

Tercera parte - Estrategias para la superación de la
violencia y la construcción de la paz
Los territorios en fase de transición: La paz territorial en
Colombia

Liliana Estupiñán Achury

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ESTUPIÑÁN ACHURY, L. Los territorios en fase de transición: La paz territorial en Colombia.
In: RESTREPO MEDINA, M. A., ed. *Interculturalidad, protección de la naturaleza y
construcción de paz* [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2020, pp. 453-488.
ISBN: 978-958-784-454-2. Available from: Available from:
<https://books.scielo.org/id/nx7x4/pdf/restrepo-9789587844535-16.pdf>.
<https://doi.org/10.12804/tj9789587844535>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Los territorios en fase de transición

La paz territorial en Colombia

Liliana Estupiñán Achury*

Introducción

Los procesos de paz actuales, además del cumplimiento de los estándares mínimos en materia de justicia transicional, comisiones de la verdad y centralidad de las víctimas¹, deben propender por la construcción de condiciones sociales, económicas y políticas para el no retorno a la fase de guerra o de conflicto armado o de las condiciones que dieron lugar a la violación sistemática de derechos humanos. Dichas condiciones se construyen de abajo hacia arriba, en los territorios que fueron violentados y el escenario de dantescas escenas y sufrimiento. También, de arriba hacia abajo, porque la voluntad política y la institucionalidad central son fundamentales para la construcción del Estado en la geografía del abandono. Aquí todos los niveles de gobierno cuentan, así como las organizaciones sociales y comunitarias que, para el caso colombiano,

* Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas por la Universidad Externado de Colombia. Posdoctora en Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia (España). Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución de la Universidad Castilla-La Mancha (Toledo). Magíster en Derecho Procesal, especialista en Derecho Constitucional, en Derecho Administrativo y abogada de la Universidad Libre (Colombia). Estancias de estudio, investigación y presentación de ponencias en diversas universidades y países desde el año 2005. Académica, investigadora senior Colciencias (desde el año 2015), miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, vicepresidente de Rinde y directora del Grupo de Investigación Estudios Constitucionales y de la Paz (Universidad Libre). Exdirectora del Doctorado en Derecho de la Universidad Libre (2017-2019). Autora de diversas publicaciones académicas e indexadas. Semillero de investigación: Ivonne Eliana Flórez Limas. liliana@hotmai.com; liliana.estupinan@unilibre.edu.co

¹ Centro Internacional Para la Justicia Transicional, *Justicia transicional, manual para América Latina*, ICTJ, Brasil, 2012, pp. 341-575.

están en plena construcción de la denominada “paz territorial” y la democracia local. Pero los verdaderos beneficiarios de la fase transicional, además de las víctimas, son los territorios abandonados por el Estado y mancillados por décadas o siglos. Territorios que comprenden los seres racionales, no racionales, la naturaleza y la vida.

Afortunados aquellos territorios que, culminada la guerra, apenas con barrer calles y reconstruir ciudades, tenían las condiciones suficientes para seguir en primera línea de producción o de economía mundial (¿será posible?). Territorios resilientes de forma inmediata o rápida. No es la regla. Para el caso colombiano, la reconstrucción tardará años y décadas. Será asimétrica y proporcional al abandono del Estado y su distancia con la lógica central que lo avasalla.

La tarea de reconstrucción territorial debió iniciarse una vez firmado el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y el grupo exFARC. ¿De cuál reconstrucción se habla?, ¿podemos hablar de territorios en fase de transición?, ¿existe un enfoque territorial y de transición en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno y el grupo guerrillero exFARC?, de existir, ¿es posible su concreción?, ¿cómo va la transición del territorio en fase de posacuerdo?

Sin duda, los procesos de paz constituyen una oportunidad para la reflexión de los asuntos de distribución del poder en el territorio, la geografía del conflicto y los desequilibrios espaciales². Aprovechar los cierres de guerra para la elaboración de las condiciones del nunca jamás y del no retorno, constituye todo un tema de arquitectura política y constitucional en clave de transición, democracia y autonomía local.

1. Transición y territorios

1.1. ¿Un enfoque transicional para los territorios?

Se inspira este título en algunas frases de Ruti G. Teitel³ referidas a los lentes sofisticados que deben utilizarse para la reconstrucción de las sociedades en fase de transición: “Las transiciones implican cambios de paradigmas en la concepción de justicia. Por lo tanto la función del derecho es profunda e

² Estupiñán Achury, Liliana (ed.), *Constitucionalismo transicional en Colombia: el derecho a la paz como un deber de construcción dialógica*, Universidad Libre, Bogotá, 2018.

³ Teitel, Ruti G., *Justicia Transicional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.

inherentemente paradójica”⁴. “El papel del derecho es constructivista y que la teoría del derecho transicional emerge como una forma de derecho paradigmático y distintivo que responde y es constructivo respecto de las circunstancias extraordinarias propias de los períodos de cambio político sustancial”⁵. “La justicia en períodos de cambio político es extraordinaria y constructivista: se constituye y se construye alternativamente por la transición”⁶. Estas frases invocan la creación de diferentes modos de justicia transicional, más allá del mundo ordinario, formal y tradicional. Los lentes para la reconstrucción de las sociedades y los territorios en fase de transición deben ser creativos, humanos, ágiles y de permanente innovación.

Las lógicas ordinarias impedirían el cumplimiento de verdad, justicia, reparación y no repetición. La impunidad sería la característica común, al pretender desarrollar una justicia tradicional para resolver más de “10 millones de hechos victimizantes, más de siete millones de desplazados, ocho millones de víctimas, entre 50 o 70 mil desaparecidos”⁷. Resolver todo esto bajo el marco jurídico ordinario puede durar entre 100 o 150 años. Ni hablar sobre los territorios violentados, aquellos marcados por las cifras de la guerra.

En fase de transición territorial, aplicar las categorías tradicionales de Estado centro, centro-periferia, descentralización, autonomía, delegación o desconcentración, varios de estos conceptos imitados en el marco del eurocentrismo legalista que caracteriza la geografía jurídica de la recepción⁸, es más de lo mismo. Esta forma de administrar y distribuir el poder en los territorios hace parte de las causas de la guerra, la reincidencia, la marcada tendencia a la economía ilegal, la mafia y la corrupción que afectan a la democracia local y el desarrollo de las comunidades. Aplicar estas categorías tradicionales, en fase de transición o de construcción de la paz, tal como nos han sido dadas e impuestas, direccionadas de forma exclusiva por el centro, no permitirá la

⁴ *Ibíd.*, p. 25.

⁵ *Ibíd.*, p. 31.

⁶ *Ibíd.*, p. 25.

⁷ Arbeláez Jaramillo, Natalia, “La gente sobrevalora la importancia de la JEP”, *La Silla Vacía*, La Silla Académica, Bogotá, 16 de abril de 2019, en <https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-externado-de-colombia/la-gente-sobrevalora-la-importancia-de-la-jep> (consultado el 22 de septiembre de 2019).

⁸ López Medina, Diego, *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*, Universidad de los Andes, Legis, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

creación del Estado en los territorios del abandono o la cimentación de las condiciones del no retorno.

En un país de marcada tendencia centralista, hablar de la implementación del Estado en los territorios significa, de manera equivocada, potenciar de manera exclusiva la presencia del Estado-centro en los peyorativamente tildados: territorios periféricos o azotados por el síndrome de la guerra. Postura que se pretende atenuar con la incorporación de los principios de “concertación y “coordinación” que, supuestamente, optimizan la correlación entre el Estado-centro y las entidades territoriales. A lo anterior, puede agregarse un sinnúmero de tareas por desarrollar por parte de las entidades territoriales, “tan poco prestas a cumplirlas”, según la literatura centralista⁹.

Tal como se ha señalado, esta clase de lectura está significativamente agotada desde el fracaso del modelo de administración territorial adoptado en Colombia hace más de cien años. Sin embargo, la orientación centralista aún pervive en el seno de la Constitución Política de 1991 a pesar de ser vista por algunos académicos¹⁰ como adalid de una organización territorial atípica, e incluso semilla de un futuro y posible Estado de más raigambre autonómico¹¹.

Un tufillo centralista, y a veces “jerárquico”, se observa de forma explícita e implícita en el Acuerdo de Paz (firmado el 24 de noviembre de 2016)¹² celebrado entre el Gobierno y las exFARC y su desarrollo legislativo tanto en vía *fast track*¹³ como en vía ordinaria, muy a pesar del enfoque territorial, que ha sido potencializado por las comunidades y grupos sociales (en fase posacuerdo).

⁹ Estupiñán Achury, Liliana, “Construcción del estado en los territorios del abandono. Aportes a partir del acuerdo de paz”, en Estupiñán Achury, Liliana (ed.), *Constitucionalismo transicional en Colombia: del derecho a la paz como un deber de construcción dialógica*, Universidad Libre, Bogotá, 2018, pp. 147-189.

¹⁰ Cfr., Trujillo Muñoz, Augusto y Pérez Flórez, Guillermo, “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”, en Hubert Gehring, Viviana Barberena y Indalecio Restrepo, Darío (eds.), *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2016, pp. 17-31; y Trujillo Muñoz, Augusto, “Autonomía local: una diferencia entre la paz y la guerra”, en, *Descentralización en-clave de paz*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014, pp. 27-78.

