

# Capítulo siete

Élites y formas de organización  
estatales y paraestatales:  
reflexiones acerca de una  
Constitución estable en el caos





## Capítulo 7

# Élites y formas de organización estatales y paraestatales: reflexiones acerca de una Constitución estable en el caos

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá\**  
*Hugo Fernando Guerrero Sierra\*\**  
*Daniela Rivera Ortega\*\*\**

### Introducción<sup>1</sup>

Colombia ha sido un país marcado por la violencia a través de su historia, lo cual ha generado una influencia en su desarrollo político, económico, cultural y social, de tal modo que esta situación ha cambiado la forma en que se ha estructurado y construido el país (Hernández et al., 2018), de manera que pensar en democracia en el país implica la búsqueda de consensos, participación de la sociedad civil y la inclusión de proyectos alternativos, en otras palabras, la aplicación plena de un Estado social de derechos como lo señala la Constitución Política de 1991.

\* Doctor cum laude en Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Comunicador Social y Periodista de la Universidad Central. Politólogo con grado de honor de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador del Programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano y catedrático de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico: [jwilches@poligran.edu.co](mailto:jwilches@poligran.edu.co)

\*\* Doctor cum laude en Relaciones Internacionales y Globalización de la Universidad Complutense de Madrid. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador en diferentes centros académicos de España, los Estados Unidos y Colombia. Docente e investigador titular de tiempo completo y director del Grupo Interdisciplinar de Política y Relaciones Internacionales (GIPRI), categoría A1 de Colciencias, de la Universidad de La Salle, Colombia. Investigador del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas CIS de la Universidad Santo Tomás, Tunja. Correo electrónico: [hfguerrero@unisalle.edu.co](mailto:hfguerrero@unisalle.edu.co)

\*\*\* Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Estudiante de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Se desempeñó como asistente académica del Semillero In-Vestigium. Correo electrónico: [drivera24@unisalle.edu.co](mailto:drivera24@unisalle.edu.co)

1. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076 de la convocatoria de proyectos de investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



Pero bajo el contexto de inseguridad se ha dado paso a diversos problemas como el desplazamiento forzado, secuestros, altas cifras de homicidios, la pérdida del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, entre otros más, lo que ha obstaculizado el crecimiento del país y las labores sociales del gobierno. En general, estos problemas han afectado principalmente a las personas de clase media y baja, lo que ha conllevado a una pérdida de calidad de vida y bienestar para la mayoría de la sociedad colombiana, de manera que el Estado no cumple a cabalidad sus finalidades sociales (Constitución Política de 1991, art. 366).

Y aunque la situación de conflicto ha generado consecuencias negativas en todo el país, diversos grupos con poder político, económico y social, en otras palabras, las élites colombianas se han favorecido bajo esta situación, ya que les permitió crear y mantener relaciones y estructuras de poder para alcanzar así sus objetivos privados. Esto debido a que dentro de este contexto en la lucha contra la violencia se han creado mecanismos legales y jurídicos los cuales han buscado una solución para conseguir la paz en todo el territorio nacional, pero al mismo tiempo han sido herramientas que han permitido que estas élites se apoderen de instituciones públicas y de los presupuestos destinados ya sea a la protección y defensa del territorio o para el desarrollo y bienestar social de la población, de modo que lo establecido en la carta magna de 1991 ha sufrido cambios estructurales por medio de decretos o leyes según necesidades particulares (Moreno, 2009).

Es así que se ha dado paso a un favorecimiento personal de este grupo, debido a que el sistema político nacional se ha caracterizado por su tendencia a favorecer intereses particulares de las élites y a la estructura de poder establecida, la cual ha permeado todas las capas de la sociedad, excluyendo las necesidades específicas de los territorios e imposibilitando establecer principios de justicia y equidad. De manera que se brindan las condiciones necesarias para la perduración del conflicto armado debido a que se ha dado paso a un sistema político cerrado dentro del Gobierno nacional (Moreno-Parra, 2018). Y por ello la tendencia a favorecer a unos pocos se ha mantenido con el tiempo debido a que se ha construido el ambiente necesario para que las élites sigan prosperando, además que una ausencia estatal en las diferentes regiones ha permitido que las élites locales y regionales cubran las funciones que el gobierno central no ejerce (García, et al., 2016).

En Colombia el poder de las élites se fundó en la problemática agraria del país derivada por la tenencia de la tierra, la concentración de esta en manos de pocos ha dado como resultado que solo uno por ciento de la tierra cultivable sea poseída por terratenientes (Stone, 2016), lo que ha promovido las situaciones de conflicto al interior del país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011). Siempre se ha señalado y se ha buscado un acceso equitativo y progresivo de la tierra, en 1936 bajo la llamada Ley 200 se reformó la constitución vigente con el fin de establecer criterios

sobre propiedad privada y tenencia de la tierra, para superar el problema de los territorios baldíos, pero el problema persistió (Gómez, 2011). Luego en la Constitución Política de 1991 bajo el artículo 64 se señala que: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Después el Decreto Ley 902 de 2017 vuelve a reafirmar el objetivo de dicho artículo, pero aun hoy en día no se ha logrado una reforma rural integral.

La tenencia de la tierra ha sido un problema que ha persistido en la historia. Desde el siglo XIX se empieza a concebir que contar con una buena posesión de tierra era un indicador de poder, por lo que los terratenientes representaban el poderío económico en el momento. Este factor se vuelve muy importante ya que se convierte en el principal generador de riquezas. Es la tierra lo que más adelante les permite a sus poseedores conformar organizaciones gremiales para 1936, las cuales lograron por su poder que el Estado les permitiera tener influencia y unificaran intereses privados (Stone, 2016; Altamirano, 2019) debido a la ausencia de una estructura sociopolítica en el país, de esta forma, se adaptan y crean mecanismos bajo sus intereses formando así grupos selectivos (Martín, 2018) que derivan en la creación de una élite.

Luego, la historia del país se desarrolla dentro de una división de poderes (liberales y conservadores). Ambos partidos políticos no configuraban ningún peligro para la élite debido a que representaban sus intereses de alguna forma (Stone, 2016). Fue la filiación política lo que incitó a la creación de violencia dentro de la población civil, lo que derivó en el periodo conocido como “La violencia partidista”. Esta confrontación llegó a una solución por parte del poder político y fue que a pesar de las diferencias ideológicas se podía acordar una repartición del poder como sucedió, esto “fue un pacto de élites que permitió, como resultado final, el establecimiento constitucional del monopolio político de los dos partidos tradicionales, operando, en la práctica, como uno solo” (Moreno-Parra, 2018, p. 171).

En este contexto el campo colombiano fue creciendo bajo descontento ya que la tenencia de la tierra seguía siendo un problema que hasta el momento ninguna tentativa de reforma agraria había podido solucionar. Por lo que diferentes grupos campesinos empezaron a manifestarse en contra del Estado y de los terratenientes, lo que llevó a la represión de estas acciones colectivas por medio de la violencia (Stone, 2016; Moreno-Parra, 2018) por parte de la estructura política y económica del país. De esta manera, las acciones violentas fueron permeando la sociedad y se creó una situación de conflicto, en donde el interés por resolverla por parte del gobierno era escaso.

