

# Propuestas para alcanzar la paz a partir de la construcción de un Estado de derecho moderno, luego de la desmovilización de las AUC

**D**urante el proceso de paz con las autodefensas se redujo el problema de la pacificación en las regiones controladas por estos grupos, a la evolución natural del orden local que se desprendía de su desmovilización. El gobierno pensaba que la política de reinserción iba a ser suficientes para tratar el asunto de los desmovilizados y evitar que reincidieran en la conformación de nuevos grupos paramilitares. Se pasaba por alto una realidad contundente: *el paramilitarismo no era el producto de una iniciativa criminal de unos cuantos individuos, sino que era el resultado de unas fuerzas sociales muy arraigadas en muchas regiones del país que dieron origen a un orden de la sociedad fundado en el narcotráfico, las relaciones clientelistas y el poder de los ejércitos privados.* En ningún momento el orden social impuesto por los paramilitares constituía una imposición de los violentos de renunciar a la democracia. Simplemente esas condiciones no existían o, en el mejor de los casos apenas estaban en proceso de formación. De hecho, la evidencia disponible hasta el momento demuestra que el rearme es un proceso real al margen de las variaciones en la oferta institucional a los desmovilizados.

La cuestión radica en que no se puede delegar el tema de la democratización y desarrollo económico de las regiones, a una agencia estatal de reinserción. Tampoco puede reducirse la cuestión de la paz a la supresión de los actores armados, bien sea por la vía militar o por la vía negociada. La pacificación definitiva de las regiones será la consecuencia de la construcción de un Estado de derecho moderno, que demandará no solamente del esfuerzo y la voluntad de todas las instituciones estatales, sino de la sociedad colombiana en su conjunto.

En ese orden de ideas, FESCOL y GTZ han elaborado una serie de propuestas dirigidas a identificar las transformaciones mínimas que Colombia como sociedad debe realizar para la construcción de un estado de derecho moderno. La propuesta concibe la construcción de un estado de derecho moderno como el producto de la intervención en diversos temas de políticas públicas que deben tratarse de manera conjunta. De nada

\* El presente documento contiene las opiniones de sus autores y no representa a las instituciones vinculadas.

**Informe elaborado por: Alejandro Reyes, Daniel Pacheco, Darío Fajardo, Francisco Gutiérrez Sanín, Gustavo Duncan, Hans R. Blumenthal, Iván González Amado, Javier Sáenz, Juliana Vergara A., Mauricio García Villegas, Mauricio Uribe.**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**  
EN COLOMBIA  
– FESCOL –

Con el apoyo de:

**gtz**

Por encargo de:  
Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

**Cuando se trata de sociedades fragmentadas, donde el poder local es impuesto por facciones armadas de naturaleza privada, donde la población ha internalizado un sistema de normas y comportamientos que acepta la comisión de ciertos crímenes si son beneficiosos para algunos sectores y donde la forma de relaciones sociales y políticas está mediada por redes clientelistas, las posibilidades del Estado de imponerse dependen de transformar el orden social de esas regiones.**

sirve reformar el sistema político o cambiar la cultura política de los habitantes para acabar el clientelismo, si grandes capas de la población no cuentan con acceso a un mercado de trabajo sin necesidad de algún tipo de mediación.

El principio básico de la propuesta es que existe un problema demográfico en el sentido que en ciertas regiones del país no existen las condiciones mínimas para que el Estado pueda imponer un orden democrático moderno. No solo está el problema del narcotráfico y su capacidad casi ilimitada de recursos para cooptar el poder político en las regiones. Cuando se trata de sociedades fragmentadas, donde el poder local es impuesto por facciones armadas de naturaleza privada, donde la población ha internalizado un sistema de normas y comportamientos que acepta la comisión de ciertos crímenes si son beneficiosos para algunos sectores y donde la forma de relaciones sociales y políticas está mediada por redes clientelistas, las posibilidades del Estado de imponerse dependen de transformar el orden social de esas regiones. El problema, además, es que estas son las características de muchas sociedades regionales en Colombia, por lo que se trata de un problema masivo.

El trasfondo de más de dos décadas de violencia y narcotráfico es un patrón de creciente concentración de la propiedad territorial, que desarraiga las poblaciones rurales y empuja la ampliación de la frontera agraria hacia ecosistemas frágiles, implantando técnicas de producción insostenibles, dentro de las cuales se incluyen los cultivos ilícitos. Pero los resultados económicos y poblacionales en lo rural no pueden analizarse por separado de sus efectos en las áreas urbanas. Si algún resultado de los cambios en la configuración demográfica de Colombia llama la atención desde mediados del siglo XX, es el proceso de urbanización. De acuerdo al Censo de 2005 más de tres cuartas partes de la población del país habita en cabeceras urbanas.