¹¹ Estupiñán Achury, Liliana, “Construcción del Estado en los territorios del abandono. Aportes a partir del acuerdo de paz”, cit., pp. 151-152.

¹² Colombia, Gobierno Nacional, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, 2016.

¹³ El mecanismo de *fast track* se estableció en el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Dicho mecanismo tenía la categoría de especial, transitorio y abreviado para el trámite de leyes, actos legislativos

Las comunidades han hecho un importante trabajo en participación y democracia local, en lógica de abajo hacia arriba y plena visualización de sus modelos de desarrollo vocacionales y sostenibles, una tendencia que no va a desaparecer a pesar del retroceso que volvió a dar la Corte Constitucional colombiana en materia de autonomía territorial. Paz territorial es pleno desarrollo del principio de autonomía local, lo propio de los territorios en fase de transición.

La fase transicional en materia territorial se enfrenta a varios dilemas, entre otros: i) la constante histórica del modelo de organización territorial centralista, apenas atemperado por los tímidos principios de autonomía y de descentralización territorial; ii) instituciones centrales que se niegan a perder sus privilegios en beneficio de los territorios; iii) una economía que vira en beneficio del Estado centro; iv) unos territorios violentados históricamente o cooptados por mafias, corrupción y violencia, entre otros asuntos; v) una inequitativa geografía de la economía y las oportunidades; pero, de manera especial, vi) un tribunal constitucional que ha sido temeroso y conservador a la hora de leer la arquitectura territorial de 1991.

Sobre este último aspecto, preocupa la lectura conservadora que ha tenido la Corte Constitucional colombiana en materia de autonomía territorial¹⁴,

y decretos con fuerza de ley que debían ser de iniciativa exclusiva del Gobierno y cuyo objeto era la de “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”. El acto legislativo que lo regula contiene las siguientes especificaciones técnicas para la expedición de normas bajo esta modalidad: “Artículo 1 literal c: Proyectos de ley: El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras; Artículo 1 literal e: Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza. Artículo 1 literal f: Actos Legislativo: Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días. Artículo 2: Facúltase al presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”. El mecanismo *fast track* culminó el 29 de noviembre de 2017 y ha dado lugar a diferentes sentencias de control constitucional.

¹⁴ Estupiñán Achury, Lilibiana, “La Corte Constitucional: liberal en derechos y conservadora en territorio”, [en línea], Blog Lilibiana Estupiñán Achury territorio, Constitución y Paz, Bogotá, 20 de mayo de 2016, en <https://estupinan-achury.blogspot.com/2016/05/la-corte-constitucional-liberal-en.html> (consultado el 22 de septiembre de 2019).

enfoque que debe superarse para lograr una verdadera paz territorial. Ni hablar de las otras instituciones del Estado centro. La lectura de la Corte Constitucional tuvo una leve mejoría entre los años 2014 y hasta el año 2016, fase en que aplicó una hermenéutica en clave local¹⁵. No obstante, esta propuesta progresista fue nuevamente frenada o contrarrestada, cada vez con más ahínco, por sentencias que invocan la marcada constante centralista del Estado colombiano, el mercado y las lógicas extractivistas y poco sostenibles. El péndulo nuevamente giró en beneficio del Estado centro.

Por ejemplo, en este punto es lamentable citar la Sentencia su-095/2018 de la Corte Constitucional colombiana (sentencia que va en contravía de la paz territorial), que revoca una decisión de un tribunal que declaraba constitucional una pregunta realizada en el marco de una consulta popular en la que se interrogaba a los pobladores de un municipio si estaban o no de acuerdo con la realización de actividades mineras en su territorio. Lo más complejo es que el caso llega al Alto Tribunal por una tutela interpuesta contra esta providencia emitida por el tribunal administrativo por parte de una multinacional: Mansarovar Energy Colombia Ltd. En esta sentencia, decidió la Corte Constitucional que pese a la autonomía territorial, no era competencia de los entes territoriales decidir mediante mecanismos de participación ciudadana si se realizan o no actividades de extracción minera, puesto que el titular de los derechos sobre el subsuelo es el Estado, por ende, compete a

¹⁵ Sobre las tensiones que se presentan entre la competencia que tiene la entidad municipal para ordenar el desarrollo de su territorio y, más concretamente, la que tiene el Concejo o la corporación político-administrativa de la entidad local para reglamentar los usos del suelo frente a la competencia que tiene el Estado sobre la exploración y explotación minera, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, “en el entendido que, en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política” Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos. No obstante, valga precisar que por medio de la Sentencia C-273 de 2016 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas. Según la Corporación, la prohibición legal citada desconocía la reserva de ley orgánica por tratarse de una norma contenida en una ley ordinaria que se refiere a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, en este caso, la reglamentación del uso del suelo.

las autoridades del orden nacional decidir qué hacer con ellos¹⁶. Para remarcar y consolidar esta tendencia conservadora, la Corte Constitucional emite la Sentencia C-053-2019, que declara inexecutable el artículo que permitía la realización de consultas populares sobre asuntos mineros en los territorios¹⁷.

De todas formas, la construcción de la paz territorial o de los territorios de la transición pasa por todos estos retos: democracia local, autonomía, capacidades institucionales, empoderamiento y fortalecimiento del Estado social y constitucional en los territorios. No en vano, por una parte, el Estado-centro hará falta tanto en la perspectiva presupuestal, de seguridad, de orden público, así como en las grandes orientaciones, pero, por otra, también será necesario exacerbar el papel de lo local en la búsqueda de su propia autonomía y el control de los destinos territoriales¹⁸. Romper con la tradición centralista no implica el fin del Estado-centro, sino la moderación de este y de su responsabilidad frente a la creación del Estado social de derecho, durante tanto tiempo negado a los territorios colombianos hasta el punto de que la situación de su abandono ha sido tildada como un “estado de cosas inconstitucional” o de “*apartheid* institucional”¹⁹, a semejanza del tema de la salud y

¹⁶ Sobre la autonomía territorial, la sentencia referida precisa lo siguiente: “En lo que se refiere a las llamadas *restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular*, la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”. Corte Constitucional, Sentencia SU-095/2018. Como se ha señalado, este pronunciamiento es antecedido por otras sentencias más generosas con el uso y el alcance del principio de la autonomía territorial, un giro democrático que venía dando la Corte desde el año 2014. Sin embargo, el embrujo o el amor por lecturas más amplias y democráticas del principio de autonomía no duró más de cuatro años. La manecilla del reloj, tan vulnerable, giró al extremo centralizador del mundo extractivista, y los pueblos, por ahora, han quedado desprotegidos para la protección de sus territorios. El mercado en tensión con visiones más amables de protección de los territorios y la naturaleza.

¹⁷ Como única decisión la sentencia resuelve: “Declarar inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 ‘por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’. El artículo 33. Uso del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”.

¹⁸ Estupiñán Achury, Liliana, “Construcción del estado en los territorios del abandono. Aportes a partir del acuerdo de paz”, cit., pp. 151-152.

¹⁹ García Villegas, Mauricio y Espinosa, José Rafael, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Bogotá, 2013, p. 14.

del fenómeno de los desplazados. Sin duda, un mal que debe contrarrestarse por parte de todas las ramas del Estado, de los diversos niveles territoriales, nacional, departamental y local, e incluso desde la sociedad civil.

1.2. “El estado de cosas inconstitucional” y la geografía de la guerra aún no han sido superados. A pasos de tortuga

El modelo francés de la organización territorial, hibridado con lógicas territoriales propias, es insuficiente para la superación de las causas que llevaron al conflicto por más de cincuenta años. Municipios, departamentos, distritos, territorios indígenas (en construcción provisional²⁰), regiones (ley de regiones²¹) y posibles provincias. Las mismas categorías del Estado francés, con el mestizaje propio de la construcción colonial o en fase republicana. Igualmente, la mención tímida tanto en el texto como en su posterior desarrollo de los principios de autonomía y de descentralización territorial.

Varios aspectos se cruzan con esta apuesta territorial: i) doscientos años de constante centralista en materia de distribución del poder en el territorio (pequeño interregno federal 1858-1886); ii) el abandono del territorio rural y los pésimos indicadores en materia de Estado social de derecho y de derechos humanos de los campesinos; iii) la urbanización creciente y la focalización de ciudades como polos de desarrollo (triángulo de oro: Bogotá, Medellín y Cali), frente a muchos territorios (el 80 o 90%) que apenas logran sobrevivir con los recursos de las transferencias intergubernamentales; iv) la férrea recentralización del Estado²² y la no descentralización de la economía y de las oportunidades²³; v) la asimetría territorial entre el Estado centro y los territorios y entre los propios territorios, por ejemplo, las diferencias abismales entre las cabeceras municipales y las veredas más cercanas o dispersas o entre la capital y

²⁰ Colombia, Presidencia de la República, Decreto Ley 4633 de 2011.

²¹ Colombia, Congreso de la República, Ley 1962 de 2019.