La élite empezó a transformarse en esta nueva realidad, creó herramientas políticas que les permitían continuar obteniendo ventajas, en este periodo “se inventaron los umbrales, se inventaron las cifras repartidoras pa’ quedarse con todo” (Avella, 2016, citado por Altamirano, 2019, p. 14). La sociedad no estaba conforme con lo que sucedía



en el país, la captación de poder era evidente, por lo que, con la muerte en 1948 de Jorge Eliécer Gaitán, representante político que estaba por fuera del modelo de la élite tradicional, generó que se profundizara los conflictos en el país dando paso a lo que se conoce como el periodo de “La violencia”. La diferencia entre los dos partidos en este periodo dejó de ser lo más relevante. Y dentro de este conflicto al mismo tiempo se empezó la lucha contra ideas comunistas (Stone, 2016), luego

cuando la dictadura militar de Rojas Pinilla no se convirtió en una marioneta de los partidos, ni funcional a ellos, decidieron acabarla y formar el Frente Nacional [...]. El Frente Nacional, un pacto político bipartidista, le pone punto final a esa confrontación fuerte, casi que antagónica, y los convierte en socios, socios del poder, y hace borrar esas barreras ideológicas e incluso socioeconómicas. (Lozano, 2016, citado por Altamirano, 2019)

Con la época de “La violencia partidista”, “La violencia” y el Frente Nacional, la periferia del país seguía sumida aún más en la pobreza y en la desigualdad, pero la élite consiguió permear su poder, la problemática sobre la tenencia de tierras se mantenía. Todo gobierno pasado había planeado erradicar estos problemas, pero ninguno había cumplido. Además, esto sumado a la ausencia del Estado en diferentes zonas (García, et al., 2016) conllevó a que se formaran movimientos civiles. En 1964 se crea un grupo de autodefensa campesina bajo una idea comunista (ideología marxista-leninista) que velaba por los derechos e intereses territoriales de los campesinos desplazados por los periodos de violencia ocurridos anteriormente (Tawse-Smith, 2008; Moreira et al., 2015), su principal objetivo era crear un grupo que representara a esa población rural marginada para que así el Estado velará por su bienestar.

Pero su plan cambió ya que desde 1966 se articuló su objetivo a un proyecto político el cual se dirigió a la obtención de poder, por lo que desde esta fecha se empieza a concebir como grupo guerrillero (Tawse-Smith, 2008) a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), lo que dio como resultado que por más de 50 años Colombia estuviera inmersa dentro de un conflicto armado interno contra este grupo, una de las guerrillas más antiguas de Latinoamérica (Villalobos, 2003). De igual forma, bajo esa ausencia de gobierno y la idea de obtención de poder surgieron otros grupos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), paramilitares, narcotraficantes y las bandas criminales que han puesto también en jaque la seguridad y defensa del país estableciendo aún más la situación de violencia en Colombia, limitando ese ideal que se consagraba bajo el Estado social de derechos en la Constitución.

Altamirano (2019) indica que “la élite colombiana se caracteriza por un ejercicio del poder por métodos violentos, fuerte interés sobre el poder económico y de acumu-

lación de capital y un temor a perder o democratizar el poder que han mantenido” (p. 16) con el paso del tiempo. De modo que aquella se reconfigura en este nuevo contexto de conflicto armado interno, por lo que empieza hacer alianzas con actores ilegales para no perder poder en los territorios locales (García, et al., 2016) que han obtenido por medio de un sistema político que no asumió la tarea de erradicar la violencia ni aceptar la complejidad del conflicto armado interno (Jiménez y González, 2011), creando las condiciones necesarias para que estas situaciones de inseguridad y pérdida de bienestar social perduren, y que así mismo siguiera creciendo la inequidad entre la población, excluyendo las necesidades de los territorios.

Es por esta razón que se ha creado “un equilibrio político (inestable) entre el centro y las regiones, entre régimen político y Estado, muy funcional al tipo de relaciones entre élites, pero totalmente disfuncional para los ciudadanos” (García, et al., 2016, p. 15). Aunque se han creado mecanismos que buscan salvaguardar los intereses y el cumplimiento de los derechos de toda la sociedad como la Constitución Política de 1991, la cual representaba la creación de un proyecto nación, debido a que fue la primera vez en donde todos los sectores del país confluyeron en una mesa de trabajo, siendo esto un proceso de transición democrática (Moreno-Parra, 2018).

Pero, así como se buscó consolidar un ambiente de paz y bienestar, siguieron presente políticas que apoyaban el establecimiento de las élites y de las estructuras de poder, por lo tanto, lo que se planificó no tuvo resultado, como la descentralización de la administración pública que buscaba eliminar los casos de corrupción (Zuleta, 2015), y por el contrario se reprodujeron en refinadas prácticas de captura y cooptación del Estado, con el silencio o complicidad de la esfera privada (Henoa, 2018). De esta forma, el país no obtuvo muchos cambios: “El mal diseño de los aspectos mecánicos de la política ha impedido la ejecución de una buena parte del contenido dogmático de esta Constitución” (Gómez, 2019, p. 105).

La Constitución Política debía ser entendida como el fundamento legal para la consecución de un proyecto de nación, pero se convirtió en una amalgama de alianzas regionales ambiguas con suficiente potencial para cooptar el poder con la amenaza implícita de la violencia, a través de narrativas persuasivas y coercitivas. En conclusión, la Constitución significó avances en diversos aspectos de la vida nacional, pero a su vez, supuso la continuidad en la configuración de las élites y de las estructuras de poder que se mimetizan en la administración pública e impiden la protección de lo público.

Al estar en un contexto de conflicto armado interno por tanto tiempo y con un gobierno deficiente, la sociedad creyó que los grupos armados eran la raíz de todos los problemas del país, por tal razón se crea un ideal tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el año 2016, de manera que al entrar a un contexto de posacuerdo se suponía que llegaba la solución de todos los males del país. Pero la realidad



es que los problemas de fondo no se resolvían con este acuerdo como lo indicó el economista James Robinson: “Los problemas en Colombia no son las drogas y la guerrilla [...], el mayor problema que tiene Colombia es la manera en que funciona el Estado y un ejemplo de su debilidad es la falta de habilidad para suministrar el orden” (Fundación Ideas para la Paz, 2013). Lo que ha resultado es que los problemas políticos, económicos y sociales sigan creciendo y que las élites locales sigan manteniendo su presencia ganando poder económico y político en el territorio.

### Ausencia, fragilidad y descentralización del Estado

Para entender la realidad del país y comprender por qué ha estado inmerso dentro de una situación de violencia y de problemas sociales por tanto tiempo, es necesario conocer las particularidades y contradicciones sociales, culturales y políticas, las mismas que han llevado a que diversos proyectos y mecanismos que buscan consolidar un ambiente de paz e integridad no logren su propósito como la Constitución de 1991. Es así que en la búsqueda de una solución que logre generar algún cambio con la resolución de conflictos no solo armados, sino también sociales, es importante entender que el problema no se basa en acabar solo con algún grupo armado o el narcotráfico, sino que el problema deriva de la estructura misma y el poder que ha ejercido el Estado. Es ese el problema que hay que resolver de raíz para que en algún momento toda persona pueda vivir en un gobierno que le brinde seguridad y bienestar, y no en uno que esté ausente como lo ha sido el gobierno colombiano lo que lo ha llevado a perpetuar sus conflictos internos, llevándolo así a su fracaso.

Como lo señala John Rawls (citado por Caballero, 2006), toda persona y, por consiguiente, toda sociedad debe contar con unos bienes sociales primarios los cuales dan como resultado que se desarrolle por sí solo un plan de vida óptimo para cada uno, de tal forma son los bienes que como mínimo el Estado debe brindar, entre estos se encuentra los derechos, libertades, oportunidades, ingresos, riqueza y el autorrespeto, con estos bienes nadie sería tratado injustamente. Pero los bienes sociales primarios no se han hecho presente en el país, este se ha construido de una manera inequitativa dejando de lado la búsqueda de un bienestar común.

Este país ha estado marcado por la ausencia de un gobierno que establezca un proyecto claro, “lo suficientemente claro y amplio como para orientar la sociedad y articular los diferentes intereses sociales” (Orjuela, 2000, p. 104). Por lo que no hay presencia de un poder coercitivo por parte del Estado en estas zonas, especialmente rurales, lo que ha conllevado a que se creen amenazas en el entorno como la aparición de guerrillas (Villalobos, 2003). La agudización de diversas problemáticas que alcanzaron el grado de

conflicto violentos fue resultado de la ausencia del gobierno para “controlar, canalizar e institucionalizar los problemas sociales” (Tawse-Smith, 2008, p. 285). Lo que llevó a un escalonamiento de estos convirtiéndolos en situaciones difícil de resolver.

