdenes paraestatales o contraestatales), intermedias (con órdenes en disputa) e integradas (con orden estatal) (González, Bolívar y Vásquez, 2003). Nuestra tipología de municipios es parcialmente diferente porque pone el acento en las dinámicas municipales (no regionales), asume un enfoque institucional y explora un poco más la complejidad de los territorios con problemas de integración económica y política. También se han propuesto tipologías de los órdenes locales que crean los grupos armados ilegales (véanse Arjona, 2016; González, 2016; Valencia y Ávila, 2016). Nuestra tipología también se diferencia parcialmente de estos esfuerzos porque busca caracterizar una serie de órdenes municipales considerando el papel que cumple el Estado y las interacciones que este establece con los grupos ilegales que actúan en el territorio. Es una tipología de municipios según esas interacciones.

³⁸ Tribunal Superior de Medellín. Sala de Justicia y Paz. Sentencia del postulado Ramiro Vanoy Murillo, alias ‘Cuco Vanoy’. Radicado No. 110016000253200680018. 2 de febrero de 2015, p. 135.

³⁹ Esto es importante, puesto que la comprobación de una teoría solo viene después de su construcción (Brady y Collier, 2010; Collier, Mahoney y Seawright, 2004).

Pero toda construcción teórica de calidad es el resultado de un proceso dialéctico entre la observación y la reflexión, entre la investigación empírica y la abstracción teórica (Santos, 2006). Por eso, este artículo, además de la tipología de municipios, sugiere la existencia de algunos subtipos dentro de un tipo general y, además, aplica la tipología al análisis histórico de los municipios estudiados.

A pesar de estas modificaciones, la propuesta analítica –como todo ejercicio de abstracción– tiene limitaciones. Primera, asume al municipio como una unidad que es relativamente autónoma del resto. Si bien los casos brindan herramientas para comprender la articulación de cada municipio con el departamento y con el nivel central, la propuesta teórica se enfoca en las dinámicas propias de la vida institucional en los municipios. Los vínculos reales que los municipios forman con otros niveles territoriales no se abordan⁴⁰. Segunda, la propuesta se concentra en las interacciones entre las agencias del Estado y los poderes ilegales. El papel de las élites locales queda opacado por esta interacción entre órdenes legales e ilegales, pese a que no es ignorado del todo.

La propuesta es, en síntesis, un intento limitado pero útil para mostrar las complejidades de la periferia, y para idear estrategias de reconstrucción estatal que sean sensibles a las realidades locales. Sigue ahora la tipología.

Municipios paralelos. Los municipios de tipo paralelo se caracterizan por tener dos o más autoridades que imperan en el territorio. Las autoridades oficiales y los habitantes tienen que aprender a vivir entre estos poderes, lo cual implica conocer y seguir distintos tipos de reglas⁴¹. Desmontar estos órdenes alternativos que regulan la vida social de forma efectiva es el desafío primordial que enfrenta un proyecto de construcción de Estado. Esto suele ocurrir en municipios con presencia guerrillera, pues los subversivos no solo han resistido al poder estatal, sino que han logrado detener la entrada de los grupos paramilitares y de las distintas políticas de seguridad. El orden social en estos municipios es el resultado de la coexistencia entre el Estado y la guerrilla que, dependiendo de las dinámicas nacionales de la guerra y de las vicisitudes de la violencia, entran en disputa o conviven de manera pacífica. La capacidad y legitimidad del Estado disminuyen en las zonas rurales de estos municipios y ello a medida que aumentan la capacidad y legitimidad de la guerrilla.

[83]

Si bien las instituciones estatales son débiles, ello no quiere decir que el Estado esté ausente por completo. No son municipios sin Estado, al menos en el casco urbano. No obstante la violencia, la vida pública es activa y a veces incluso vibrante. Las organizaciones sociales mantienen una autonomía relativa con respecto a la guerrilla, aunque conviven con ella, se ajustan a su poder real y en algunas ocasiones hasta simpatizan con su proyecto político. El caso de San Vicente del Caguán es un buen ejemplo de este tipo de municipios.

Municipios disputados. En estos municipios dos o más poderes dominantes se disputan el control territorial, social, económico e institucional. El balance de fuerzas cambia con frecuencia: los ganadores en un momento dado subordinan o excluyen a sus oponentes, pero esto no garantiza una supremacía.

⁴⁰ Este artículo entonces apunta a la capacidad local y deja de lado las interacciones con los niveles submunicipales y supramunicipales. Para un análisis sobre las relaciones políticas e institucionales entre distintos niveles territoriales véanse Falletti (2010), Gibson (2012) y Eaton (2017).

⁴¹ Los órdenes sociales que determinan los distintos actores en los municipios paralelos pueden ser protoestatales, paraestatales o contraestatales (González, 2016).

A veces quien gana se queda también con las entidades del Estado, que en muchas regiones son todo o casi todo lo que hay en disputa: la burocracia, la policía, los contratos, las fuentes de empleo y el presupuesto. Quienes pierden, por el contrario, quedan excluidos: ingresan al sector privado (cuando existe), se van por un tiempo o se quedan haciendo oposición. No en pocas ocasiones el ganador utiliza al mismo Estado para perseguir a sus opositores, que a su vez se resisten. El Estado es débil porque no es autónomo y esta falta de autonomía responde a un juego que por lo general es de suma cero: el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada.