²² Kalmanovitz, Salomón, “Recentralización”, *El Espectador*, Opinión, 15 de septiembre de 2019, en <https://www.elespectador.com/opinion/recentralizacion-columna-881226> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

²³ González, Jorge Iván, “Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial”, en Becker, Alejandro, Castro, Sandra y Cárdenas, Miguel (eds.), *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*, GTZ-Fescol, Bogotá, 2004, pp. 19-43.

los territorios apartados²⁴; vi) la asimetría territorial entre departamentos ricos y pobres, los primeros que participan con ventaja del PIB nacional (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca y Meta²⁵, este último que se verá seriamente afectado por la crisis de la economía extractivista); otros en menor medida (Bolívar, Atlántico, Boyacá, Tolima, Cesar, Córdoba, Casanare, Huila, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Risaralda, Caldas, Magdalena) y, de manera especial, los de participación en el PIB más bajo, que corresponden plenamente con la mayoría de los departamentos que han sido golpeados por la guerra o la pobreza (Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés). De hecho, los “departamentos ganadores” (no en todo su territorio) concentran las curules de representación territorial en el Congreso de la República.

En general, una geografía de exclusión y del conflicto que va más allá de las fronteras departamentales (15 regiones focalizadas): Sierra Nevada de Santa Marta; Catatumbo y sur del Cesar; Arauca; Montes de María; sur de Bolívar; Bajo Cauca antioqueño y Nudo de Paramillo; Urabá chocoano; oriente antioqueño; Alto, Medio y Bajo San Juan; sur del Tolima y norte del Cauca; Pacífico caucano; Tumaco y Pacífico nariñense; Ariari-Guayabero y Guaviare; Caquetá y Medio y Bajo Putumayo²⁶. Que aún no salen de la mala noche. La mayoría de sus municipios con déficit cualitativo y cuantitativo, en vivienda, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, justicia, seguridad, tejido social y resiliencia²⁷. La presencia del Estado fue la de los fusiles o la del crimen organizado²⁸.

Sobre el abandono del tema rural, se resaltan sus cifras alarmantes de precariedad y déficit del Estado social de derecho. El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes concluyó que

²⁴ González, Fernán, “¿Llevar el Estado a las regiones o las regiones al Estado?”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (ed), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, pp. 157-209, p. 206.

²⁵ Restrepo, Darío, *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*, CDPAAZ – Planeta Paz, Bogotá, 2016, p. 20.

²⁶ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Índice de incidencia del conflicto armado en Colombia”, Bogotá, 2016, p. 6.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Cfr. Valencia, León y Ávila, Ariel, *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Ediciones B, Bogotá, 2016.

el 94% del territorio es rural y el 32% de la población vive allí. El 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra. De esta manera, la concentración de la tierra y la desigualdad en el campo han crecido en la última década. El 60% del empleo rural es informal, el 83% de la población rural está en el régimen subsidiado de salud, el 55% de los campesinos pobres nunca han recibido asistencia técnica, El 11% no tiene vivienda y el 16% tiene vivienda en mal estado. El 85% de la población carece de alcantarillado, el crecimiento del PIB rural en la última década fue de 2,8%. El analfabetismo es del 18,5%. El 60% no tiene agua potable. La mayor concentración de la tierra está en Córdoba y Caquetá. La mayor desigualdad está en Antioquia y Valle. La mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales²⁹.

El panorama se agrava con las cifras que invoca Fajardo en materia pobreza multidimensional:

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2014 el índice de pobreza del área rural dispersa es de 44,7%, el 72,6% de la población entre 17 y 24 años no asiste a la educación, solo el 16% de la población menor de cinco años asiste a una institución y solo el 9,3% de las unidades de producción agropecuaria (UPA) recibió asistencia técnica, condiciones a las que se añade la competencia de las importaciones producidas en el marco de los tratados de “libre comercio”³⁰.

Al preocupante cuadro, se le agregan los territorios con subrepresentación o sobrerrepresentación. Restrepo³¹ demuestra que los territorios con mayor participación en el PIB nacional, suelen tener mayor representación o sobrerrepresentación en el Congreso de la República. Los de menor participación,

²⁹ Hurtado Vera, Guido Germán, “El campesinado en Colombia, un asunto de abandono y olvido”, *El Pueblo*, Opinión, 3 de mayo de 2014.

³⁰ Fajardo Montaña, Darío, “La frontera agraria en la construcción de la paz”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (ed), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, p. 104.

³¹ Restrepo, Darío, *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*, cit., p. 20.

corresponden con la mayoría de los departamentos que han sido golpeados por la guerra: Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés. De manera relacional, varias de estas entidades territoriales quedan excluidas de la representación territorial en el nivel legislativo, ya sea sin representación en el Senado o con inequitativa representación en la Cámara de Representantes.

En la misma línea, Kalmanovitz³² señala que los “departamentos más pobres y menos poblados no tienen representación en el Senado y solo dos representantes en la Cámara, cifras estas corroboradas por Rodríguez³³, quien señala que en la Cámara de Representantes también hay una sobrerrepresentación de tres entidades territoriales: Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca, frente a los territorios consabidos que apenas logran dos curules.

Pero el tema va más allá del Congreso, al interior de los departamentos también pervive el centralismo y la subrepresentación. Restrepo³⁴ analiza los casos de Santander, Cauca y Caquetá: “La capital del departamento de Santander, Bucaramanga, concentra el 47% de los asambleístas, mientras 78 municipios (el 90% del total) no tienen representación alguna. El departamento del Cauca presenta igual situación, su capital, Popayán, concentra el 46% de los asambleístas, mientras 38 municipios (el 83%) carecen de representación. Y en el departamento de Caquetá la concentración se acentúa porque Florencia tienen el 73% del poder en la Asamblea, mientras el 81% del departamento no tiene quien los represente”.

De hecho, la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo de Paz (que ya cumplió con su informe)³⁵ propuso conservar la circunscripción nacional con 100 senadores, además de aquellas curules propias de la política de discriminación positiva, que incluso invitan a ampliar, en aras de fortalecer

³² Kalmanovitz, Salomón, “Descentralización sin representación”, *El Tiempo*, Opinión, 5 de marzo de 2017, en <http://www.elespectador.com/opinion/descentralizacion-sin-representacion-columna-683103> (consulta del 23 de septiembre de 2019).

³³ Rodríguez, Jorge Armando, “Descentralización (y centralización) sin representación. A propósito de la composición territorial del Congreso Colombiano”, (2017), Universidad Nacional, *Documentos FCE-CID* Escuela de Economía, n.º 81.

³⁴ Restrepo, Darío, *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*, cit.

³⁵ Colombia, Misión Electoral Especial, *Propuestas reforma política y electoral en Colombia*, Bogotá, 2017, p. 71, en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

la democracia (16 circunscripciones especiales y transitorias de paz). La propuesta debe revisarse seriamente, de lo contrario la “descentralización sin representación” pervivirá en este escenario de importantes debates legislativos. Para el caso de la Cámara de Representantes, la propuesta de la Misión fue más audaz, pero sigue siendo polémica y objeto de ajuste, la idea central es que ningún departamento pierda representantes con respecto al esquema actual; así las cosas, los mismos de siempre tendrán un significativo número de curules, eso sí, ningún departamento podrá tener menos de tres representantes. En síntesis, una Cámara con 173 representantes: “104 elegidos en circunscripción uninominal, 69 en lista plurinominal”.

Todo este panorama lleva a ratificar la expresión acuñada por García de “*apartheid*” territorial o institucional, al referirse a los territorios violentados y abandonados. La creación de diversas categorías de municipios conculcados y trasgredidos en sus derechos básicos, y con déficit de institucionalidad: algunos municipios han sido tildados como “municipios del abandono”, otros como “municipios del Estado abandonado” o municipios del “Estado cooptado” o “paralelo”³⁶.

De hecho, en fase de posconflicto también se han creado categorizaciones sobre avances o retrocesos en seguridad y construcción del Estado para los territorios que requerían de máxima atención. Por ejemplo, y según el informe *Más sombras que luces* de la Fundación Paz y Reconciliación³⁷, de los 281 municipios que requerían de priorización en fase de posconflicto (cifra diferente a la focalización realizada por el Gobierno Nacional: 170³⁸), hay 123 donde operaban las FARC y han sido copados por grupos armados ilegales y organizaciones criminales, y existe otro grupo de 150 municipios donde el posconflicto se ganó y la etapa de violencia política se superó.

³⁶ García Villegas, Mauricio, Torres Echeverry, Nicolás, Revelo Rebolledo, Javier, et al., *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Bogotá, 2016, pp. 95 y ss.

³⁷ Restrepo Diego, Alejandro, Gómez, Daniela, Vargas Cáceres, Naryi, et al. *Más sombras que luces, la seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*, Fundación Paz y Reconciliación – Pares, Bogotá, 2019, p. 8, en https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2019).

³⁸ Colombia, Presidencia de la Republica, Decreto 893 de 2017.

En el mismo informe se realiza una clasificación de estos municipios focalizados en fase de posacuerdo: i) zonas de copamiento criminal inmediato, luego de la salida de las FARC: Andén del Pacífico, zona de Bajo Cauca y Catatumbo; ii) zonas en donde el copamiento militar se dio pasados los 18 meses de la salida de las FARC (municipios donde nunca llegó el Estado: Putumayo, Caquetá y Vichada); iii) zonas que al salir el grupo guerrillero no llegó nadie, pero que hoy son objeto de criminalidad y abandono: sur del Tolima, Valle del Cauca y Huila y iv) zonas donde el Estado llegó: cabeceras municipales³⁹.

Ni hablar de las cifras de violencia electoral que se agravan en meses preelectorales, la muerte de líderes sociales y de excombatientes de las FARC y la recurrente satanización de la protesta social en los territorios. Todo un escenario que lleva a pensar en vaso medio lleno y medio vacío en materia de control del territorio, especialmente en las regiones de Nudo del Paramillo, Catatumbo, Pacífico nariñense y caucano, sur del Meta, Guaviare y parte del Caquetá y Sierra Nevada de Santa Marta. ¿Dónde está el Estado? ¿Qué pasó?