De esta forma, la ausencia de políticas, justicia, protección, más la inequidad social y exclusión, ha generado el florecimiento de estructuras de violencia y de apropiación de la ilegalidad por medio de la creación de grupos que acuden a mecanismos violentos o por fuera de la institucionalidad como las FARC-EP o el ELN, para así lograr que el gobierno dé solución a los diversos problemas presentes en cada territorio (González y Molinares, 2010). Bajo este objetivo se reivindican de alguna forma los mecanismos usados, lo que genera una convivencia entre ilegalidad e ilegitimidad, pero el cambio de intereses hacia la obtención de poder perjudicó a la población que antes defendían, debido a que la pérdida de credibilidad del Estado en las zonas periféricas (Villalobos, 2003; García y Revelo, 2017) les permitió establecer un control a favor de cubrir sus intereses privados.

Aunque esta pérdida de control y poder por parte del gobierno no era nueva, estuvo presente en épocas de la violencia partidista, la violencia y el frente nacional, aparte de la ausencia del Estado en las zonas rurales se manifestaba al mismo tiempo una ausencia de identidad nacional con la cual la sociedad se sintiera incluida, en este tiempo eran los partidos políticos los que les daban a las personas aquella identidad, por tal razón se volvían militantes por su partido (Rehm, 2014; Stone, 2016). Aquella disociación entre “el campo político y social se produjo a partir de la división entre el aparato del Estado y el poder de este, en tanto que el Estado se había erigido sobre hegemonías partidistas superpuestas a la estructura social” (Tawse-Smith, 2008, p. 285).

El Estado colombiano se dedicó a ser un actor represivo o presente en los asuntos que no le exige mayor capacidad de involucramiento con la sociedad, dejó de lado la necesidad de solucionar problemas sociales como, por ejemplo, la problemática del reparto inequitativo de tierras. Problema que ha estado presente desde el siglo XIX hasta la actualidad. Y a pesar de que ha sido uno de los causantes de la violencia interna del país no ha tenido solución, ya que los mecanismos legales y jurídicos que se han creado les sirven a los intereses de unos pocos y no a la sociedad en general.

Las políticas agrarias que se han emprendido en Colombia por más de tres décadas no han servido sino para una cosa: hacer más ricos a los ricos, por medio de la acumulación de grandes terrenos. Los pobres, por oposición, se quedan cada vez con menos. (Gómez, 2011, p. 67)

Este papel mediocre por parte del Estado perpetúa y reproduce que las políticas implementadas en el país solamente favorezcan a un grupo selecto sin importar que sean desfavorables para algunos sectores sociales (Cordero et al., 2015), el gobierno ha llevado



a que los ricos se vuelvan más ricos y los pobres más pobres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019). En Colombia han subsistido problemas de incapacidad institucional, pérdida de control y orden (monopolio de la violencia), fallas en materia fiscal, entre otros, “además de la debilidad de organización social local [...] derivada de la Constitución de 1991 que no logró crear una organización social estable y fuerte” (Ávila, 2012, p. 4). Por lo que ante esta ausencia y debilidad del gobierno y sus instituciones ha generado que élites o poderes locales tomen posesión y ejerzan las actividades dentro de diversos territorios que han sido abandonados a su merced (García, et al., 2016).

La descentralización del gobierno bajo la última Constitución generó que los centros de poder se siguieran multiplicando, lo que dio como resultado que el poder que le compete al centro, es decir, al Estado, se ampliara por fuera de su estructura, situación que aprovecharon las élites, emergentes, locales y regionales para controlar el descontento de la sociedad en general (Ávila, 2012). Estos actores buscaban cooptar el poder estatal, con menos sofisticación jurídica y más involucramiento con la cotidianidad, orientando comportamientos de los individuos y, bajo el juego de la coerción-consenso, lograron alinear a la comunidad en la selección de lo que ellos consideraban es lo mejor para el desarrollo de la región, estando por lo tanto sometidos a ese poder afectando la libertad y los derechos de las poblaciones.

Como lo indica Gutiérrez (2010), el sistema político colombiano ha logrado unos niveles alarmantes de flexibilidad en función de intereses particulares que se han visto favorecidos en el reparto del poder político y económico, y todo por la descentralización estatal, de manera que para algunos lo estipulado en la Constitución Política ha quedado en palabras escritas, y se ha tergiversado bajo el interés individual de algunos. Las principales críticas han sido a los mecanismos de descentralización debido a que han puesto al país a servicio de poderes autónomos, sirviéndose del debilitamiento de la capacidad regulatoria del Estado. Problemas como la desigualdad, la violencia, el abandono estatal y el interés de poder en unos pocos permearon al país antes de 1991, y al no tener resuelto estas situaciones, la nueva estructura política y económica generó incentivos que esos nuevos poderes regionales y locales tomaran posición reemplazando viejos modelos y se articularon con actores ilegales.

Colombia estaba dentro de un conflicto armado por lo que así mismo las élites establecidas se adaptaron bajo prácticas ilegítimas para seguir

la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego social y las políticas públicas. Grupos legales que están dentro del Estado se aprovechan de la capacidad que tienen diferentes actores ilegales de ejercer violencia, con objeto de lograr, a cualquier precio, sus fines. (Cordero et al., 2015, p. 156)

## Dinámicas del conflicto armado y proceso de paz

Con la creación de grupos guerrilleros el país se sumió en una situación de violencia y aunque todos los grupos representaban una amenaza, fueron las FARC-EP las que lograron en su momento contar con un alto nivel de poder e influencia. Este grupo había obtenido “la mayor cantidad de recursos económicos gracias al diseño y la ejecución de una estrategia financiera de largo plazo, que de modo permanente le ha permitido sustraer una parte significativa del producto nacional para solventar sus necesidades de guerra” (Tawse-Smith, 2008, p. 276). Esta guerrilla logró captar diferentes zonas en las cuales su poder no se discutía, formando lo que se le podía llamar una nueva élite rural (Stone, 2016).

El conflicto armado interno permitió que se estableciera aún más esas élites o poderes locales y regionales. La pérdida de control por parte del Estado bajo esta situación ocasionó que no solo las élites tradicionales generaran influencia, sino que los grupos armados también reemplazaran el papel estatal en estas zonas, lo que llevó a algunas alianzas entre ambas partes. Un error cometido por parte del Estado y la clase dirigente fue no asumir la complejidad de esta situación. Desde el año 2002 el expresidente Álvaro Uribe Vélez negó la existencia de un conflicto, refiriéndose a este como desafío de grupos terroristas a las instituciones democráticas (Jiménez y González, 2011), minimizando así el problema como una situación de poca importancia.

Gustavo Duncan (2013) sugería que la sociedad no necesita de manera explícita reconocer el conflicto, sino compartir la idea de que había unos grupos que afectaban su vida cotidiana. Lo que hacía necesario generar estrategias para adaptarse a las circunstancias de unos señores de la guerra, que ejercen violencia, pero que también son pragmáticos al momento de solucionar problemas locales dado que el gobierno era incapaz. Por lo tanto, los señores de la guerra reemplazaron al gobierno central y así mismo podría ser factible que reemplazarán a la élite ya que podían establecer una organización bajo la captación de votos y la coca. Esta última, la más importante, pues su negocio brinda una inclusión económica en las zonas que han estado aisladas (Duncan y Velasco, 2014, citado por Defensoría del Pueblo, 2018).

La tesis de Uribe es que en Colombia no se enfrentaba una guerra civil, sino a múltiples conflictos, derivados de intereses no administrados por la institucionalidad estatal, que tendrían solución por medio de la política de Seguridad Democrática (Jiménez y González, 2011). Hernando Gómez Buendía, director del “Informe de Desarrollo Humanos” en el 2003, ironiza a Uribe y dice que en Colombia existe es una guerra de perdedores: el Estado incapaz de vencer la guerrilla, los paramilitares dedicados a la protección del narcotráfico y la represión a la población, y la guerrilla, que terminó aislada ante su incapacidad de tomarse el poder (Jiménez y González, 2011).