Este tipo de municipios se observa con alguna frecuencia en lugares afectados por el conflicto armado, en donde existen mercados volátiles, dependientes y, generalmente, ilegales. La existencia de esta clase de mercados explica, en buena parte, tanto la persistencia de la violencia como la disputa y el acomodamiento entre los distintos actores armados. La violencia entre ellos tiende a aumentar cuando un actor busca desafiar el *statu quo*, y a disminuir cuando un nuevo pacto se acuerda. En estos municipios las guerrillas no son hegemónicas, pero tampoco son irrelevantes. Son uno de los tantos actores armados que participan en los negocios ilegales del narcotráfico, si bien suelen tener mayor influencia en las zonas rurales más apartadas en donde participan en los momentos iniciales del negocio de la coca.

El mercado ilegal no solo revela la persistencia del conflicto sino también la debilidad del Estado y la fragilidad de la sociedad civil. La corrupción y la influencia de los actores armados en el sector público suelen ser sustanciales, aunque inestables en el tiempo. La vida social está fragmentada, las organizaciones sociales debilitadas y el cumplimiento de la ley, en el mejor de los casos, selectivo. Puerto Asís ilustra bien este tipo ideal.

[84]

Ahora bien, el carácter disputado de estos municipios no necesariamente implica una confrontación violenta. La relación entre los actores oscila entre el conflicto y la cooperación. Así, diversos actores pueden coexistir en un mismo territorio sin entrar en conflicto y ello debido a que hacen acuerdos de los cuales se deriva una división del trabajo ilegal que minimiza las tensiones. Tal vez por eso puede ser útil pensar en la existencia de, al menos, dos subtipos de municipios disputados: uno de tipo conflictivo y otro de tipo cooperativo.

Municipios cooptados. En este caso un actor poderoso –o una coalición de estos actores– es capaz de controlar al Estado, subordinarlo y ajustarlo a sus intereses. Estos municipios muestran fenómenos de corrupción sistémica y, por lo general, bajos niveles de violencia e indicadores decorosos de capacidad institucional. El Estado monopoliza la coacción y actúa dentro de la legalidad, pero solo de manera formal. La neutralización del Estado (su instrumentalización) facilita la corrupción⁴². En casos extremos, la cooptación llega a reconfigurar el diseño mismo de las instituciones. Esto es lo que Garay, León-Beltrán, Salcedo-Albarán y Guerrero (2008) han denominado la “reconfiguración cooptada del Estado”. En estos casos las instituciones no solo están neutralizadas, sino que los poderes mafiosos logran rediseñar el Estado para ponerlo a su servicio.

⁴² En los últimos años se ha criticado la utilidad de los conceptos de “cooptación” o “captura”, por tener una carga valorativa y por desconocer matices. En contextos dominados por grupos armados la gente, incluyendo a las élites, hace lo que puede y negocia con el que toque –véanse, por ejemplo, los aportes interesantes de González (2014), Aponte (2015), Ciro (2016) y Grajales (2017)–. Si bien es cierto que la idea de cooptación tiene muchos problemas, aquí la seguimos empleando porque los críticos no han propuesto una alternativa que permita reconocer la complejidad de la realidad y, al mismo tiempo, simplificarla.

Un municipio puede ser cooptado por élites locales (así ha sucedido durante buena parte de la historia de la periferia colombiana), por grupos guerrilleros⁴³, por grupos paramilitares y por complejas alianzas entre ellos. Sin embargo, por su cercanía ideológica con el Estado, por sus eventuales vínculos con la clase política, con las autoridades locales y la mafia, y sobre todo por su interés en mantener el *statu quo*, son los grupos paramilitares los que más natural y fácilmente capturan las instituciones locales. El limitado alcance que ha tenido la “FARC-política”, en comparación con la “parapolítica”, podría ser una muestra de ello⁴⁴. Los casos de Turbo y Tarazá (entre 1997 y 2005) son buenos ejemplos de municipios cooptados, porque allí la influencia de los grupos paramilitares ha sido significativa.

En los municipios cooptados el Estado suele ser víctima del poder que lo captura. No obstante, la cooptación también puede ser benéfica para el mismo Estado. Esto es lo que Dewey (2015) denomina “orden clandestino”, una situación en la cual hay un pacto entre mafias y Estado para el mutuo beneficio. El Estado no solo permite, sino que promueve los mercados ilegales, cuando estos pagan para poder operar. Quien no paga un “impuesto” queda desprotegido de la acción estatal. El tipo de protección que se vende en el orden clandestino es simplemente la suspensión de la aplicación del derecho. La ley se convierte en un recurso central para proteger (más que para perseguir) a los mercados ilegales. Quien viola la ley sabe que necesita esconderse y/o protegerse del Estado, es decir, de la aplicación de las leyes que está violando. Por tanto, es menester pagarle a los agentes estatales, por lo común policías, para que apliquen la ley de forma selectiva⁴⁵.

Tal vez aquí también existen dos subtipos de municipios cooptados: el parasitario y el simbiótico. Mientras que en el primero el parásito (el grupo que captura al Estado) vive de su huésped y lo exprime hasta donde puede, incluso hasta aniquilarlo, en el segundo el parásito y el huésped (es decir, el Estado local) se benefician mutuamente.

Municipios abandonados. Este tipo de municipios tiene un desempeño institucional deficiente a tal punto que las instituciones locales, por falta de recursos, por la incompetencia de sus funcionarios, por corrupción, por clientelismo, o por todo eso al mismo tiempo, no son capaces de cumplir las tareas mínimas que les corresponden. El problema, en este caso, no se origina en la existencia de otros actores armados o de otros poderes que ponen en tela de juicio a la administración pública (en principio el Estado monopoliza la coacción), sino en su incapacidad institucional para garantizar los derechos de la gente y para regular la vida social. Distinguimos el abandono de la ausencia. En el abandono sí existe un aparato estatal que no es capaz de llevar a cabo lo que se propone, en la ausencia no existe ese aparato estatal.