Todo esto invita a pensar el territorio en clave transicional. Los cierres de guerra van más allá de tribunales, sanciones, fallos, sentencias, amnistías, indultos o estándares mínimos de justicia transicional.

2. El enfoque territorial del Acuerdo de Paz

Para construir una propuesta de cierre de guerra entre el Estado colombiano y las FARC fueron requeridos más de cuatro años. Si bien el actor irregular estaba evidentemente mermado, aún tenía en sus filas miles de combatientes. Tal como lo anota el informe *Más sombras que luces*, “para cuando terminó el Caguán las FARC tenía alrededor de 17.000 militantes en armas y finalizó el 2016 con 7.000 en presencia en 242 municipios”⁴⁰. Hoy se habla de una

³⁹ Restrepo Diego, Alejandro, Gómez, Daniela, Vargas Cáceres, Naryi, et al. *Más sombras que luces, la seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*, cit., pp. 8-9.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 41.

cifra de 13 194 reinsertados⁴¹ y de 11 986⁴², que están en clave de Sistema de Verdad, Justicita, Reparación y no repetición.

Aun así, las cifras de la guerra, si bien han bajado, no permiten visualizar una paz completa a corto o mediano plazo. Varios de los municipios del pos-conflicto están infestados de hombres con armas. “Las estructuras pos-FARC o disidentes operan en 85 municipios, agrupados en 23 estructuras y cuenta con cerca de 1800 exguerrilleros y, otros, cerca de nuevos reclutas”⁴³. El nivel de organización, jerarquía, verdadero liderazgo y lógica guerrillera o meramente criminal es algo que aún no se puede dilucidar con claridad. Por su parte,

el Clan el Golfo hace presencia en 276 municipios [...] según su propia denominación, bien puede considerarse el Grupo Armado Organizado (GAO) de mayor envergadura a nivel nacional. Tanto por su amplia presencia en distintas regiones del país, como por sus 2.500 integrantes (aproximadamente), a los que debe sumársele un número indeterminado de personas vinculadas a redes de apoyo territorial, es factible decir que esta es la estructura criminal heredera del paramilitarismo más fuerte en el país⁴⁴.

Ni hablar del grupo guerrillero ELN, que tiene presencia en más de 136 municipios y que incluye en sus filas a más de 3000 hombres⁴⁵. Este grupo se ha fortalecido en los últimos años. Los territorios posFARC fueron copados, entre otros, por este grupo que estaba evidentemente menguado para el año 2016.

Así las cosas, el enfoque territorial y de control del territorio se hace más que necesario en los escenarios de construcción de la paz, asunto que explica uno a uno los puntos que integran el Acuerdo de Paz celebrado entre el

⁴¹ Colombia, Agencia para la Reincorporación y la Normalización. *ARN en cifras*, Bogotá, 2019, en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20abril%202019.pdf> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

⁴² Colombia, Jurisdicción Especial para la Paz, Declaración a la opinión pública, Bogotá, 2019, en <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Declaraci%C3%B3n-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblica.aspx> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

⁴³ Restrepo Diego, Alejandro, Gómez, Daniela, Vargas Cáceres, Naryi et al., *Más sombras que luces, la seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*, cit., p. 33.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 35.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 41.

Gobierno y la exFARC. Un Acuerdo más allá de la entrega de armas, reincorporación a la vida civil y justicia transicional. La negociación con la guerrilla más antigua de América Latina tocó algunos puntos que hacen alusión a su origen campesino, los temas de la tierra, la relación del mundo guerrillero con el narcotráfico, la no repetición del “genocidio” o la muerte de miles de militantes del partido político Unión Patriótica ⁴⁶, el fin de la guerra, la entrega de armas, la reincorporación y sus sostenibilidad, y, por supuesto, la creación del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición en clave de víctimas. Siempre las víctimas con eje central del Acuerdo.

Como se observa, este Acuerdo no se detuvo en asuntos meramente militares o de justicia transicional, fue más allá. Al final, un conflicto de más de cinco décadas ameritaba una historia de cierre compleja. Cada uno de los puntos del Acuerdo llevan la impronta del origen y la historia de una guerrilla de raigambre campesina.

Algunas voces señalan que todo lo que está en el Acuerdo ya se encuentra en la Constitución o las leyes (maravillosa lectura, bajo esa línea la implementación sería más fácil de lo que ahora se nos presenta). Para otros, el Acuerdo sustituyó la Constitución⁴⁷. Ni lo uno ni lo otro. No fue el constituyente primario el que firmó el Acuerdo, más bien señaló la ruta de ajuste cuya refrendación política de una nueva versión legó en manos del Congreso.

⁴⁶ La Unión Patriótica vio la luz en Puerto Bello, Cesar en 1984. Fue el primer partido político nacido de un “proceso de paz” en Colombia, fruto de las negociaciones entre la FARC y el entonces presidente Belisario Betancourt, su objetivo era darles participación política a los miembros de la entonces guerrilla campesina. Terminó siendo de los intentos de reconciliación más fallidos y sangrientos de Colombia, lo que le siguió al surgimiento de la UP llegó a ser conocido como “el baile rojo”. Pese a las controversias que suscitó el proceso, el partido atraía buen capital político y para las elecciones de 1988 logró tener 5 senadores, 9 representantes, 14 diputados, 23 alcaldes y 351 concejales. De un momento para otro los ataques personales se convirtieron en masacres, sobre todo en las zonas en donde la presencia de grupos paramilitares era más fuerte como el Urabá, incluso cuando el proyecto político anunció su separación con el brazo armado continuó siendo objeto de persecución y exterminio. El último homicidio contra un militante de la UP del que se tiene registro ocurrió en 2003, cuando la CIDH ya tenía conocimiento de más de 3000 casos de atentados contra este movimiento. Gómez, Octavio, “La UP: historia del fracaso más sangriento en Colombia”, *Colombia Plural, Contexto*, Bogotá, 13 de septiembre de 2016, en <https://colombiaplural.com/la-up-historia-del-fracaso-mas-sangriento-colombia/> (consultado el 30 de septiembre de 2019).

⁴⁷ Castro, Jaime, “Cuando el Acuerdo Final ingrese a la Carta, esta dejará de existir”, *Semana*, Justicia, 3 de febrero 2017, en <http://www.semana.com/nacion/articulo/abogado-jaime-castro-cuestiona-tramite-del-acuerdo-final-en-el-congreso/517258> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

El texto contiene elementos fundamentales para la reconstrucción territorial del Estado o por lo menos una parte de ella. Esta idea se infiere desde una lectura más implícita que explícita; más ligada a una lógica de enfoque territorial que de descentralización y de autonomía (estas últimas se tendrán que construir en fase de implementación).

2.1. A una guerrilla de origen campesino le corresponde un cierre de guerra con propuestas de reforma rural integral y buen vivir

El primer punto del Acuerdo de Paz es todo un reconocimiento al origen campesino de este grupo insurgente. Finalizar la guerra sin tomar en consideración las verdaderas causas rurales de su origen no hubiese tenido un juicio histórico honorable (valga advertir que lo propio, siempre y cuando se suscriba un acuerdo de paz, ocurrirá con el ELN en asuntos ambientales y de participación, por ahora se observa lejana esta posibilidad de negociación).

Las preguntas recurrentes en el tema rural y de tierras, son: ¿cómo y por qué fueron desplazados de sus tierras siete millones de personas?, ¿quién propició esta tragedia?, ¿quién se quedó con estas tierras?, ¿cómo se legalizó el despojo?, ¿quiénes están en estas tierras?, ¿cómo reparar a los millones de seres humanos que fueron objeto de desplazamiento y de despojo?, ¿cómo garantizar su regreso?, ¿cómo garantizar una vida digna en el campo colombiano?

Algunas respuestas a estas preguntas las presenta el Acuerdo de Paz, otras venían en proceso de desarrollo y de construcción mediante la implementación de diversas normas e instituciones que intervenían el sector rural o en asuntos de tierras.

Fajardo resalta tres aspectos concretos en materia rural que presenta el Acuerdo de Paz⁴⁸, nuevas medidas que se suman a políticas en materia de tierras, rurales y de reparación en curso:

1. Acceso a la tierra y uso de ella: creación del Fondo de tierras para su entrega gratuita y formalización a campesinos y campesinas sin tierra o con muy baja disponibilidad de ellas; comprende: a) tres millones de hectáreas de tierras baldías, incluyendo aquellas indebidamente ocupadas, sujetas a extinción judicial o administrativa de dominio o adquiridas por el Estado; b) siete millones de hectáreas ocupadas

⁴⁸ Fajardo Montaña, Darío, “La frontera agraria en la construcción de la paz”, cit., pp. 99-100.

o poseídas por pequeños o medianos campesinos, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y otras formas que defina el gobierno, para un total de diez millones de hectáreas para la Reforma Rural Integral. Este componente será complementado con la restitución de tierras a las víctimas del despojo.

2. Programas de desarrollo con enfoque territorial para zonas priorizadas de acuerdo con la mayor prevalencia de pobreza, afectación por el conflicto armado y presencia de cultivos de uso ilícito.