Las ciudades, grandes e intermedias, recogerían las oleadas de desplazados de la violencia rural y encontrarían los paramilitares y milicias guerrilleras un espacio en lo urbano para incluir dentro de su proyecto de dominación. Serían estos barrios marginales la contraparte de las condiciones sociales favorables para el dominio del proyecto político del Estado, allí el contexto social, económico, y hasta los valores culturales, son proclives al control de grupos armados irregulares.

En el grueso de áreas intermedias, municipios y zonas semiurbanas donde sucedió el proceso de despoblamiento, la dinámica de acumulación económica y demográfica sería muy limitado, allí por diversas circunstancias se consolidarían los grupos paramilitares. Pese a su menor crecimiento demográfico relativo, en cifras absolutas el número de habitantes de estas regiones intermedias sería más que suficiente para mantener y expandir el control de facciones paramilitares.

Finalmente, una tendencia demográfica tendría un impacto definitivo para la consolidación y la expansión de la guerrilla: la colonización de los territorios nacionales por oleadas de colonos, campesinos sin tierras y cazafortunas. En esos territorios recién habitados, las FARC impondrían su orden y su hegemonía como Estado local. Para los demás actores del conflicto sería demasiado complejo imponerse en las áreas de colonización, bien fuera por el carácter ilegal de la economía cocalera o por el tipo de ejército tan complejo y disciplinado que se requería en espacios tan agrestes y extensos.

## **El tema de la localización de la población**

La solución a este problema demográfico se presenta desde dos alternativas. O bien pueden realizarse enormes inversiones para integrar las regiones aisladas donde habitan los campesinos y colonos excluidos, con su consecuente desarrollo de vías e infraestructura institucional y de acumulación de población y capital a niveles mínimos

para garantizar un reemplazo de las economías cocaleras. O bien, puede relocalizarse esa población en regiones donde existe un mayor desarrollo de la infraestructura social y de procesos de acumulación.

La primera opción implica menores costos políticos, puesto que se evita hacer algún tipo de reforma agraria o leyes más exigentes sobre el uso económico de la propiedad rural. Pero los costos de inclusión son mucho mayores y, más costoso aún, es el tiempo que puede gastarse en lograr el desarrollo de regiones al día de hoy tan aisladas. Basta caer en la cuenta de que todavía el país no tiene dobles calzadas desde Bogotá hasta los puertos para vislumbrar las posibilidades de reunir los recursos necesarios para integrar las zonas de frontera y el plazo que tomaría.

La segunda opción tiene altos costos políticos, pero se muestra más razonable desde el punto de vista económico y de tiempo. Aún así, no es un proceso sencillo ni exento de riesgos. De entrada, hay que advertir que el grueso de la población debe relocalizarse en áreas urbanas por dos razones de peso: la agricultura, con el sistema internacional de subsidios, ofrece demasiadas restricciones; y es en las grandes ciudades donde se cuenta con mayores posibilidades económicas y capacidad institucional. De hecho, a partir de la aglomeración ordenada de esa población y su inserción en nuevos sectores productivos, el país cuenta con un potencial invaluable de formación de nuevos focos de mercados internos indispensables para el desarrollo económico.

En principio, la solución pasa por definir las proporciones de población que terminarán en grandes ciudades, aquellos que tendrán como destino municipios intermedios y el resto de habitantes que continuarán haciendo parte de la vida campesina. En las zonas urbanas el problema se centra en aspectos que se tratarán más adelante como el desarrollo de un sector industrial fuerte y de una cultura moderna. Habría que agregar el tema de vivienda. Sería importante que para las universidades colombianas de prestigio (grandes universidades públicas y privadas) se convierta en tema prioritario la investigación sobre proyectos urbanísticos para integrar la población marginal. Por ejemplo, podría crearse una escuela arquitectónica dirigida a construir edificios destinados a familias de estratos uno y dos, que actualmente habitan barrios de invasión, de modo que se resuelva el problema de suelo. Estas propuestas deben contemplar diseños que eviten la conformación de guetos, acceso rápido y económico a través de rutas de buses que conecten los edificios a estaciones de transporte masivo, sistemas de vigilancia, esparcimiento para niños, centros de abastecimiento, en suma, toda una fábrica de socialización de la vida en ciudad.