Muchos de estos municipios padecieron, en épocas anteriores, los avatares de la guerra. Después se beneficiaron con el retiro de los actores armados. Sin embargo, el Estado central nunca llegó para reconstruir estos municipios, para ayudar a cobrar impuestos, para proteger los derechos de la gente, para fortalecer el mercado, para mejorar las comunicaciones.

⁴³ Se ha documentado, por ejemplo, que las guerrillas no solo se han insertado en varias administraciones locales (Peñate, 1999; Rangel, 1996), sino que los grupos paramilitares aprendieron estas estrategias de ellas (López, 2010).

⁴⁴ Para una discusión sobre las razones que explican estas diferencias véase López (2010).

⁴⁵ Si bien la operación del orden clandestino depende de los policías, este no podría existir sin la intervención de los políticos y de la justicia. El orden clandestino, dice Dewey, es posible porque las élites judiciales y políticas lo permiten y al mismo tiempo se benefician de él, en tanto captan recursos para financiar sus campañas o pueden mostrar los buenos resultados de su gestión (por ejemplo, la reducción del desempleo, la disminución de la inseguridad o el aumento en los niveles de consumo).

El tejido social suele estar fracturado y la vida social y pública con frecuencia carece de dinamismo. Las causas de esta situación pueden ser varias. Entre ellas el clientelismo local, que acaba con los recursos públicos, y un pasado de connivencia entre autoridades públicas y actores armados que propició un ambiente de desconfianza de la población frente a sus autoridades. El caso de San Jacinto después de la desmovilización de las AUC es un buen ejemplo de este tipo de municipios.

Una tipología como esta siempre tendrá limitaciones para reflejar a cabalidad la realidad de un municipio, a pesar de las modificaciones y ampliaciones propuestas. Ninguno de los casos estudiados corresponde perfectamente a uno de los tipos ideales propuestos. Más aún, un mismo municipio puede tener al mismo tiempo características de distintos tipos si se considera la diversidad submunicipal (rural, urbana, corregimientos o barrios) y el tipo de actores poderosos (legales, ilegales, armados, desarmados, etc.) que se relacionan con las entidades del Estado⁴⁶. Así, por ejemplo, un municipio puede ser cooptado respecto a unos actores y paralelo en relación con otros: autónomo frente a los ilegales (paralelo) y subordinado frente a las élites (cooptado). No todos los actores poderosos que actúan en un municipio están armados⁴⁷. No obstante todo lo anterior, el valor de una tipología como esta es que ayuda a diferenciar, a ver las complejidades y a interpretar una realidad bastante complicada.

Trayectorias históricas de los municipios

[86]

A pesar de su importancia, la tipología no es estática: un mismo municipio puede estar en una categoría hoy y mañana en otra. Por eso creemos que la tipología también puede ser provechosa para analizar las trayectorias históricas de los municipios, lo cual permite mostrar la influencia del pasado en el presente (y el futuro) de un municipio. Esto es lo que se conoce en el argot de las ciencias sociales como una perspectiva de dependencia o más precisamente de *path dependence*⁴⁸. En otros términos: si bien ciertos momentos históricos pueden ser determinantes para alterar una trayectoria histórica, las decisiones y acciones del pasado circunscriben las posibilidades de cambios radicales de rumbo.

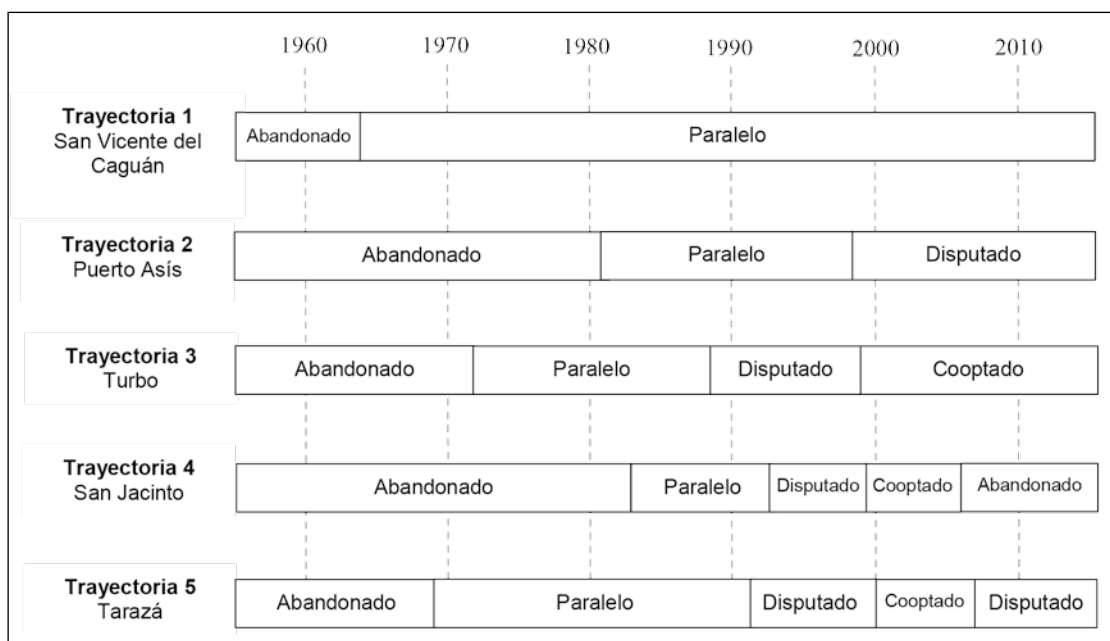
Existe una trayectoria nacional de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado y que puede resumirse de la siguiente manera: el abandono histórico de buena parte de la periferia y la parcialidad del Estado en favor de las élites incentivaron una serie de conflictos y movilizaciones sociales. Las guerrillas se instalaron en regiones menos integradas para apoyar y beneficiarse de esa efervescencia social. Cuando las guerrillas se expandieron hacia zonas más integradas, las élites, los paramilitares y el Estado las combatieron y debilitaron. Esto facilita comprender por qué el punto de partida y los momentos iniciales de las trayectorias municipales no solo son bastante similares, sino que sus diferencias son relativamente recientes. La trayectoria nacional tiene entonces muchas variaciones. Eso es lo que muestra el gráfico 1.