3. Planes nacionales para la Reforma Rural Integral para dotar a la población atendida con crédito y asistencia técnica, infraestructura, atención de necesidades en educación a nivel local, vías terciarias, electrificación y conectividad en comunicaciones, obras de riego y drenaje para las economías campesinas y comunitarias, obras de saneamiento y salud, protección y seguridad social.

Adicionalmente comprende la formalización de las solicitudes de establecimiento de Zonas de Reserva Campesina, la asignación de recursos y ejecución de sus planes de desarrollo, así como la formación y actualización del catastro rural.

Basta recordar las cifras de desplazamiento, despojo y abandono del sector rural en Colombia para entender parte de estas propuestas e intervenciones en el Acuerdo de Paz y las políticas construidas en las últimas décadas, tan distantes aún del cumplimiento de su objetivo. Por ejemplo, en materia de despojo, concretamente, “más del 40% de los desplazados perdieron su tierra, lo que equivaldría a más de tres millones de personas”⁴⁹ y unas estimaciones “poco creíbles que iban desde 1,8 millones de hectáreas hasta 10 millones de hectáreas despojadas”⁵⁰. En general, las cifras no son claras, lo cual genera dudas frente a la supuesta voluntad del Estado de restituir cerca de cuatro

⁴⁹ Garay Salamanca, Luis. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*, Codhes, Bogotá, 2009. Citado por Gutiérrez Sanín, Francisco, “Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 9-37.

⁵⁰ Peña-Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M., “De la tierra despojada a la tierra prometida”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia* (pp. 1-9). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario, 2019. <https://doi.org/10.12804/tj9789587842043>

millones de hectáreas⁵¹. La falta de datos y cifras fiables y definitivas reflejan la dificultad para cumplir con este componente territorial del Acuerdo.

De hecho, no han pasado más de diez años y la política de restitución de tierras y reparación todavía no logra cumplir con la gran tarea: reparar a las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo en Colombia. En este punto, debe sumarse la ausencia del Estado social de derecho en el sector rural y los indicadores que reiteran el abandono y la falta de una política seria, sistemática y permanente sobre este tema. Todo esto soporta y justifica la existencia y el enfoque territorial del punto n.º 1 del Acuerdo de Paz, esto es, la reforma rural integral.

Los antecedentes son claros, ni hablar de las dificultades que tuvieron las víctimas y sus voces en el marco de la institucionalidad para lograr impulsar la política de restitución de tierras. El sabotaje de los sectores más rancieros y conservadores, los *spoiler*, que nuevamente han surgido durante el proceso de firma del Acuerdo y su débil implementación. “Supuestas” razones para bloquear las medidas de reparación y no repetición, bajo el argumento de la inexistencia de un conflicto armado en Colombia y la correspondiente ausencia de responsabilidad del Estado en tamaña injusticia, aquí la frase que corresponde es que se pruebe lo evidente.

La Ley 1448 de 2011 ya es un triunfo, un avance⁵². Aunque no es suficiente, cabe reconocer que marcó el camino. Hay lugar a demasiadas dificultades

⁵¹ Machuca Pérez, Diana Ximena, “Descifrando el papel de las autoridades locales en la compra-venta de tierras en El Carmen de Bolívar”, En F. Gutiérrez Sanín, R. D. P. Peña Huertas y M. M. Parada Hernández (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 75-115.

⁵² A este respecto, resulta importante el papel de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que marcó el camino para la futura política de restitución: “Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de estas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela confirman ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la

como para que sea una realidad. Antes de la suscripción del Acuerdo de paz, se habían dado varios pasos para efectos de aminorar las consecuencias de tan lamentable flagelo: el desplazamiento y despojo. Tal como lo señala Peña y Parada:

Dicha apuesta marcó una diferencia radical con la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, un primer intento del Estado de saldar la deuda del conflicto, y en la que esperaba que fueran los actores armados quienes devolvieran los bienes despojados y repararan con su patrimonio a las víctimas. Lamentablemente, la promesa de Justicia y Paz nunca se cumplió⁵³.

Construir la Ley 1448 de 2011, así como el punto de reforma rural integral que aparece en el Acuerdo de Paz y que constituyen los pilares del enfoque territorial de la paz en Colombia, ha sido una labor más que compleja. El panorama no daba para más. Gutiérrez, relaciona cinco factores claves que permiten un acercamiento y comprensión de la magnitud del flagelo⁵⁴: i) desplazamiento de millones de personas sin tener aún claridad de cuántas de ellas fueron objeto de despojo o de pérdida parcial o total de sus derechos de propiedad; ii) un despojo llevado a cabo en escenarios “extraordinariamente violentos”: “masacres, muertes, golpizas, humillaciones públicas, violencia sexual, quema de casas y propiedad, destrucción de menaje doméstico, y destrucción y/o robo de cosechas y animales de granja”⁵⁵; iii) “un enorme

falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas”.

⁵³ Peña Huertas, Rocío del pilar y Parada Hernández, María Mónica, “De la tierra despojada a la tierra prometida”, cit., p. 1.

⁵⁴ Gutiérrez Sanín, Francisco, “Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional” en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 11-14.

⁵⁵ Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, *Bloque Calima de las autodefensas unidas de Colombia*, Bogotá, 2018, en <http://centrodememoriahistorica.gov.co/bloque-calima-de-las-auc/>. Citado por: Gutiérrez Sanín, Francisco, “Lo bueno lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia”, F.

grado de complicidad de lo que podríamos llamar fuerzas intrasistémicas en este despojo masivo⁵⁶. Complicidad de diversos actores, silencio, hostilidad, indiferencia ante el sufrimiento y las denuncias, revictimización, alianza con empresarios o terceros, agencias armadas o civiles del Estado, institucionalidad en clave de ilegalidad, todos en plena connivencia; iv) informalidad extendida e indefinición de los derechos de propiedad de la tierra. Confusión y vacío que fue plenamente aprovechado por los victimarios. A esto se suman los bajísimos impuestos de la tierra rural. “Todo esto convirtió a la tierra rural en estupendo objeto para el lavado de activos y para el desarrollo de múltiples actividades criminales [...] De ahí que narcotraficantes y otros actores ilegales adquirieran miles de hectáreas de tierras durante el conflicto, no solo a través del despojo sino de la compra⁵⁷ y, (v) una agenda agraria completamente bloqueada durante los dos gobiernos de Uribe (2002-2010)⁵⁸.

Luces y sombras o como fue titulado por Gutiérrez: “Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional”. Lo bueno: la ley de víctimas y la creación del programa de restitución de tierras y las agencias institucionales para impulsarlo. También, la creación de una jurisdicción especializada para tramitar las reclamaciones de despojo y desplazamiento ocurrido en el marco del conflicto armado. Lo malo: vacíos informacionales y de datos que impedían e impiden aún tener claridad frente a la magnitud del despojo y la titánica tarea en materia de restitución de tierras y de reparación. Además de un componente marcadamente legalista y formal. Ausencia de acompañamiento, seguridad, programas, seguimiento a las víctimas objeto de despojo y de posible restitución, a lo cual se suma la falta de desarrollo del principio de corresponsabilidad de las entidades territoriales, varias de ellas cooptadas por la mafia, la guerra, la corrupción o sin dinero o capacidades institucionales para llevar a cabo la actividad de seguimiento y acompañamiento. Lo feo: según Gutiérrez, está dado en el factor político de las instancias creadas en el marco de la restitución. Según el investigador,

Gutiérrez Sanín, R. D. P. Peña Huertas y M. M. Parada Hernández (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 11-12.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 12.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 13.

⁵⁸ *Ibíd.*

para la URT (Unidad de Restitución de Víctimas) la prioridad no era hacer entender que en efecto habíamos presenciado una devastación atroz de nuestro mundo agrario, por lo que el programa era necesario (cosa que lo hubiera reforzado); la prioridad parecía ser, en cambio, minimizar el problema para adecuarlo a sus resultados⁵⁹.

Con estos antecedentes y los movimientos sociales y campesinos alternos a la construcción del Acuerdo, se entiende parte del punto n.º 1 y demás componentes territoriales del proceso de negociación: transformación estructural, desarrollo integral del campo, igualdad y enfoque de género, bienestar y buen vivir (muy a tono con la filosofía que ha impulsado las reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador)⁶⁰, regularización de la propiedad, derecho a la alimentación, participación, desarrollo sostenible, presencia del Estado, democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, entre otros principios, que irradian este gran propósito que aún no cautiva a los sectores más conservadores y tradicionales de la sociedad colombiana.

El Acuerdo simplemente adiciona un componente a la política de restitución de tierras ya iniciada en el pasado. Tal como se ha descrito y a manera de síntesis: un Fondo de tierras para la reforma agraria integral (tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación), mecanismos para promover el acceso a la tierra, priorización de personas beneficiarias (trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente); restitución de tierras a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento; mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentación; formación y actualización del catastro e impuesto predial (único punto en el que por primera vez se menciona en el Acuerdo el tema de la autonomía territorial) y el fortalecimiento del proceso de liquidación, cobro y recaudo efectivo de este impuesto por parte de los municipios⁶¹; cierre

⁵⁹ *Ibíd.*, pp. 29 y 30.

⁶⁰ Para un mayor estudio de este tema, véase: Bagni, Silvia, *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir, Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto Editore, Bologna, 2013; y Bagni, Silvia, "The constitutionalisation of indigenous culture as a new paradigm of the caring state", *Int. J. Environmental Policy and Decision Making*, vol. 1, n.º 3 (2015), pp. 205 - 226.