Esta negación al fin de cuentas no resolvió nada ya que durante el gobierno de Uribe (2002–2009) no se eliminó la violencia, no se acabó con el conflicto, lo que se logró fue postergar “injustamente la necesaria reparación de las víctimas y que polarizó, lamentablemente, a la sociedad colombiana” (Jiménez y González, 2011, p. 32). El gobierno siguiente fue el de Juan Manuel Santos (2010–2018), en su tiempo de mandato sí manifestó que existía un conflicto armado el cual debería ser resuelto, y manifestando su deseo de conseguir la paz.

Deseo que se empieza a ser realidad con el inicio de conversaciones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP para el año 2012, llegando al año 2016 con la firma del acuerdo de paz. Aquí surgen dos tipos de élites, una que acompaña la paz siendo la élite urbana-centralista la cual tiene como referente la idea de paz de Santos, y otra que desconfía del proceso y no acompaña esta idea de paz, aparece entonces la elite hacendista-regional que tiene como referente las ideas de Uribe (Altamirano, 2019). La élite urbana-centralista no es que haya dejado atrás la herencia de Uribe, pero la decisión de apoyar el proceso como parte de la sociedad no es porque se vea a las FARC-EP como un actor armado que debe ser escuchado, sino porque representa un obstáculo para un modelo, que en los últimos años ha demostrado poder de urbanización y de fortalecimiento de la clase media más educada, pero más consumista.

Por otra parte, estaban presente los intereses de la comunidad internacional. El acuerdo de paz generaba interés en las nuevas dinámicas de la economía extractivista y los recursos naturales, en el que los músculos financieros de los países desarrollados están a la expectativa de quitar a estos actores armados ilegales, para usar y abusar de dichos recursos, sin importar las prácticas democráticas que se incentivaran para contener la conflictividad de los territorios. Las empresas multinacionales en el país han sido principalmente exportadoras de riqueza, afectando directamente el territorio en el que se encuentra no solo con un daño ambiental, sino que generan que persista el subdesarrollo y problemas estructurales dentro de la población que se encuentra en dicho terreno explotado (Leiteritz et al., 2009).

Dentro del proceso de paz se evidenció en general que hubo una exclusión en la participación pues, como se nombró anteriormente, se hicieron presente dos élites dentro de este proceso, creando un proceso excluyente frentenacionalista (una nueva fase del Frente Nacional). Situación que tenía la posibilidad de acabar con la construcción de un espacio de paz con una mayor democracia: “Este régimen frentenacionalista de posconflicto, estimulado también por las élites bipartidistas, impidió que se abriera el sistema a las más variadas fuerzas políticas y sociales del país” (Moreno-Parra, 2018, p. 175). Como lo indica Luis Humberto Hernández (2018), las pretensiones de cada una de las partes siguen “ancladas en las creencias, valores y prácticas políticas características del régimen frentenacionalista, que los induce a obrar en contra de los

acuerdos” (párr. 24) generando ahora un Frente Neocorporativista en esta nueva fase del Frente Nacional.

Esta perspectiva de la creación de un nuevo Frente Nacional se apoyó de igual manera a lo que sucedió con la desmovilización de los noventa con el M-19 y la entrada en vigor de la Constitución del 91, que, a pesar de sus buenas intenciones, se comete el error de ignorar a los actores armados ilegales excluidos como las FARC-EP, el ELN y los paramilitares, por lo que la eficacia del pacto constitucional fue limitado (Gómez, 2019) a los poderes políticos regionales y locales que gobernaban a su antojo en regiones ignoradas por el Estado central, ya que al no ser incluidos no asumen la Constitución y sus dictámenes como suyos (Hernández, 2013).

Sumado a que el proceso de descentralización establecido en la Constitución no se realizó como se estipulaba, por lo que la idea de fortalecer la democracia territorial y así mismo tener una mayor transparencia quedó solamente en el papel (Zuluaga, 2015; Saldías, 2017). Lo que generó fue la persistencia de un aparato político clientelista con la capacidad de cooptar y controlar el aparato territorial (Saldías, 2017) convirtiendo a la Constitución en una confusa amalgama de alianzas regionales ambiguas, pero lo suficientemente poderosas para cooptar el poder con la amenaza implícita de la violencia, a través de narrativas persuasivas que les garantizaba el control de las zonas donde imponían sus intereses. Por lo tanto, es necesario reconocer lo que sucedió en la Constitución del 91, ya que, si se desconoce el poder de estos jefes políticos y de sus cómplices, la administración pública seguirá siendo de aquellos barones electorales que tienen la astucia de convivir de manera cómoda en el formalismo legal de las elecciones y los juegos ilegales de la cooptación territorial.

Con lo anterior se entiende al mismo tiempo que vivir bajo una situación de conflicto o violencia no es solo que exista la presencia de grupos armados ilegales (García, et al., 2016). Las variaciones sobre qué es lo que se entiende por conflicto ha variado con el tiempo. Antes se pensaba que un conflicto era el enfrentamiento de dos partes que buscaban satisfacer intereses diferentes (Calduch, 1993). Esta puede ser una guerra de posiciones con un territorio definido o una guerra de guerrillas, en el que se sabe nominalmente quién es el rival, pero no dónde está ni quién lo compone.

Con el final de la Guerra Fría y el establecimiento del capitalismo y de los Estados Unidos como el primer Estado dentro del sistema internacional, los grupos insurgentes de izquierda surgidos pierden la razón de su lucha y negociaron su inserción (Guerrero et al., 2019). En Colombia eso no sucedió, la guerrilla colombiana se reivindicó políticamente, siguió en su lucha en la búsqueda poder, así mismo contaba con territorios ganados y aunque ya no había apoyos externos, las guerrillas colombianas lograron obtener fuentes de financiamiento en prácticas asociadas a la ilegalidad e ilegitimidad como el narcotráfico, secuestros, extorsiones, etc., que le permitieron



sobrevivir (Moreno, 2006). De esta manera, condenaron su brazo ideológico, fortalecieron el brazo militar que les dio poder de coerción, pero renunciando a ser representantes de un modelo político (Guerrero, 2012).

Por esa razón la negociación con las FARC-EP y el ELN no es una negociación con actores políticos válidos, sino que la fuerza de su poder militar les dio la posibilidad de negociar e incluso obligar al Estado a darle cierta interlocución política, pero no por convicción, sino porque necesitan acabar con ese condicionamiento que no les permitía identificar las fuentes económicas del territorio, así mismo, y en el fondo, buena parte de los representantes del Estado los considera como simples criminales (Olave, 2013).

El conflicto armado no va a acabarse con un acuerdo de paz, pues este fue realizado solo con las FARC-EP dejando en el aire a los demás grupos armados, por lo tanto, el conflicto va a redefinirse y trasladarse hacia las zonas urbanas y replanteará sus estructuras, como ya sucedió con los grupos paramilitares y bandas criminales (Casey, 2019). De igual forma, en la actualidad las motivaciones económicas como el narcotráfico que es un negocio lucrativo imperan ante las razones ideológicas. Por eso no cabe duda que en situaciones como el paro armado liderado por el Clan Úsuga en el 2016, se le está diciendo al gobierno “les toca negociar conmigo”. Lo que tiene como consecuencia el perverso mensaje de que para negociar con el Estado no es necesario el discurso político, sino organizar 500 hombres con armas y apoderarse de una parte del territorio nacional, como lo hizo paralizando a 36 municipios por medio de la intimidación (Redacción Política, 2016), ya que estos grupos saben que “las victorias militares pueden ser más fáciles que las políticas” (Casey, 2019).

### Vacíos que deja el acuerdo de paz

Los negocios y las zonas dejadas por las FARC-EP no fue un problema resuelto por el Estado, grupos armados empezaron a tomar posesión de estos. El Estado no asumió la tarea de evitar que esto sucediera para así cortar con la violencia en algunas zonas, como lo indicó Adam Isacson, analista de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos: “Colombia tuvo la oportunidad de establecer las instituciones estatales en las tierras que abandonaron los rebeldes, pero no aprovechó ese momento [...], ahora hay muchos grupos que luchan por el mismo territorio” (Casey, 2019, párr. 19). Así que la existencia de grupos ilegales y la violencia seguirá permeando al país por un largo tiempo.