⁴⁶ Sobre la importancia de considerar las diferencias submunicipales véase González et al. (2015).

⁴⁷ Esta complejidad podría servir para elaborar subtipos adicionales según el tipo de actor social que interactúa con el Estado o para buscar elementos de cada tipo en un municipio determinado.

⁴⁸ Al respecto véanse Mahoney y Rueschemeyer (2003), Capoccia y Kelemen (2007) y Falletti y Mahoney (2015).

Gráfico 1. Trayectorias históricas de los municipios estudiados



Fuente: elaboración propia.

Trayectoria 1 (San Vicente del Caguán)

La trayectoria de San Vicente del Caguán está ligada al surgimiento de las FARC, cuando las guerrillas liberales se transformaron en comunistas en los años sesenta. En estos lugares la relación del grupo guerrillero con los pobladores locales que habitan la zona rural tiende a ser más estrecha que en otros municipios en donde también tienen presencia los subversivos⁴⁹. El Estado tiende a estigmatizar a la población que habita en estos territorios y, la gente, en correspondencia, cree muy poco o nada en las autoridades estatales. En esta percepción de ilegitimidad estatal también puede contar el hecho de que cuando los grupos paramilitares intentaron entrar a los municipios la guerrilla resistió esa embestida con éxito.

En estos municipios suele haber un Estado local que comparte la regulación social con los poderes ilegales. La población ha vivido desde hace décadas entre la autoridad del Estado y la de las guerrillas. Los latifundios y los proyectos agroindustriales poco se han consolidado y es por eso que las élites rurales no tienen tanto poder como en otras regiones.

Trayectoria 2 (Puerto Asís)

En otros lugares las guerrillas llegaron desde otras regiones como parte de sus proyectos de expansión. Allí se insertaron para buscar nuevas fuentes de financiación (ilegales, por lo general) o para aprovechar el descontento social creado por proyectos de desarrollo regional excluyentes⁵⁰. En estos casos las guerrillas aprovecharon la parcialidad del Estado, que solo defendía a los actores

⁴⁹ Esta afirmación es una generalización debido a que en las zonas urbanas la cuestión es muy diferente.

⁵⁰ La diferencia inicial entre las trayectorias 1 y 2 busca capturar el momento y la forma como las guerrillas se insertaron en las distintas regiones. Sobre la importancia de considerar esta diferencia véase González (2016).

sociales poderosos que se beneficiaban del desarrollo regional: ganaderos, bananeros, mineros y petroleros. La confrontación armada fue aguda, debido a que las élites económicas promovieron grupos de autodefensa y contaron con la complicidad, a veces activa a veces pasiva, de las autoridades estatales (Gutiérrez, 2014). Como resultado de esta confrontación, el poder de las guerrillas poco a poco se fue desvaneciendo.

Desde entonces, las trayectorias de los municipios difieren. En Puerto Asís, en la década de los noventa, la entrada de los grupos paramilitares no terminó con la derrota de las guerrillas. Si bien estas fueron golpeadas social y militarmente, se refugiaron con éxito en las zonas selváticas del municipio, en donde encontraron las fuentes de financiación que les permitió mantenerse y fortalecerse. Desde finales de los ochenta este orden (paralelo entre guerrillas y Estado) no fue sustituido, como en otras regiones, por un dominio paramilitar capaz de controlar el territorio y cooptar de forma estable las entidades del Estado, la población y las organizaciones sociales. La disputa se prolongó y ningún actor fue capaz de imponerse sobre el otro. Por eso, el orden local en Puerto Asís ha estado en disputa desde la entrada de los paramilitares y pese a su desmovilización. La coca y el petróleo siguen siendo los combustibles de la guerra en este municipio.

Trayectoria 3 (Turbo)

[88] En los demás municipios estudiados los grupos paramilitares (las AUC) no solo consiguieron debilitar a las guerrillas, sino que lograron influir en las instituciones locales por periodos largos de tiempo. Este sería el caso de Turbo, San Jacinto y Tarazá. En Turbo y San Jacinto los paramilitares expulsaron a las guerrillas e impusieron un control territorial, que influyó en varias entidades del Estado. Sin embargo, la desmovilización de las AUC no se tradujo en un fortalecimiento del Estado local por razones distintas. En Turbo los grupos posdesmovilización hoy son capaces de controlar de manera selectiva los territorios necesarios para impulsar los mercados ilegales. Estos grupos siguen ejerciendo una influencia importante en la vida social, política y económica del municipio, pero sus acciones son menos visibles que antes. La violencia del pasado disminuyó, pero la coacción ilícita no. La cooptación inicial también se transformó, pero no desapareció luego de la desmovilización de las AUC.

Trayectoria 4 (San Jacinto)

La desmovilización de las AUC en San Jacinto sirvió para consolidar el monopolio estatal de la coacción por sustracción de materia: los paramilitares, con el apoyo del Estado, derrotaron a las guerrillas y luego se desmovilizaron. Además, los grupos posdesmovilización no se asentaron en el municipio o están tan mimetizados que son invisibles al observador externo. En cualquier caso, este es un caso relativamente claro de pacificación. Después de la desmovilización paramilitar, el municipio quedó abandonado, pues la capacidad estatal para regular la vida social y para prestar otros servicios es muy restringida, a pesar de que el Estado logró monopolizar la coacción. Todo parece sugerir que, una vez superada la guerra, el Estado colombiano perdió los incentivos para invertir en la reconstrucción de la región⁵¹.