⁶¹ Sin duda, "El atraso catastral del país es monumental y cubre todos los territorios. Solo el 5 por ciento del territorio está actualizado. Tanto las zonas urbanas como las rurales tienen ese problema.

de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva campesina (asumidas como símbolo de construcción de paz y de garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos). Todas estas propuestas acompañadas de la implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial, planes nacionales para la reforma rural integral (infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social, salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza) y estímulos a la economía solidaria y cooperativa. Estas intervenciones se deben desarrollar en los territorios, cuyo direccionamiento, tal como se observa en la letra de este primer punto del Acuerdo, está en manos del Estado-centro.

Si bien, los temas territoriales están regados por toda la geografía nacional, el Gobierno focalizó la intervención territorial en 170 municipios golpeados por el conflicto armado y la violencia. Una de las grandes estrategias creadas para desarrollar el primer punto del Acuerdo en los 170 municipios focalizados por el Gobierno para el desarrollo del posconflicto estuvo dado en la creación de los planes de desarrollo con enfoque territorial (16 planes subregionales)⁶², cuyos máximos retos estaban dados, más allá de la seguridad, en garantizar mejores condiciones de educación, salud, agua potable y vivienda, nutrición, vías terciarias, riego, electrificación, catastro, seguridad, justicia, drogas y economía campesina. El objetivo máximo de esta política, aún en ciernes, era

lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure: el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales —niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria⁶³.

Claro, el fenómeno es menor en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla porque tienen catastro propio. Sin embargo, es un problema generalizado”, *Semana*, “Con interpretaciones torcidas se le están otorgando baldíos a quienes no los necesitan”, *Revista Semana*, Entrevista, 23 de julio de 2019, en <https://www.semana.com/nacion/articulo/catastro-multiproposito-acabara-con-la-acumulacion-y-manejo-ilegal-de-las-tierras/624802> (consultado el 30 de septiembre de 2019).

⁶² Colombia, Presidencia de la República, Decreto 893 de 2017.

⁶³ *Ibid.*, pp. 12-16.

Así, el Gobierno priorizó esta estrategia en zonas violentadas y con altos niveles de pobreza, en particular extrema, máximo grado de afectación de la guerra, debilidad institucional, administrativa y de gestión, presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegales⁶⁴.

Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios⁶⁵.

Tamaños propósitos del Acuerdo y de la normativa creada para su desarrollo, más las expectativas generadas en las comunidades que han participado para su creación⁶⁶, han sido hasta la fecha ignorados por el nuevo Gobierno del presidente Duque. Los 16 planes de acción para la transformación (PART), correspondientes a las 16 subregiones en las que se reagruparon los 170 municipios, ya están formulados, con visión, misión, contextos, puntos por intervenir, etc. Se trata de todo un ejercicio de participación (no exento de críticas) y de similitud frente a los problemas que avasallan a estos municipios escenario aún del conflicto en Colombia. Pero estos planes apenas son el comienzo de la gran tarea y no se observa un panorama claro de desarrollo a corto, mediano ni largo

⁶⁴ Colombia, Gobierno Nacional, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, cit., p. 22.

⁶⁵ Colombia, Presidencia de la República, Decreto 893 de 2017, cit., p. 6.

⁶⁶ Colombia, Agencia para la Renovación del Territorio, *Listos los 16 Planes de acción e los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET*, Bogotá, 2019, en https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planes_de_accin_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial__pdet

plazo, además de la falta de claridad en el tema presupuestal⁶⁷. Para agravar el panorama, el nuevo Gobierno de Duque formula una política de enfoque territorial muy a tono con el proyecto de seguridad democrática desarrollado durante las administraciones del Gobierno de Uribe con marcada línea en seguridad y control de orden público, lo que contradice el espíritu del Acuerdo y de los denominados PDET⁶⁸.

2.2. Otros enfoques territoriales de la paz.

Lectura transversal del Acuerdo

Todos los puntos del Acuerdo tienen un enfoque territorial. Por ejemplo, el segundo, dedicado al tema de la participación política, que hoy presenta avances en algunos aspectos como el denominado Estatuto de Oposición: una deuda histórica con la democracia y el último informe de la Misión Electoral Especial⁶⁹ que, aunque polémica, remueve las fibras del anquilosado y mañoso sistema electoral colombiano.

⁶⁷ Según el documento CONPES 3932, que refiere los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, el dinero destinado para la implementación de los PDET sería de 79.6 billones de pesos, cuyas fuentes serían las siguientes: i) Presupuesto General de la Nación: 15,4 billones; ii) Cooperación Internacional y privados: 3,9 billones; iii) OCAD paz: 4,4 billones; iv) SGR ordinarios: 3,9 billones; v) recursos propios de entidades territoriales: 4,3 billones; vi) SGP propósito general libre inversión: 1,0 billones y vii) 46,7 billones provenientes de SGP con destinación específica. Además de lo anterior, el CONPES también expone los montos específicos destinados por región así: i) Sierra Nevada-Perijá (8,64 billones); ii) Montes de María (5,76 billones); iii) Catatumbo (3,40 billones); iv) Sur de Bolívar (2,14 billones); v) Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (5,15 billones); vi) Sur de Córdoba (4,14 billones); vii) Urabá Antioqueño (6,02 billones); viii) Chocó (3,87 billones); ix) Arauca (2,44 billones); x) Macarena-Guaviare (3,46 billones); xi) Sur del Tolima (2,24 billones); xii) Alto Patía y Norte del Cauca (12,41 billones); xiii) Pacífico Medio (3,16 billones); xiv) Pacífico y Frontera Nariñense (6,24 billones); xv) cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (6,02 billones); xvi) Putumayo (4,44 billones). Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial (documento CONPES 3932)”, Bogotá, 2018, en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932.pdf>

⁶⁸ Mediante la Ley 1941 de 2018 se adiciona al artículo 60 de la Ley 418 de 1997 el concepto de zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), que tiene como fin “reforzar la protección a la población”. Estas ZEII están contempladas en la Ley 19 55 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo, y también se establecen lineamientos para su emparejamiento con los PDET.

⁶⁹ Colombia, Misión Electoral Especial, *Propuestas reforma política y electoral en Colombia*, Bogotá, 2017, en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

Este punto del Acuerdo trata sobre los derechos y las garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del documento, esto es, garantías de seguridad para el ejercicio de la política, para líderes de organizaciones, movimientos sociales y defensores de derechos humanos, garantías para la movilización y la protesta pacífica, participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, control y veeduría ciudadana, reforma del régimen y de la organización electoral, promoción de la representación política de las poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.

Varios de los aspectos señalados en este punto se relacionan con el mundo de la descentralización política, e incluso con el de la representación territorial. Por ejemplo, el de la frustrada, aún, creación de 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la elección de un total de 16 representantes, por dos periodos electorales. El ajuste a la versión inicial (luego del “No”) señala que los candidatos a acceder a estas jurisdicciones transitorias “deberán ser personas que habiten regularmente estos territorios o que hayan sido desplazados por ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y organizaciones de la circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas, mujeres y sectores sociales”⁷⁰.

En materia de fin del conflicto o tercer punto, se trata el tema de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Nuevamente, el escenario se lleva a cabo en los territorios o las denominadas zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y campamentos. Las ZVTN fueron definidas por el Acuerdo como “zonas territoriales, temporales y transitorias, definidas, delimitadas y previamente concertadas”⁷¹ entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Hoy denominados Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, en los cuales apenas viven 3348⁷² excombatientes. Sobre estos espacios se discute

⁷⁰ Colombia, Gobierno Nacional, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, cit., p. 48.

⁷¹ *Ibid.*, p. 223.

⁷² Colombia, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, *ARN en cifras*, Bogotá, 2019, en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20abril%202019.pdf> (consultado del 23 de septiembre de 2019).

últimamente su estatus jurídico, e incluso se propone cambiar su figura y convertirlos en veredas⁷³.

Asuntos logísticos de la movilización de los integrantes de la guerrilla para asuntos de la paz y de manera especial la designación de un grupo de diez de sus integrantes para efectos de la movilización a nivel municipal y departamental. Todo el tema del desplazamiento ya presenciado por los colombianos, hasta el punto de lograrse la concentración de más de 7000 guerrilleros. En este punto específico, se observa el cabal cumplimiento de lo pactado por parte de las FARC (ni un solo tiro ni un solo acto de indisciplina) y, paradójicamente, el incumplimiento por parte del Gobierno (lentitud en el proceso de reincorporación, falta de coordinación y celos entre las diversas entidades encargadas de desarrollar el tema de la implementación).

Hacen parte de la agenda la reincorporación política, la representación política, la creación del nuevo partido político y su correspondiente participación durante dos períodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018, participación en el Consejo Nacional Electoral (con voz pero sin voto), reincorporación económico-social mediante el modelo de economía social y solidaria (Economía social del común, Ecomún, afiliación voluntaria), creación del centro de pensamiento y formación política, organización del consejo nacional de reincorporación, censo socioeconómico, garantías para una reincorporación económica y social sostenible (renta básica a partir de la terminación de las ZVTN durante 24 meses más y una asignación mensual para quienes continúen por la ruta educativa en función de los procesos de reincorporación, además de una asignación única de normalización equivalente a dos millones de pesos, seguridad social, planes o programas sociales, pedagogía para la paz, pacto político nacional, medidas de protección, seguridad personal y colectiva y protocolos de protección para los territorios rurales, entre otros.