El problema que ha conllevado a que el conflicto se siga reproduciendo es que el Estado ha subestimado las acciones de estos grupos, como la de los paramilitares. Ha sido de tal magnitud esa imagen falsa que se ha llegado al punto de negar que los grupos armados se han convertido en actores políticos, lo que se confunde con una especie de

apoyo a ese grupo armado ilegal. Como sucedió con las FARC-EP, estas organizaciones dejan de plantearse en ser un grupo que queda como un movimiento social más o que solo realiza labores ilegales y delinquen, sino que se plantean una concepción operacional y estratégica, que les permite conseguir y actuar bajo mecanismo de poder, demostrando así que cuenta con peso tanto en zonas rurales como dentro del sistema político (Pataquiva, 2009).

Nada más lejos de esa realidad, el asunto es más complejo. No hay nada más equivocado que pensar que un actor político es aquel que ofrece emotivos discursos. Ser actor político es tener la capacidad de consenso-coerción. Como lo indica Ávila (2017), la violencia por un lado se utiliza como instrumento de competencia política y por otro como instrumento para maximizar el poder tanto en un ámbito local como regional, uso que los paramilitares cumplieron a cabalidad en muchas zonas del país, donde sembraron miedo, pero también una simpatía, que hasta el momento no ha sido indagada con profundidad. En el caso del Clan Úsuga con el paro armado, es inocente pensar que la gente cierra los establecimientos únicamente por un factor de miedo. Si la gente sale a las calles de manera unida a protestar y con el despliegue mediático (no visto en otras zonas del conflicto) seguro hubiera pasado a la historia como una historia de resistencia civil.

Lo que hacen ahora los paramilitares es llenar los vacíos del Estado, representado en el momento en el que convence a la población de pagar un impuesto a cambio de seguridad, nada alejado de las acciones que desempeña el Estado. En zonas en donde prima la ausencia del Estado la oferta de seguridad brindada por los paramilitares resulta llamativa, sin importar su reputación basada en el terror ya que también cuentan con una buena reputación sobre su eficacia (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2018), y eso es lo importante y lo aceptado en la vida del colombiano porque aquí no existe una diferenciación entre lo legal-ilegal, aquí lo que prima es la dicotomía legítimo necesario-legal impertinente. Por ejemplo, en los diálogos que se sostuvieron entre el Gobierno nacional con las Autodefensas Unidad de Colombia y las FARC-EP, en general se dio paso a un discurso de tintes nacionalistas y antisubversivos por parte de estos grupos armados cuando había un acercamiento con alguna élite económica o política (Baquero, 2014). En estas conversaciones se entraba en el juego del ámbito de lo legal e ilegal para lograr así un acuerdo “legítimo” tranzado por el interés de las partes. Lo anterior presenta las ambigüedades del Estado y de los dispositivos jurídicos consagrados en la Constitución y reforzados en el acuerdo de paz en estos temas debido a que no existe una diferenciación, los aspectos ilegales han permeado la estructura del Estado.

El gobierno no ha podido “controlar, canalizar e institucionalizar los problemas sociales” (Tawse-Smith, 2008, p. 285). De ahí con la ausencia de autoridad y aún más al no ser un Estado que brinde bienestar y calidad de vida, las personas que se encuentran



en vulnerabilidad recurran a este grupo ilegal el cual satisface sus necesidades. Con el acuerdo de paz

gran parte de la guerra se libró en el campo y el acuerdo generó esperanzas de que los problemas rurales que impulsaron el conflicto finalmente serían resueltos. Pero dos años después de la firma del acuerdo [...] se evidencia que pocas cosas han cambiado. (Casey, 2019)

Es así como para los problemas sociales la tecnocracia burócrata estará ausente y de nuevo aparecerá el actor emergente para solucionar el asunto con consenso-violencia y la sociedad no tendrá otra opción que deber ese favor con lealtad a su Para-Estado; tipo de Estado que ha llegado a funcionar como uno en varios territorios del país constituyendo una fuerza de choque (Ortiz, 2010) en el nuevo contexto de posacuerdo.

Este control territorial también tiene una variable que se ha olvidado y es su relación con los recursos. Para que se logre implementar el acuerdo es necesario que se lleven a cabo los programas que garantizará la construcción del Estado. Como lo señaló la economista Ana María Ibáñez, el posacuerdo está proyectado a que cueste entre 40 y 90 billones de pesos durante los próximos diez años (Rojas, 2016), siendo imperativo que este capital se invierta en programas que ayuden a estructurar al gobierno. Está presente la necesidad de que se diseñen y se lleven a cabo programas enfocados a la recuperación de la senda productiva y control de la violencia, siendo esto necesario para que se viva una etapa de posacuerdo y se sostenga en el tiempo evitando un resurgimiento (Ibáñez y Jaramillo, 2006).

Collier (2003, citado por Lozano y Garzón, 2019) indica que “la economía es mucho más sensible en una situación de posconflicto en comparación con lo que suele ser en una época de normalidad” (p. 138). De ahí que sea necesario perfeccionar los instrumentos económicos y fiscales. Como se ha visto en Chocó, donde se ha recibido una cantidad generosa de recursos, pero no ha ocurrido ningún impacto y la implementación de aquellas políticas de paz del acuerdo no se han visto. Como indicó el gobernador de este departamento: “En ese sector hacen presencia grupos al margen de la ley como el ELN y el Clan del Golfo”, por lo que los índices de violencia van en aumento (Noticias RCN, 2020) en vez de disminuir estando en un contexto de posacuerdo. Esta misma situación está sucediendo en lugares como el Casanare, Buenaventura y la Guajira.

Las instituciones no tienen control fiscal para proteger el buen curso de los dineros y aun en zonas abandonadas y periféricas como el Chocó. Para que las políticas y programas del acuerdo de paz se implemente no solo se debe entregar dinero, sino que es pertinente que los instrumentos fiscales cambien y permitan una sostenib-



ilidad y reforma dentro de los territorios más afectados por el conflicto (Lozano y Garzón, 2019) donde ahora sin la excusa del conflicto con las FARC-EP y sin estatutos ideológicos, están apareciendo actores que representan un complejo amalgamado de disidentes paramilitares, guerrilleros, amparados por caciques políticos o pequeños capos del narcotráfico

### Participación de las élites en los conceptos de Estado y nación

Con lo expuesto durante el capítulo es preciso dirimir el concepto de Estado y nación. De que existe un Estado en Colombia, existe, pero el gobierno ha sido incapaz de crear una idea de nación y una estructura estatal a partir de la descentralización territorial administrativa constituida en la carta magna. Como indica James Robinson (2013, citado por Fundación Ideas para la Paz), el problema de Colombia ha sido la forma en que ha funcionado como Estado, ya que se forma como un Estado débil, poco efectivo y con una distribución muy estrecha de poder. Al Estado colombiano se le ha catalogado como Estado fallido ya que ha habido “disolución de su autoridad en partes significativas de su territorio” (Berrio, 2003, p. 202), y un reparo ante estas dificultades no es un tema de empoderar a las regiones o los entes de control, lo que se necesita empoderar es el discurso que nos vincula como nación, que cree “una identidad nacional que fuera más incluyente” (Rehm, 2014, p. 19). El dilema aquí es cómo llegar a los territorios con un relato que convenza de que la legalidad no solo está para perseguir a los corruptos, sino también para entender las dinámicas del territorio.

El drama de Colombia es que, para construir una idea de nación en sintonía con el contexto de un posacuerdo, se necesitaría acabar con la estructura estatal vigente, lo cual no va a suceder, porque todo gobierno se ha negado por miedo a mostrar síntomas de debilidad a negociar el modelo político y económico. Este es un Estado que se ha formado gracias a la cooptación política de las élites, quienes han tenido que dar gabelas a las élites regionales para mantenerlas alejadas del poder del centro, a cambio de mantenerse indiferentes de los ejercicios de poder local, reproduciendo así una estructura social que se ha mantenido por años (Martín, 2018).