⁵¹ Durante mucho tiempo se pensó que solo las guerras externas ayudaban a la construcción de Estado (Centeno, 2002; Downing, 1992; Tilly, 1992). En los últimos años, sin embargo, se ha planteado que la existencia de un enemigo interno también contribuye a la construcción estatal. Al respecto véase Slater (2010).

Trayectoria 5 (Tarazá)

El caso de Tarazá es muy diferente, si bien la influencia territorial y política de los paramilitares también fue marcada. Al contrario de Turbo y San Jacinto, las guerrillas no fueron expulsadas de Tarazá, lo que quiere decir que el control paramilitar siempre fue disputado y/o compartido con las guerrillas. Por eso, la desmovilización de las AUC desató una dinámica de disputa y acomodamiento similar a la que vivió Puerto Asís. En Tarazá, sin embargo, los grupos posdesmovilización sí lograron consolidar su poder, aunque las guerrillas (muy debilitadas) no desaparecieron por completo. De esta forma, aunque Tarazá estuvo tan influenciado como Turbo o San Jacinto por los grupos paramilitares, su trayectoria histórica hoy se asemeja a la de Puerto Asís: en lugar de restar actores armados, los sumó. La coca y la minería de oro son los motores de la guerra en este municipio.

La debilidad del Estado local

El concepto de debilidad estatal que aquí adoptamos se funda en los conceptos de capacidad y autonomía estatal. Un Estado consolidado es aquel que es capaz de hacer lo que se propone (en el caso del Estado constitucional, hace lo que está previsto en su ordenamiento jurídico) y lo hace de manera autónoma, según su propia lógica organizacional (Fukuyama, 2013; Mann, 2003; Weber, 2007).

Por capacidad del Estado o por capacidad institucional aquí entendemos el poder, burocrático, técnico y administrativo, que tiene el Estado para alcanzar sus objetivos. Este es un concepto procedimental, no sustancial, que depende y se ajusta a los fines concretos que el Estado se plantea alcanzar. Este concepto presupone el de *imperium* o monopolio del uso de la fuerza para recaudar impuestos e imponer un orden social, pero no se reduce a eso. El concepto de capacidad está asociado con lo que Michael Mann denomina poder infraestructural, en contraste con el poder despótico: mientras que este último hace referencia al simple monopolio de la fuerza, el poder infraestructural consiste en la capacidad para alcanzar aquello que el Estado se propone en un territorio determinado.

Pero un Estado consolidado no solo debe ser capaz de hacer lo que se traza, sino que debe hacerlo de manera *relativamente* autónoma, es decir, con independencia de las distintas fuerzas sociales que pretende regular. Según Max Weber, el Estado se compone de élites políticas y burocráticas. Mientras que las primeras dependen del campo político, de los intereses que allí están en juego, las segundas no, son autónomas, dependen del Estado mismo y, en el caso del Estado constitucional, del derecho. Esta es la autonomía burocrática, según la cual los agentes estatales no obedecen directamente a la política (Weber, 2007). La autonomía es una garantía de la imparcialidad del Estado y del derecho. Nuestro análisis se enfoca en la autonomía de la burocracia local frente a los poderes que operan en el territorio, en especial frente a los grupos armados ilegales. Estos no son los únicos actores poderosos que actúan en un municipio. Nos enfocamos en aquellos que, por su condición de ilegalidad, desafían la consolidación del Estado.

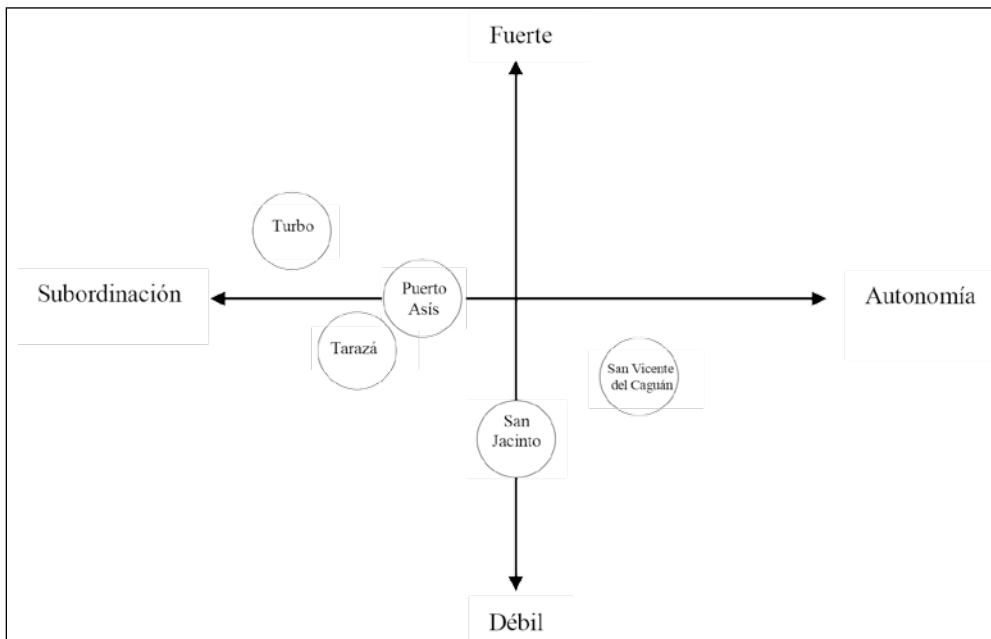
Ahora bien, ningún Estado tiene capacidad institucional absoluta ni obra con autonomía total. En la práctica (no en el mundo de los tipos ideales) hay grados de capacidad y autonomía. Así, por ejemplo, en el caso de la autonomía hoy se considera que no es deseable un Estado totalmente

[89]

autónomo de las fuerzas sociales ni un Estado totalmente dependiente de ellas. Dicho en otras palabras, el Estado debe ser sensible a las demandas sociales, sin depender de ellas (Evans, 1995)⁵².