Entre los varios retos se resalta el tema de la seguridad. Máxime, porque el conflicto y la criminalidad suelen potenciarse una vez superada la fase de negociación y firma de los acuerdos, y en pleno desarrollo de la segunda etapa, la más compleja: el denominado posconflicto, o mejor, posacuerdo.

⁷³ Colombia, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Al terminar mañana la figura de los ETCR, el Gobierno garantiza la reincorporación de los excombatientes”, Sala de prensa, Bogotá, 14 de agosto de 2019, en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Al-terminar-manana-la-figura-de-los-ETCR,-el-Gobierno-garantiza-la-reincorporacion-de-los-excombatientes.aspx>

El tema del narcotráfico, drogas ilícitas o el desescalamiento de una cultura narcotizada fue tratado en el cuarto punto. Nada más necesario para una guerrilla que terminó cooptada por el mundo de la economía ilegal y del narcotráfico, sin duda, un asunto que afectó su orientación y causas iniciales.

El centro de la política está en la creación de un “nuevo programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos”, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales. Un programa que debe desarrollarse en consonancia con el primer punto de la agenda: reforma rural integral, procesos de articulación de lo nacional, regional y local, construcción participativa y concertada, enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio, respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho, convivencia ciudadana y sustitución voluntaria. Valga recordar que parte de los ajustes después del “No” estuvieron dados en el tema de sustitución voluntario o manual, o el regreso al mecanismo de aspersión suspendido por los efectos colaterales que tenía en asuntos de medio ambiente y de salud. Sin embargo, en este punto se flexibilizó el documento.

Tres son los puntos clave respecto a la sustitución de cultivos ilícitos: el tratamiento a los campesinos cultivadores de coca, con enfoque diferencial e incluso de género; el consumo y la salud pública y, finalmente, el tema de la comercialización, bandas criminales, narcotráfico y corrupción. Los tres ofrecen un tratamiento diferente, especialmente, el enfoque territorial, e incluso de descentralización en el primer enfoque, necesariamente construido en los territorios, de la mano de las autoridades nacionales y bajo el liderazgo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. En este aspecto, se resaltan los componentes comunitarios, asambleas, participación, concertación y de intervención urgente en el componente social.

El quinto punto sobre víctimas y diseño de la justicia transicional también tiene enfoque territorial. Una justicia en clave de víctimas, lugar axial en el Acuerdo. Así, pactaron la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁷⁴ compuesto por diferentes mecanismos y

⁷⁴ El Gobierno Nacional y las FARC-EP el 7 de junio de 2014 acordaron una “Declaración de principios” con el propósito de que la discusión del punto 5 se realizara al unísono de tales mandatos. Los principios son: el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad, satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, las garantías de protección y seguridad, la garantía de no repetición, principio de reconci-

medidas, tanto judiciales como extrajudiciales. Es decir, un sistema congruente con la justicia transicional⁷⁵ y sus axiomas o principios esenciales tendiente a lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, optimizar la transición del conflicto armado a la paz y garantizar tanto la seguridad jurídica de quienes participen en él como la convivencia, la reconciliación y la no repetición de los hechos atentatorios de derechos humanos.

Los mecanismos y medidas, tanto judiciales como extrajudiciales, son los siguientes: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral y las garantías de no repetición. Todas estas instituciones, mecanismos y medidas irradiadas por lógicas territoriales, de diversidad y de inclusión que se observan tanto en la misma forma de integrar las instituciones, salas u oficinas especiales para proteger importantes enfoques, como el traslado a los territorios, las relaciones con actores, victimarios y víctimas y la recreación de escenarios de contexto que permitirán explicar con mayor claridad las causas y las comisiones de millares de delitos y de la fábrica de víctimas que hoy claman mayor agilidad en el proceso.

Consideraciones finales

Antes de hacer un balance sobre los avances en materia de transición territorial, es necesario reconocer el esfuerzo de la inclusión de dicho enfoque en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Se trata de una tarea nada fácil. Es claro que dicha pretensión irradió toda la construcción de esta negociación y que va más allá del punto primero del documento. Uno de los grandes retos es conciliar todas estas propuestas en clave de descentralización y de autonomía local, a pesar de las limitaciones que tienen estos conceptos en el marco del Estado unitario para Colombia. Hacen falta esfuerzos y voluntad

liación, enfoque de derechos. Comunicado Conjunto, La Habana, 7 de junio de 2014, en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-07-de-junio-de-2014>

⁷⁵ Máxime, porque las vías ordinarias son principalmente retributivas y el cese del conflicto requiere de un esquema esencialmente restaurativo que privilegie la recomposición de la sociedad, y no únicamente la investigación y sanción del delito. He aquí la importancia de flexibilizar las lógicas ordinarias que, por sí solas, pueden tornarse insuficientes en un momento de transición.

política de todos los niveles de gobierno: centro, intermedio y local, junto con suficientes recursos para llevar a cabo el proceso de reconstrucción territorial y del tejido social que no dan espera.

El desarrollo pleno de los principios de corresponsabilidad, subsidiariedad, coordinación, concurrencia, regionalismo, pluralidad territorial, diversidad, gradualidad, entre otros, son fundamentales a la hora de desarrollar este tema para la construcción de paz completa. Pero el más importante de todos es la voluntad política del gobierno de turno para llevar a cabo el proceso. Sin este último presupuesto, los avances serán mínimos y de simple maquillaje territorial.

Preocupa la poca voluntad que se observa en el Estado centro para llevar a cabo tamaño reto en los territorios violentados. Por el contrario, las comunidades irradian optimismo y muchas esperanzas en la construcción de los diversos puntos del Acuerdo que marcan la línea en materia de transición territorial. Estamos lejos de cumplir con el eslogan de la “paz territorial”, tan distante de los principios de descentralización o de autonomía necesarios o suficientes para la construcción de una paz verdadera, social y completa en Colombia.

Asuntos como la Reforma Agraria Integral, el Fondo de Tierras, el retorno, la restitución, la formalización y la titulación; el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y las campesinas; el respeto al campo y al sector rural; la participación política de los territorios del posconflicto; la sustitución de cultivos ilícitos; los programas de desarrollo con enfoque territorial; la acción integral contra las minas antipersonas; la edificación de la institucionalidad; la justicia territorial y el fortalecimiento de la seguridad, entre otros, hacen parte de tamaño propósito. Nada más y nada menos que la construcción del “nunca jamás”, de la no repetición de las condiciones que dieron origen a la guerra. Ni hablar del necesario e inmediato cumplimiento del tema transicional de tierras, de la reparación completa e integral de las víctimas del desplazamiento y el despojo. Este tema va más allá del Acuerdo. Cumplir, esa es la gran tarea del Estado y la sociedad colombiana.

Como se observa, varios de estos propósitos son de mediano y largo plazo. Los objetivos más estructurales ni siquiera tienen la esperanza de desarrollarse. Para colmo de males, el Estado pretende llevar desde el centro las soluciones, es decir, aplicar la misma fórmula de administración fallida que ha desarrollado desde hace más de 200 años. Van a los territorios a la usanza de la figura “prefectural”: “Napoleón en los territorios”. Así, impulsan foros, mesas de trabajo, instancias de concertación y de participación, para luego regresar

a sus cómodos escritorios y diseñar los programas o los proyectos finales, por lo demás, bloqueados ante los trámites propios de las lógicas ordinarias de la contratación estatal, de las épocas preelectorales o la limitada consecución de recursos. Así no se construye la paz territorial.

Con la figura excepcional del *fast track*, algo se avanzó en materia normativa e institucional, pero la llegada del nuevo Gobierno de Duque ralentizó el desarrollo del proceso, al minimizar varios de los avances significativos en dejación de armas, cese al fuego y de hostilidades y establecimiento de mecanismos de implementación y de verificación. Sobre este último punto, hoy se observan dilaciones y bloqueos a la comunidad internacional para la realización de la tarea de acompañamiento y seguimiento. A esto se debe sumar la alerta roja de seguridad para la protección de líderes, sociedad civil y reincorporados (flagelo ocurrido durante los gobiernos de Santos y Duque).

Para el año 2019, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame entregó los porcentajes de cumplimiento del Acuerdo (balance 28 de febrero de 2019)⁷⁶: 69% de los compromisos del Acuerdo están en proceso de implementación (un 35% en niveles avanzados de implementación, completamente o a punto de máxima calificación y un 34% en un estado de implementación mínima) y un 31% no ha iniciado su implementación, por ejemplo, “la no aprobación de una reforma político-electoral, las circunscripciones transitorias especiales de paz, o los pocos avances normativos para agilizar la reforma rural”⁷⁷.

Si bien se habla de 15 años para el logro completo del proceso de implementación, el no cumplimiento ágil de varios de los compromisos puede llevar a la crisis del proceso, reincidencia guerrillera o de organizaciones criminales, afectación de líderes sociales, excombatientes, sociedad civil y actores comprometidos con el desarrollo de la paz o retorno al conflicto de menor o mayor escala. “La experiencia comparada muestra que los procesos de paz en donde estos mecanismos mejor funcionan, tienen niveles de implementación más

⁷⁶ Instituto Kroc Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), “Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: la implementación sigue progresando”, Bogotá, 2019, en https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf

⁷⁷ *Ibid.*

altos y allí donde dejan de funcionar, el riesgo de recaer en conflicto armado y de que colapse todo el proceso de paz, aumenta de forma significativa”⁷⁸.