En Colombia hay una división de élites; está la existencia de una élite ligada a la tierra (rural, hacendista, local o regional) y otra a la industria y al sector financiero (urbana o centralista) (Altamirano, 2019), pero en general ambas élites, como lo indica Iván Cepeda (2015, citado por Altamirano, 2019):

han determinado el curso de la nación por su poder económico, político, militar y [...] no ha permitido que se den en Colombia los cambios básicos



de lo que podría ser un modelo democrático y con una mínima justicia social, [...] han abogado por el capitalismo, por el neoliberalismo, pero a diferencia de otras en el mundo [...] no han hecho una serie de reformas que permitan que ese modelo se desarrolle de una manera menos agresiva, con menos costos sociales, con menos derramamiento de sangre, en el caso de un país con los índices de violencia como tiene Colombia [...] ha impedido una reforma agraria, [...] una reforma democrática, de división de poderes, de participación de sectores de oposición [...]. Ha impulsado toda clase de métodos violentos, entre esos la creación del paramilitarismo, el destinar las fuerzas militares a acciones que violan los derechos humanos, el entrar en pactos con el narcotráfico. (p. 16)

Por lo que ninguna de las élites actúa de manera individual. La élite regional no actúa sola, es una extensión del poder centralizado. Es posible que al poder central no le interesen los presupuestos y puestos que se reparten en la región, pero en el momento que los necesite para defender su poder no dudará en solicitarlos, de ahí la razón de un trabajo en conjunto. La región no se rebela al centro, no tiene intenciones de generar repúblicas autónomas.

Razón por la cual los empoderamientos regionales en Colombia no se han desarrollado de manera autónoma, sino que dependen del consentimiento que den los caciques del centro, de ahí que en el gobierno Duque se habla de un sistema político clientelista. “Se trata del clientelismo, proyectado desde el ‘gamonalismo’ y el ‘caciquismo’ premodernos, a partir de la convivencia burocrática bipartidista durante el Frente Nacional” (Leal, 2011), y que ahora se refleja dentro de las élites logrando así “controlar las zonas sensibles del andamiaje institucional, que les permiten garantizar grados considerables de impunidad” (Ávila, 2012, p. 36).

Estas élites locales, llamadas también redes políticas, familias subnacionales, líderes autoritarios o estructuras caudillistas (Ávila, 2012) establecen democracias subnacionales. Gibson (2007, citado por Correa, 2019) interpreta que este “poder tiene que ver con la dimensión territorial de la democracia” (p. 8) y que, además, “en ese enclave las élites autoritarias adelantarán tres tipos de estrategias: la parroquialización del poder, la nacionalización de su influencia y la monopolización de los vínculos institucionales entre lo nacional y lo subnacional” (p. 8).

Y aunque las democracias subnacionales se aprovechan de la debilidad del Estado central, hay una relación clientelista entre estas, a pesar de que el poder regional por sí solo exprese narrativas poderosas y autónomas que orientan la utilización de los recursos, la administración de justicia, el sistema electoral y hasta la resolución de problemas cotidianos. Como ha sucedido en Chocó donde existen grupos con dominios propios que

aprovechan la debilidad del Estado, como lo ha hecho la familia Córdoba que ha estado en el poder hace dos décadas controlando y manejando el departamento (Correa, 2019).

Las democracias subnacionales generan inquietud, pues ratifica una vez más el argumento sobre la limitada concepción con la que se está visualizando el posacuerdo. Existe un sombrío escenario en que los grupos armados no tendrán ya que negociar con el Estado, sino con los líderes regionales que desde la legalidad estatal o la ilegalidad criminal tienen un capital político que no será tan fácil de negociar. Se puede diferir de la tesis que sostiene que el poder central pedirá las cuotas burocráticas cuando las necesite, ese poder regional no hará esa transferencia de una manera tan sencilla. Nuevas conflictividades se avecinan, pero se espera que esta vez no solucionadas con exterminios, como ya sucedió con la Unión Patriótica.

Por otra parte, se ha demostrado que a los *outsiders* que le plantan cara a la élite centralista como Carlos Castaño y Pablo Escobar son eliminados, sin que esto signifique erradicar las semillas que dejaron esparcidas en los territorios donde influyeron. Debido que “para el mantenimiento del poder se pueden utilizar todos los medios, pero son intrínsecos a la minoría el engaño y la violencia, las actuaciones racionales juegan un papel secundario” (Baras, 1991, p. 12).

La pertenencia a una élite no depende del lugar que naces, sino a qué mecanismo de poder respondes, utilizando las herramientas que ha brindado el mismo Estado poniéndolo a disposición de intereses propios (Altamirano, 2019). Es así como la élite central tiene muy bien establecido los alimentos que pueden tomar los barones electorales de la región o los grupos armados que no enfrentan de manera directa al Estado, pero siempre dejando en claro que los dueños de la mesa son ellos.

Entendiendo entonces las élites centrales y las locales, y conociendo que durante el proceso del acuerdo de paz ambas élites hicieron presencia, Santos y Uribe por lo tanto no son más que la repetición de los esquemas partidistas de hace dos siglos: Santos representa al clásico liberal y Uribe al clásico liberal que se volcó al conservadurismo. Es así que, aunque el proceso de paz haya culminado con un acuerdo, Uribe se calmará con el tiempo porque se le dará espacio para desarrollar su poder autónomo regional, en tanto le garanticen que su gremio no se verá afectado con las nuevas decisiones frente al tema del agro, esto acompañado de la visión de corto plazo de las FARC-EP. Pues se conformarán con quedarse callados ante algunos actos simbólicos de reparación de tierras. No debe preocupar esa singular oposición, a diferencia de años anteriores, donde la élite urbana le importaba poco o nada los abusos de la élite rural, en esta ocasión, se prometerá a todos impunidad, siempre y cuando no interfieran en los negocios claves que se impulsarán para el beneficio de esos pequeños visionarios que ven la danza de millones obstaculizarse por el poder territorial de los grupos armados.



## Élites y La Habana

Lo que demostró el proceso de paz de Colombia en La Habana, Cuba, es que el centro ha permitido el empoderamiento de las formas clientelistas de la región, lo importante era solucionar aquel problema que toda la sociedad concebía como el generador de la violencia y desigualdades que ocurría en el país. Pero este país se acostumbró a que el Estado solo negocia con los que tienen armas, por lo tanto, otras expresiones están condenadas a las acciones preventivas de la fuerza policial.

Concentrarse en el acuerdo como la llegada de la paz al territorio nacional es una mirada algo irónica porque como se ha expuesto en este capítulo y como lo señala Moreno-Parra (2018), el acuerdo no dio respuesta a ningún problema estructural, se concentró solamente en resolver el conflicto con un grupo armado, por lo que la problemática social y de seguridad que tiene el país no se ha resuelto de fondo ya que el conflicto con las FARC-EP no era el origen de esta. La estructura de país que ha creado la élite colombiana se sigue reproduciendo, “estando presentes en la vida sociopolítica del país y que aún no se han consolidado o profundizado en el primer intento de un proceso de transición democrática como lo fue la Constitución de 1991” (Moreno-Parra, 2018, p. 174).

Cuando se dice que el acuerdo de La Habana voltea la mirada ante líderes regionales que prolongan las condiciones excluyentes del modelo social que se predica desde la ley natural del más fuerte, por ejemplo, en una producción televisiva sobre la esclavitud en Colombia (“La esclava blanca”), pues llama la atención cómo desde el siglo XIX sucedía lo que se está discutiendo. En la trama, se cuenta que el gobierno central envía la ley que abole la esclavitud. La élite de Santa Marta decide no cumplir con la disposición, pero no desafía al Estado, sino que se encarga de demostrar que el orden y la seguridad se mantienen como lo ordenan las normas de la Constitución. Los jefes del gobierno central no les interesan el cumplimiento de la ley, claro, siempre y cuando este no llegue a obstaculizar un objetivo inmediato.