Los distintos municipios de la periferia del país presentan deficiencias no solo de capacidad sino de autonomía, aunque esas dos deficiencias no se dan del mismo modo en todas partes. El gráfico 2 ubica, de manera tentativa, a los distintos municipios estudiados según sus posibles grados de autonomía burocrática frente a los poderes ilegales que actúan en el municipio (eje x) y su capacidad (eje y).

Gráfico 2. Dimensiones del Estado en los municipios estudiados



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 2, todos los municipios se encuentran alejados del cuadrante superior derecho, es decir, de una situación ideal que combina mayor autonomía y mayor capacidad. Sin embargo, no todos están concentrados en el cuadrante inferior izquierdo. En Turbo, Tarazá y Puerto Asís la subordinación del Estado a los intereses de los grupos ilegales es el principal problema. Su capacidad burocrática, si bien no es la ideal, es mucho mejor comparada con los otros casos estudiados en esta investigación. En San Vicente del Caguán a la baja capacidad burocrática se añaden los problemas de autonomía. En estos municipios las guerrillas consolidaron un orden alternativo, que subsiste sin subordinar al Estado⁵³.

⁵² Al respecto véanse Huntington (1968), O’Donnell (1996, 1999), Mann (2003), Evans (2004), Portes (2006) y Rodríguez y Portes (2012). En otros textos hemos desarrollado este concepto más en detalle. Véanse, por ejemplo, García (2008), García et al. (2011) y García y Espinosa (2013). Claudia López (2016) en su nuevo libro, hace un análisis juicioso de lo que implica construir esas capacidades. Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2009) realizan un análisis de las complejidades propias de la capacidad institucional diferenciando la estabilidad de una norma formal o informal y el hecho de que se haga cumplir (enforcement). Ambos elementos son importantes al momento de evaluar la capacidad institucional. De los mismos autores véase Levitsky y Murillo (2014).

⁵³ Esta diferencia se debe, en buena medida, a los distintos niveles de integración económica y política de las regiones que mencionamos antes (González et al., 2003). En regiones menos integradas, los ilegales tienen más opciones de imponer

[90]

El caso de San Jacinto merece una mención especial, pues su problema central tiene que ver con la baja capacidad burocrática. Ubicamos a San Jacinto en un punto intermedio de autonomía porque los grupos ilegales ya no actúan en el municipio.

CONCLUSIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LOCAL

De este estudio de municipios se desprende la urgencia de diseñar estrategias diferenciadas de reconstrucción estatal en el ámbito local. De esto no se sigue necesariamente que cada municipio o vereda deba tener una estrategia totalmente diferente y única. La construcción estatal, decía Bourdieu (2014), es un proceso de monopolización de la coacción física y simbólica que implica cierta universalización, jerarquización y concentración del poder social. El desafío es entonces encontrar un diseño institucional que vaya por un camino intermedio entre una ley universal que desestima las particularidades del contexto local y una normatividad local poco atenta a las exigencias de coherencia general del Estado. En *El derecho al Estado y Los territorios de la paz* intentamos dilucidar las complejidades y desafíos de esa vía intermedia. A continuación, señalaremos algunas ideas generales sobre el sentido de las estrategias y diseños institucionales que deberían ser adoptados en cada uno de los tipos de municipios propuestos.

En los *municipios cooptados*, el desafío principal del Estado consiste en garantizar su autonomía respecto de los actores ilegales (incluso legales) que lo subordinan. En estos casos parece poco factible que se pueda construir un Estado local sin una dosis fuerte de autoridad que logre neutralizar a las fuerzas ilegales. Si los grupos guerrilleros son quienes cooptan al Estado local se esperaría que, al menos en el caso de las FARC, la reciente desmovilización en buena medida solucione el problema. Si el proceso fracasa o la desmovilización no se hace bien, además de desalojar militarmente a los grupos armados que no quieran dejar las armas, es forzoso dismantelar todas sus redes de apoyo y perseguir a la criminalidad organizada que se insertó en el Estado. Si los grupos posdesmovilización son quienes cooptan al Estado local no hay razones de peso para creer que el proceso de paz con las guerrillas contribuirá a la reconstrucción estatal. En estos municipios se necesita más justicia que seguridad, lo cual implica que las estrategias de reconstrucción deberían enfocarse, primero, en emancipar al Estado de los poderes ilegales.

[91]

El problema central del Estado en los *municipios abandonados*, en cambio, no es tanto resolver la falta de autonomía, sino su falta de capacidad burocrática. En estos casos no existen actores ilegales que atenten contra la autonomía del Estado, pero la administración local tiene serios problemas para llevar a cabo los cometidos institucionales. En estos municipios la estrategia debería dirigirse a fortalecer el poder burocrático del Estado. Es una deficiencia administrativa, que puede enfrentarse con herramientas propias de la gerencia y administración públicas. Así pues, en este tipo de municipios las estrategias de reconstrucción deberían enfocarse en administrar de forma adecuada los recursos humanos y materiales del Estado para promover el cumplimiento de sus metas. En ocasiones, a los problemas de baja capacidad burocrática se suma el papel predominante del clientelismo. El Estado también puede tener problemas de autonomía, pero ello ocurre con respecto a las élites locales.