Según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame:

es necesario avanzar de forma más rápida en la implementación de la reforma rural integral y las medidas de apertura democrática recogidas en el Acuerdo Final. La implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), de los Planes sectoriales de reforma rural, entre otras medidas, son fundamentales para que los colombianos más desprotegidos sientan que su calidad de vida mejora y que la paz vale la pena⁷⁹.

Los porcentajes de cumplimiento punto por punto tampoco reflejan avances significativos en la implementación del enfoque territorial. El caso más grave de incumplimiento está en el punto uno de la agenda: reforma rural integral (51% mínimo, 8% intermedio y 3% completo). Le siguen: solución al problema de las drogas ilícitas (50% mínimo, 18% intermedio y 2% completo); acuerdo sobre víctimas (37% mínimo, 12% intermedio y 11% completo); participación política (35% mínimo, 7% intermedio y 13% completo); mecanismos de implementación, verificación y refrendación (20% mínimo, 12% intermedio y 54% completo), y fin del conflicto (18% mínimo, 17% intermedio y 45% completo)⁸⁰.

Tal como se ha señalado en otros escritos, avanzar en este proceso de implementación es necesario para terminar con la “fábrica de víctimas” y construir el Estado en los territorios. A mediano y largo plazo, son insuficientes todas estas medidas para consolidar la paz territorial. Muchas estrategias y políticas se tendrán que impulsar para consolidar la agenda territorial tanto en los territorios focalizados como en toda la geografía nacional. “Barajar de nuevo” en materia de distribución del poder en el territorio es condición vital para el desarrollo de una verdadera descentralización y autonomía que garan-

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ *Ibíd.*

ticen una paz social y completa. Nada fácil, los *spoilers* y los beneficiados de la guerra estarán en la camino para hacer la tarea y conservar sus privilegios. Por último, es necesario reiterar que la construcción de una paz territorial a pedazos, focalizada y marcadamente centralista está en crisis; esta es apenas una parte del camino, no es el todo.

Bibliografía

- Arbeláez Jaramillo, Natalia, “La gente sobrevalora la importancia de la JEP”, *La Silla Vacía*, La Silla Académica, Bogotá, 16 de abril de 2019, en <https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-externado-de-colombia/la-gente-sobrevalora-la-importancia-de-la-jep> (consultado el 22 de septiembre de 2019).
- Bagni, Silvia, *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir, Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto Editore, Bologna, 2013.
- Bagni, Sivila, “The constitutionalisation of indigenous culture as a new paradigm of the caring state”, *Int. J. Environmental Policy and Decision Making*, vol. 1, n.º 3 (2015), pp. 205-226.
- Castro, Jaime, “Cuando el Acuerdo Final ingrese a la Carta, esta dejará de existir”, *Revista Semana*, Justicia, Bogotá, 3 de febrero 2017, en <http://www.semana.com/nacion/articulo/abogado-jaime-castro-cuestiona-tramite-del-acuerdo-final-en-el-congreso/517258>, consulta del 23 de septiembre de 2019.
- Centro Internacional Para la Justicia Transicional. *Justicia transicional, manual para América Latina*, ICTJ, Brasil, 2012.
- Colombia, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Al terminar mañana figura de los ETCR, el Gobierno garantiza la reincorporación de los excombatientes”, Sala de prensa, Bogotá, 14 de agosto de 2019, en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Al-terminar-manana-la-figura-de-los-ETCR,-el-Gobierno-garantiza-la-reincorporacion-de-los-excombatientes.aspx>.
- Colombia, Agencia para la Reincorporación y la Normalización. *ARN en cifras*, Bogotá, 2019, en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20abril%202019.pdf> (consultado el 23 de septiembre de 2019).
- Colombia, Agencia para la Renovación del Territorio, *Listos los 16 Planes de Acción e los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET*, Bogotá, 2019, en https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_pla-

nes_de_accin_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet

Colombia, Congreso de la República. Ley 1962 de 2019.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Índice de incidencia del conflicto armado en Colombia”, Bogotá, 2016.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial (documento CONPES 3932)”, Bogotá, 2018, en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932.pdf>

Colombia, Gobierno Nacional, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, 2016.

Colombia, Jurisdicción Especial Para la Paz, Declaración a la opinión pública, Bogotá, 2019, en <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Declaraci%C3%B3n-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblica.aspx> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

Colombia, Misión Electoral Especial, *Propuestas reforma política y electoral en Colombia*, Bogotá, 2017, en <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

Colombia, Presidencia de la República, Decreto Ley 4633 de 2011.

Colombia, Presidencia de la República, Decreto 893 de 2017.

Estupiñán Achury, Liliana (ed). *Constitucionalismo transicional en Colombia: el derecho a la paz como un deber de construcción dialógica*, Universidad Libre, Bogotá, 2018.

Estupiñán Achury, Liliana (ed.), *Constitucionalismo transicional en Colombia: el derecho a la paz como un deber de construcción dialógica*, Universidad Libre, Bogotá, 2018, pp. 147-189.

Fajardo Montaña, Darío, “La frontera agraria en la construcción de la paz”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (ed.), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, pp. 93-118.

Garay Salamanca, Luis, *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*, Codhes, Bogotá, 2009. Citado por: Gutiérrez Sanín, Francisco, “Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 9-37.

- García Villegas, Mauricio y Espinosa, José Rafael, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, Bogotá, 2013.
- García Villegas, Mauricio, Torres Echeverry Nicolás y Revelo Rebolledo, Javier et al., *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2016, pp. 95 y ss.
- González, Fernán, “¿Llevar el Estado a las regiones o las regiones al Estado?”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (ed.), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, pp. 157-211.
- González, Jorge Iván, “Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial”, en Becker, A., Castro, S. y Cárdenas, M (eds.), *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*, GTZ – Fescol, Bogotá, 2004, pp. 19-43.
- Gómez, Octavio, “La UP: historia del fracaso más sangriento en Colombia”, *Colombia Plural, Contexto*, Bogotá, 13 de septiembre de 2016, en <https://colombiaplural.com/la-up-historia-del-fracaso-mas-sangriento-colombia/> (consultado el 30 de septiembre de 2019).
- Gutiérrez Sanín, Francisco (ed.), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Peña Huertas, Rocío del Pilar y Parada Hernández, María Mónica (eds.), *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, “Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 9-37.
- Hurtado Vera, Guido Germán, “El campesinado en Colombia, un asunto de abandono y olvido”, *El Pueblo*, Opinión, 3 de mayo de 2014.
- Instituto Kroc Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), “Tercer informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz: la implementación sigue progresando”, Bogotá, 2019, en https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf.
- Kalmanovitz, Salomón, “Descentralización sin Representación”, *El Tiempo*, Opinión, 5 de marzo de 2017, en <http://www.elespectador.com/opinion/descentralizacion-sin-representacion-columna-683103> (consultado el 23 de septiembre de 2019).

- Kalmanovitz, Salomón, “Recentralización”, *El Espectador*, Opinión, 15 de septiembre de 2019, en <https://www.elespectador.com/opinion/recentralizacion-columna-881226> (consultado el 23 de septiembre de 2019).
- López Medina, Diego, *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*, Universidad de los Andes, Legis, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Machuca Pérez, Diana Ximena, “Descifrando el papel de las autoridades locales en la compraventa de tierras en El Carmen de Bolívar”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. D. P. y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 75-115.
- Peña Huertas, Rocío del Pilar, Parada Hernández, María Mónica, “De la tierra despojada a la tierra prometida”, en Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, y Parada Hernández, M. M. (eds.), *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2019, pp. 1-7.
- Restrepo, Darío, *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*, CDPAZ - Planeta Paz, Bogotá, 2016.
- Restrepo Diego, Alejandro, Gómez, Daniela, Vargas Cáceres, Naryi et al., *Más sombras que luces, la seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*, Fundación Paz y Reconciliación – Pares, Bogotá, 2019, p. 8, en https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%cc%81-paso%cc%81-con-la-seguridad-a-un-an%cc%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2019).
- Revista Semana, “Con interpretaciones torcidas se le están otorgando baldíos a quienes no los necesitan”, en *Revista Semana*, entrevista, Bogotá, 23 de julio de 2019, en <https://www.semana.com/nacion/articulo/catastro-multiproposito-acabara-con-la-acumulacion-y-manejo-ilegal-de-las-tierras/624802> (consultado el 30 de septiembre de 2019).
- Rodríguez, Jorge Armando, “Descentralización (y centralización) sin representación. A propósito de la composición territorial del Congreso Colombiano”, *Documentos de Trabajo*. Escuela de Economía, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Teitel, Ruti G., *Justicia Transicional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.

Trujillo Muñoz, Augusto y Pérez Flórez, Guillermo, “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”, en Barberena, V. y Restrepo, D. (eds.), *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2016, pp. 17-31.

Trujillo Muñoz, Augusto, “Autonomía local: una diferencia entre la paz y la guerra”, Gehring, H., Barberena, V. y Restrepo, D. (eds.), *Descentralización en-clave de paz*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014, pp. 27-78.

Valencia, León y Ávila, Ariel, *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Ediciones B, Bogotá, 2016.