Así sucede en esta coyuntura, el gobierno empezó a interesarse por las FARC-EP en el momento en que su presencia y poder de intimidación a través de las armas comenzó a afectar sus intereses económicos. De ahí que poco importa si hay o no exclusión, o si el país sigue viviendo formas de violencia o no, lo que impera es la formalidad de la norma ante la práctica de la interacción y el consenso social. Es así como lo acordado en La Habana se ha incumplido por parte del gobierno porque ya la élite controló lo que necesitaba, queda más claro entender por qué se firmó un acuerdo, sin resolver las condiciones que estructuran el conflicto. El Estado cooptado por sus élites quiere mantener los sistemas de exclusión, por eso “se hacen los de la vista gorda o no influyen lo suficiente para que se tomen las acciones necesarias para evitar disidencias” (Gómez et al., 2017) para impedir nuevas situaciones de violencia y así mejorar el bienestar social de la población.



El acuerdo de paz que podía ser por lo menos un paso para un cambio en Colombia ha sido un acuerdo vacío, un acuerdo fallido. El Estado colombiano ha abandonado históricamente a regiones enteras y no ha cumplido con una reforma rural durante años, mucho ahora menos con este acuerdo: “En Colombia, la reforma agraria resultó siempre una promesa incumplida por parte de las élites políticas” (Ríos, 2019). Así mismo, el país no cuenta con instituciones para garantizar el establecimiento de la paz y para velar por una correcta recomposición del tejido social sobre la base de una Comisión de la Verdad y una Jurisdicción Especial para la Paz (Ríos, 2019) en las regiones que históricamente han sido abandonadas. De nada sirve el acuerdo si no está acompañado de medidas que ejerzan una transformación social que busque cubrir y combatir la desigualdad, la vulnerabilidad, la exclusión social y la pobreza.

Actualmente, como lo menciona Duncan (2013), los señores de la guerra son los que ahora en esas regiones abandonadas ejercen control (clanes, mafias, bandas criminales, estructuras posparamilitares), actores fuertemente establecidos porque el Estado nunca llegó ni con la firma de la paz a esos territorios (Ríos, 2019). Ahora son los que determinan la lógica, naturaleza y alcances de la política pública que, en cualquier caso, son excluyentes y promueven miseria e inequidad. La firma del acuerdo lo que hizo fue fomentar la atomización de grupos criminales en el orden regional sobre los cuales el Estado no tiene capacidad ni interés en ejercer control.

El error en el acuerdo es el que sigue reproduciendo, la clase de Estado que se ha tenido en Colombia es que la élite excluyó a los sectores que fueron afectados por el conflicto, porque el interés principal no era ayudarlos o generar un cambio, el interés de las élites era acomodar y moldear un acuerdo que cubriera sus necesidades. Como lo indica Moreno-Parra (2018):

Este acuerdo político o pacto consociacional de las élites políticas pretendía, en últimas, impulsar reformas político-económicas que trataran de cerrar la herida de diez años de violencia y de odios políticos, pero resultó siendo tanto o más excluyente que su propio pasado. (p. 171)

Por tal razón es que no resulta ningún cambio, siguen surgiendo movimientos sociales, pero bajo esta realidad y bajo el poder de las élites estos han optado por tres opciones: exiliarse, atomizarse, y en el peor de los casos armarse, porque desafortunadamente en Colombia solo se le pone cuidado a alguien cuando usa la violencia como medio. La deslegitimación del Estado colombiano y la polarización política ha conllevado a que la esperanza del fin de un conflicto con más de seis décadas de historia, fruto de los acuerdos de La Habana, se desvanezca con rapidez. La incrustación del sistema de élites a nivel regional y nacional, el ataque discursivo desde los sectores allegados al gobierno



a los acuerdos de paz como arma electoral y el incumplimiento sistemático de los compromisos alcanzados en los mismos, ha llevado a que el anhelo de paz haya mutado en una dinámica de antiguos conflictos abiertos que no cesan, conflictividades sumergidas que emergen y nuevas conflictividades que afloran y entran a tomar protagonismo en la nueva realidad.

## Conclusiones

Con la firma del acuerdo de paz el país asumió un reto complejo, un reto que superaba la formalidad y obligaba a un ejercicio de reflexión política y reingeniería institucional. Pero el gobierno está sumido entre los intereses y control de las élites, ya sea central o regional, élites diferentes, pero que trabajan a la par. Esa pérdida de control por parte del gobierno se debe a ese mal funcionamiento y estructuración estatal, a esa debilidad y ausencia que ha caracterizado al Estado colombiano por años, dando paso a una estructura elitista que cual maneja y dispone las políticas del país según su disposición. Hace 30 años la descentralización se catalogaba como uno de los avances que necesitaba el país, pero las disposiciones en la Constitución han sido tergiversadas y acomodadas por poderes particulares, ya que controlan a su favor las herramientas legales y jurídicas del gobierno.

Este contexto ha generado que las condiciones de miseria y exclusión se asienten en los territorios, sin que se hagan mayores esfuerzos institucionales como, por ejemplo, el poco trabajo en cumplir el acuerdo. Y como el control está envuelto en juegos de poder y criminalidad, no hay voluntad de dismantelar esas estructuras elitistas que se mimetizan en la administración pública, para hacer de lo público un negocio privado. De tal forma que La Habana es una narrativa mal estructurada.

No se puede desconocer que ha existido la intención de parar este contexto de inseguridad, violencia y guerra prolongada y degradada a través de diferentes mecanismos legales. Las políticas, valores e ideales expresados en la Constitución Política de 1991 buscaban de manera transversal solucionar los problemas estructurales del país, problemas que impulsaron la creación de grupos armados desatando una situación de conflicto armado. En el momento que se analiza ese desafío que buscó solventar la Constitución se evidencia que, a 30 años de su promulgación, la desigualdad e iniquidad se mantiene, el poder sigue moldeando el país según sus intereses.

Las élites siguen excluyendo no solo a las regiones alejando a los sectores que no han sido afectados de manera directa por el conflicto armado, de manera que se lleva a que se cometan cinco errores en el esquema de negociación, y que, hasta este momento, tienen el tema de la paz como un asunto lejano a la vida cotidiana: 1. Negar que se esté negociando el modelo económico; 2. La falacia de la participación de la sociedad civil;

3. La terquedad en la refrendación de los acuerdos, lo cual terminará en un dispendioso ejercicio de legalidades jurídicas; 4. Ignorar los mandos medios de las FARC-EP, quienes crecieron en medio de un contexto de desideologización, como bien se plantea al inicio de esta conversación; 5. La negociación no ha aprendido de los errores de anteriores procesos de desmovilización al no hacer acuerdos vinculantes con los sectores oportunistas al proceso.

Ese error de decidir no pensar en una paz incluyente y solo en un acuerdo mediático que le dé un lugar en la historia al país es lo que ha llevado que después de 4 años los índices de violencia no disminuyan, que las élites sigan ejerciendo poder económico, político y social, y la población no asuma ningún compromiso tampoco bajo esta situación. Cambiar la estructura y la institucionalidad del Estado es una tarea que se ve muy lejana de cumplir, pues en Colombia solo está presente el juego de poderes, aquí la élite es la única parte de la sociedad que prospera.

La paz ha sido un discurso que no vincula, no comunica, no emociona porque el Estado ignora la cotidianidad de individuos y colectivos. Como ya se ha planteado, solo se tiene en cuenta a los grupos sociales si exponen un poder armado o si captan la atención de algún medio de comunicación. El acuerdo de paz está tan cerca de las buenas intenciones y la sociedad tan lejos de entender que un asunto es desmovilizar los cuerpos combatientes, y otro desmovilizar las prácticas elitistas-clientelares que han perpetuado condiciones de miseria, exclusión y desigualdad, por supuesto impulsadas por agentes sociales, que han terminado por conformarse con un irrisorio sistema de incentivos.