En los *municipios paralelos* el reto es muy diferente. Las limitaciones del Estado para regular la vida social vienen dadas por la existencia de un orden alternativo eficaz. Si el actor armado son los

un orden propio. En regiones más integradas, por el contrario, es más frecuente que los ilegales busquen beneficiarse de las infraestructuras estatales existentes.

grupos guerrilleros, es probable que la competencia armada del Estado disminuya en los próximos años. Aquí el desafío es incorporar al orden estatal no solo a las personas y colectivos que dejan las armas, sino al orden y autoridad *de facto* que estos ejercían. Ahora bien, incluso si la desmovilización se hace bien, una dosis de autoridad es necesaria para prevenir que nuevos actores armados llenen los vacíos que están dejando las guerrillas luego de su desmovilización. En estos contextos, la seguridad y resolución de conflictos son retos cardinales teniendo en cuenta que las guerrillas eran las garantes del orden en las zonas rurales.

Por último, el Estado en los *municipios disputados* suele tener problemas tanto de autonomía como de capacidad burocrática, razón por la cual el desafío es doble. En estos lugares también se requiere una dosis importante de autoridad. El reto fundamental de la reconstrucción estatal es entonces derrotar a la competencia armada. En los municipios disputados se necesita más seguridad que justicia para poder expulsar a los actores armados que ocupan la zona y que no han querido dejar las armas. En estos casos las estrategias de reconstrucción deberían apoyarse en los sectores más reformistas y trabajar de la mano con los grupos guerrilleros que dejaron las armas. Debido a esta filigrana, en los municipios disputados es trascendental que las estrategias diferencien no solo a los actores locales, sino a los órdenes sociales dentro de un mismo municipio.

En conclusión, el reconocimiento de las dimensiones involucradas en cada tipo de municipio podría ayudar a promover estrategias diferenciadas de reconstrucción del Estado en la periferia, el cual es el principal desafío de la construcción de paz en el mediano plazo.

REFERENCIAS

- Academia Putumayense de Historia. (2012). *Revista Putumayo. Puerto Asís 100 años de historia*. Cali: Academia Putumayense de Historia.
- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Penguin Random House/Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Aponte, A. (2015). Ganaderos, barones regionales y paramilitares. Hacienda, poder y violencia en las sabanas del antiguo Estado de Bolívar 1980-2014. Tesis para obtener el grado de maestro en Sociología. París: Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales.
- Aramburo, C. I. (coord.). (2011). El Urabá antioqueño. En: C. I. García & C. I. Aramburo (eds.). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia: oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Bogotá: Cinep-Odecofi/Iner.
- Aramburo, C. I., Domínguez, J. C. & García C. I. (2016). Orden social y conflicto en el noroccidente de Colombia: Nariño (Antioquia), Riosucio (Chocó) y San Pedro de Urabá, 1991-2010. *Sociedad y Economía*, 30, 353-374.
- Arjona, A. M. (2016). *Rebelocracy. Social order in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ávila, A. & Londoño, J. E. (2017). *Seguridad y justicia en tiempos de paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- Bejarano, A. M. (1988). La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá. *Análisis Político*, 4, 54-67.
- Bocchi, D. (2011). *Análisis del plan de consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional. No. 6*. Bogotá: Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia.
- Bourdieu, P. (2014). *On the State. Lectures at the College de France*. Cambridge: Polity Press.
- Brady, H. & Collier, D. (eds.). (2010). *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Capoccia, G. & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. <https://doi.org/10.2307/40060162>
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt. War and the nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2011). *La masacre de El Tigre. Un silencio que encontró su voz*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: Imprenta Nacional.

[92]

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Grupos armados posdesmovilización: trayectorias, rupturas y continuidades*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ciro, C. A. (2016). *Unos grises muy verracos. Poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Ciro, E. (2017). No más su paz territorial: siete meses de implementación de los acuerdos sobre la sustitución de la coca en el Caquetá. *A la Orilla del Río*. Disponible en: <http://alaorilladelrio.com/2017/09/01/no-mas-su-paz-territorial-siete-meses-de-implementacion-de-los-acuerdos-sobre-la-sustitucion-de-la-coca-en-el-caqueta>
- Collier, D., Mahoney, J. & Seawright, J. (2004). Claiming too much: warnings about selection bias. En: H. E. Brady & D. Collier (eds.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards* (pp. 85-104). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Downing, B. M. (1992). *The military revolution and political change: origins of democracy and autocracy in early modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Eaton, K. (2017). Policy regime juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, 90, 37-65.
- Echandía, C. (2012). La experiencia del Caguán: Punto de partida del debilitamiento de las FARC. *Revista Zero*, 28, 54-61.
- El Espectador. (14 de octubre de 2015). Capturan a candidato a la gobernación de Putumayo. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-candidato-gobernacion-de-putumayo-articulo-592687>
- El Universal. (2015). Atentan contra candidata a la Alcaldía de San Juan Nepomuceno. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/atentan-contra-candidata-la-alcaldia-de-san-juan-nepomuceno-172>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy. States & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T. & Mahoney, J. (2015). *The comparative sequential method*. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 211-239.
- Ferro, J. G. & Uribe, G. (2002). Las marchas de los cocaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 49, 1-26.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Dinámicas del conflicto en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario (Siguiendo el conflicto No. 68)*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/920>
- Garay, L. J., León-Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método: Avina Corporación Transparencia por Colombia.
- García, C. I. (1993). *El Bajo Cauca antioqueño: cómo ver las regiones*. Bogotá: Cinep.
- García, C. I. (1996). *Urabá: región, actores y conflicto, 1960-1990*. Bogotá: Cerec e Iner/Universidad de Antioquia.
- García, M., García, M., Rodríguez, J. C., Revelo, J. & Espinosa, J. R. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García, M. & Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.361.pdf
- García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. & Duarte, N. (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García-Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Dejusticia.
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary control. Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gobernación de Antioquia. (2009). *Perfil subregional del Bajo Cauca*. Medellín: Gobernación de Antioquia. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/70317249/perfilsubregional-bajo-cauca>
- González, F. (ed.). (2008). *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, política y territorio en las regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: Cinep/Odecofi.
- González, F. (2014a). Configuración regional y violencia: a modo de introducción. En: *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- González, F. (2014b). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Anthropos.