El acuerdo refleja ideales contenidos en la Constitución, pero de igual manera al no contar con el ambiente propicio queda solo en papel, por ello y bajo el objetivo de este libro, se suscita a pensar sobre cómo la carta magna responde a esa estructuración política necesaria en el país. Sería imprudente pensar que la solución es cambiarla porque la solución es que esta debe ser actualizada y redefinida desde la renovación de un pacto de élites políticas, debido a que las élites son las que han limitado su ejercicio de poder.

## Referencias

- Altamirano, H. (2019). Características de la élite colombiana a partir de los líderes de la izquierda: de la Violencia al posconflicto. *Ciudad Paz-ando*, 12(2), 9-19.
- Ávila, A. (2012). Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia. Proyecto instituciones “ad hoc” para municipios en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ávila, A. (2017). ¿La competencia electoral procesa la violencia? En F. Carrión (Ed.). *La política en la violencia y lo político de la seguridad* (pp. 201-235). FLACSO.



- Baras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24.
- Berrio, M. (2003). Los Estados fallidos. *Cuaderno de estrategia*, (120), 199-227.
- Caballero, F. (2006). La Teoría de la Justicia de John Rawls. *Iberóforum - Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 1(2), 1-22.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Casey, N. (2019, 17 de mayo). Las fallas que ponen en riesgo el acuerdo de paz en Colombia. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/05/17/espanol/america-latina/colombia-paz-FARC-duque.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- Cordero, N., Galvis, K. y Pinto, A. (2015). Fragmentación y debilidad del Estado social de derecho en Colombia. *Revista TEMAS*, 3(9), 151-166.
- Correa, S. (2019). *Prácticas autoritarias subnacionales en Chocó* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Duncan, G. (2013). *Los señores de la guerra. De Paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Debate.
- Fundación Ideas para la Paz. (2013). *El mayor problema que tiene Colombia es la forma en que funciona el Estado: James Robinson*. Fundación Ideas para la Paz.
- García, M. y Revelo, J. (2017). La construcción del estado local en Colombia. *Análisis Político*, (92), 69-95.
- García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. y Duarte, N. (2016). *Los territorios de la paz, la construcción del Estado local en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Gómez, A., Romero, A., Realpe, T. y Pulido, A. (2017). ¿De qué sirve la buena voluntad si no se cumple lo que se pactó? *El libre pensador*, (24). <https://librepensador.uexternado.edu.co/de-que-sirve-la-buena-voluntad-si-no-se-cumple-lo-que-se-pacto/>
- Gómez, B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, (25), 63-83.
- Gómez, J. (2019). La apariencia “democrática” de la Constitución de 1991: crisis y futuro de la representación política en Colombia y en el mundo. *Análisis Político*, 32(96), 103-121.



- Guerrero, H. (2012). *El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida* (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Guerrero, H, Cendales, A. y Sánchez, M. (2019). Los Estados Unidos frente al conflicto colombiano: El Plan Colombia y la falacia de la ayuda. En H. Guerrero, A. Cendales y M. Sánchez (Eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia: actores, escenarios. Gestión del conflicto y construcción de paz.* (pp. 17-34). Universidad de La Salle.
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En F. Gutiérrez, V. Barberena, L. Garay y J. Ospina (2010), *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Universidad Nacional de Colombia.
- González, R. y Molinares, I. (2010). La violencia en Colombia. Una mirada particular para su comprensión. De cómo percibimos la violencia social a gran escala y hacemos invisible la violencia no mediática. *Investigación & Desarrollo*, 18(2), 346-369.
- Henao, J. (2018). *Corrupción en Colombia. Tomo I: Corrupción, Política y Sociedad*. Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, J. (2013). La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional. *Colombia Internacional*, (79), 49-76.
- Hernández, L. (2018). *Posacuerdos: cien días, cuatro posturas*. <http://elnuevotopoun.blogspot.com/2018/05/posacuerdos-cien-dias-cuatro-posturas.html>
- Ibáñez, A. y Jaramillo, C. (2006). Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política. *Coyuntura Económica*, 36(2), 93-127.
- Jiménez, F. y González, A. (2011). La negación del conflicto colombiano: un obstáculo para la paz. *Espacios Públicos*, 15(33), 9-34.
- Leal, F. (2011, 4 de abril). Debilidad del Estado en Colombia: ¿mito o realidad? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/debilidad-del-estado-en-colombia-imito-o-realidad/>
- Leiteritz, R., Nasi, C. y Rettberg, A. (2009). Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas. *Colombia Internacional*, (70), 215-229.
- Lozano, E. y Garzón, D. (2019). Retos para la financiación del posconflicto en Colombia: Lecciones del caso del municipio de El Calvario. *Latin American Law Review*, (3), 135-160.
- Martín, D. (2018). *Radiografía del poder en Colombia: élites y vínculos de parentesco. Cambios y continuidades desde la teoría de redes* (Tesis maestría). Universidad de Salamanca, España.



- Montes, M. (2013). *Análisis de la falta de la presencia estatal en el despojo de tierras en el departamento de Córdoba en el periodo comprendido entre 1985 y 1995* (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia.
- Moreira, A., Forero, M. y Parada, A. (2015). *Dossier proceso de paz en Colombia*. Centre for International Affairs (CIDOB).
- Moreno-Parra, H. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas. *Entramado*, 14(1), 166-179.
- Moreno, A. (2006). Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. *Pap.polit*, 1(2), 95-645.
- Moreno, V. (2009). Colombia: un país en construcción. *Nuevo derecho*, 4(5), 189 - 217
- Noticias RCN. (2020, 32 de octubre). Ola de violencia en Quibdó aumenta temor entre la población. *Noticias RCN*. <https://www.noticiasrcn.com/nacional/ola-de-violencia-en-quistodo-aumenta-temor-entre-la-poblacion-365054>
- Olave, G. (2013). El proceso de paz en Colombia según el Estado y las FARC-EP. *Discurso y Sociedad*, 7(2), 338-363.
- Orjuela, L. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, (49-50), 103-116.
- Ortiz, W. (2010). Los paraestados en Colombia. A propósito de una investigación culminada. *Ratio Juris*, 5(10), 77-97.
- Otero, D. (2016). *Gastos de guerra en Colombia 1964-2016: 179 000 millones de dólares perdidos*. Ediciones Aurora.
- Pataquiva, G. (2009). Las FARC, su origen y evolución. *UNISCI Discussion Papers*, (19), 154-184.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf)
- Redacción política. (2016, 1 de abril). “Paro armado del clan Úsuga se vivió en 36 municipios del país”: Cerac. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/paro-armado-del-clan-usuga-se-vivio-en-36-municipios-del-pais-cerac/>
- Rehm, L. (2014). La construcción de las subculturas políticas en Colombia: los partidos tradicionales como antípodas políticas durante La Violencia, 1946-1964. *Historia y Sociedad*, (27), 17-48.
- Ríos, J. (2019). Colombia: una paz fallida. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/colombia-paz-duque-FARC-guerrillas-uribe/>
- Rojas, J. (2016, 08 de febrero). “El país necesita campesinos capitalistas para superar las secuelas del conflicto”: Ana María Ibáñez. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/posconflicto-colombia-necesita-campesino-capitalista-ibanez-102506>



- Saldías, C. (2017, 3 de abril). La descentralización: ¿dónde está el problema? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-descentralizacion-donde-esta-el-problema/>
- Stone, H. (2016). Élités y crimen organizado en Colombia: Introducción. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-crimen-organizado-colombia-introduccion/>
- Tawse-Smith, D. (2008). Conflicto armado colombiano. *Desafíos*, (19), 270-299.
- Wilches, J. Hernández, M. y Guerrero, H. (2018). De la paz signada hacia los retos de un país excluido por el conflicto. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández, M. (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 25-32). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Villalobos, J. (2003). Colombia, las FARC están perdiendo la guerra, la ideología, la cabeza y el corazón. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (7), 159-165.
- Zuleta, A. (2015). *La corrupción: historia y consecuencias en Colombia* (Artículo de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.