[94]

- González, F. (2016). Gobernabilidades híbridas locales. Elementos para pensar la paz territorial en Colombia. Ponencia presentada en Nueva York, Latin American Studies Association.
- González, F., Bolívar, Í. & Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González, F., Castañeda, D. & Barrera, V. (2017). *Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado*. Bogotá: Cinep/Programa por la Paz.
- González, F., Guzmán, T. & Barrera, V. (eds.). (2015). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Grajales, J. (2017). *Gobernar en medio de la violencia. Estado y paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general del Grupo de Memoria Histórica*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia 1910-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Penguin Random House.
- Gutiérrez, F. & Vargas, J. (2016). Introducción. En: *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo. (2012). *Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la región (2006-2012)*. Bogotá: Ilsa.
- Jaramillo, J. E., Mora, L. & Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla* (3ª ed.). Bogotá: Alianza Editorial.
- Jaramillo, S. (2013). La paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 23 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf
- León, J. (2009). Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/5346>
- López, C. (2007). Recomposición de las sociedades rurales en zonas de conflicto armado: el caso de la cuenca del río Caguán. *Revista Colombiana de Sociología*, 28, 135-159.
- López, C. (ed.). (2010). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2003). La crisis del Estado-nación en América Latina. En: *La crisis política colombiana*. Bogotá: Uniandes.
- Marsh, R. R. (1983). *Development strategies in rural Colombia. The Case of Caquetá*. Los Ángeles: University of California Press.
- Molano, A. (2011). *Del otro lado*. Bogotá: Penguin Random House.
- O'Donnell, G. (1993). On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- Parsons, J. (1996). *Urabá, salida de Antioquia al mar: geografía e historia de su colonización*. Bogotá: Banco de la República/El Áncora Editores.
- Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. En: M. V. Llorente & M. Deas (eds.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pérez, J. M. (2010). *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*. Bogotá: Ediciones Aguilar.
- Plan de Desarrollo Municipal. (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Confianza y seriedad con San Jacinto". Disponible en: http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/apc-aa-files/61363166653962376463666132313664/PLAN_DE_DESARROLO_MUNICIPAL_DE_SAN_JACINTO_2012_2015.pdf
- Porras, E. (2014). Conflictos, violencias y resistencias en los Montes de María. En: *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Portes, A. (2005). *Institutions and development: a conceptual re-analysis*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *Situación de derechos humanos y DIH: diagnóstico departamental Caquetá*. Bogotá: PNUD. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/informacion-sobre-pais-de-origen/detalle-documento-coi/situacion-de-derechos-humanos-y-dih-diagnostico-departamental-caqueta/>

- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ramírez, M. C., Bolívar, I., Iglesias, J., Torres, M. C. & Vásquez, T. (2010). *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en Putumayo 1980-2007*. Bogotá: Cinep/Programa por la Paz.
- Rangel, A. (1996). El poder local: objetivo actual de la guerrilla. *Revista Ciencia Política*, 43, 55-68.
- Restrepo, J. D. (2014). ¿Y entonces quién manda en Urabá? *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/y-entonces-quien-manda-en-uraba-opinion-de-juan-diego-restrepo/398677-3>
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- Rodríguez, C. & Portes, A. (2012). *Las instituciones en Colombia; un análisis sociológico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House/Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Semana. (2007). El “señor” del Bajo Cauca. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-senor-del-bajo-cauca/85295-3>
- Semana. (2011). ¿Comienza el capítulo de la “bacrimpolítica”? Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/comienza-capitulo-bacrimpolitica/237606-3>
- Slater, D. (2010). *Ordering power: contentious politics and authoritarian Leviathans in southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 900-1900*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso del Putumayo*. Bogotá: Cinep-Odecofi.
- Valencia, L. (2016). Las bandas criminales y el posconflicto. En: *Los retos del posconflicto: justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.
- Valencia, L. & Ávila, A. (2016). *Los retos del posconflicto: justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.
- Vargas, R. (2003). *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el sur de Colombia*. Bogotá: Gente Nueva.
- Vásquez, T. (2014). *Caquetá: análisis de conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: PNUD. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/caqueta--analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vélez, C. (2015). *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá: USAID/FIP.
- Verdad Abierta. (2009). Versiones encontradas sobre paras en San Jacinto. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/las-victimas/1044-versiones-encontradas-sobre-paras-en-san-jacinto>
- Verdad Abierta. (2012). El “para-Estado” de alias “Cuco Vanoy”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4218-el-para-estado-de-alias-cuco-vanoy>
- Verdad Abierta. (2013). Fiscalía asegura que resolvió asesinato de reclamante de tierras. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/4588-fiscalia-asegura-que-resolvio-asesinato-de-reclamante-en-bolivar>
- Verdad Abierta. (2014). La coca retoña en el Bajo Cauca antioqueño. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5493-la-coca-retona-en-el-bajo-cauca-antioqueño>
- Vicepresidencia de Colombia. (2003). *Panorama actual de los municipios que conformaron la zona de distensión (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario)*. Bogotá: Horizonte Impresores.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión: la política como profesión*. Madrid: Espasa-Calpe.