En las zonas campesinas las recomendaciones parten de un supuesto básico e inaplazable: la necesidad de cerrar la frontera agrícola. A partir del cierre de la frontera se sigue con la racionalización del uso del suelo en las zonas integradas a partir de una política de ordenamiento territorial. Esta política debe estar orientada a generar incentivos para ocupar los espacios más adecuados para los asentamientos humanos, como sería proporcionar y facilitar apoyos para el acceso a servicios y mercados, y tendría como efecto disminuir la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación. También debe modificar los patrones de uso extensivo para privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles.

El mecanismo de los incentivos consistiría en instrumentos fiscales como el catastro y el predial, para que el uso de la tierra se acerque progresivamente a su vocación natural –agricultura, ganadería, agroforestal y conservación–, con lo cual se resuelven los dos problemas fundamentales de distribución: la subutilización derivada de la concentración de la propiedad y la sobreutilización por la escasez de tierras y el minifundio. La propuesta daría por resultado una redistribución de la propiedad enfocada a atender las consecuencias directas del conflicto armado sobre la población en su relación con el

**En principio, la solución pasa por definir las proporciones de población que terminarán en grandes ciudades, aquellos que tendrán como destino municipios intermedios y el resto de habitantes que continuarán haciendo parte de la vida campesina. En las zonas urbanas el problema se centra en aspectos que se tratarán más adelante como el desarrollo de un sector industrial fuerte y de una cultura moderna.**

**En los ejes de desarrollo económico nacional, un sector llamado a jalonar el crecimiento de los mercados internos es la industria. Por la misma naturaleza transable de su producción, el sector manufacturero es el que mayores posibilidades ofrece para propiciar el proceso de acumulación de capital, generación de ingresos y de modernización de las relaciones laborales.**

territorio. Una parte de la financiación para financiar la reforma agraria propuesta deberá provenir de la venta de emisiones de CO<sub>2</sub> por la recuperación de zonas selváticas. De esa manera el Estado ejercería dominio efectivo y sellaría un pacto social que le aseguraría el apoyo de las comunidades rurales.

En la medida en que el valor catastral y el impuesto predial se acerquen al costo social de oportunidad de usar eficientemente el suelo, esto es, para el fin señalado por su vocación natural, disminuirá la presión por la acumulación de tierras ociosas, habrá mayor acceso para los pequeños productores y el Estado podrá honrar la defensa de los territorios de minorías étnicas y las reservas naturales. La mejor distribución de la tierra exige, como complemento, consolidar al campesinado de frontera con la creación de reservas campesinas, extinguir el dominio de tierras adquiridas con recursos ilícitos y relocalizar las colonizaciones de cultivos ilícitos en tierras productivas.

Como tema final queda la realización de una política dirigida al tratamiento y protección de aquel porcentaje de población con vocación y espíritu de vida campesina que querrá permanecer en el campo. Se trata de familias que viven de pequeñas y medianas propiedades, habituadas todavía a relaciones no monetarizadas y a economías de subsistencia. El centro de cualquier política sobre esa población consiste en su ubicación en parcelas productivas cercanas a núcleos urbanos, de modo que garanticen la seguridad alimentaria de las ciudades y que tengan un mercado garantizado para su producción. La identificación de esa población, así como su traslado hacia zonas rurales con acceso a centros urbanos, constituye la principal demanda de gestión pública en un eventual proceso de reforma agraria.

## **La transformación de las economías regionales**

El contraste entre la economía, la sociedad y los gobiernos de las zonas desarrolladas y las zonas de bajos ingresos de Colombia señala las grandes diferencias que surgieron en el proceso evolutivo de la economía. En las zonas rurales y semiurbanas, apartadas de los grandes mercados del país, con un entorno de pobreza generalizada y bajas condiciones de competitividad, la capacidad de consumo y las posibilidades de ingresos de la población son mayores cuando existe una regulación de los derechos de propiedad y de las transacciones económicas por parte de facciones armadas. Aunque no ocurra un desarrollo apreciable de sus factores productivos, sólo una forma de regulación violenta permite la viabilidad de economías narcotizadas, que ante la ausencia de otros bienes transables, son capaces de enriquecer las economías locales y garantizar niveles mínimos de consumo.

En consecuencia, el centro tendría que reformar la estructura económica de regiones que han adaptado su forma de producir y de consumir alrededor de los capitales del narcotráfico. Al costo de derrotar a las guerrillas y los ejércitos privados que surjan de la desmovilización de las autodefensas, habría que sumar entonces los costos de modernizar las economías locales.

El problema económico del narcotráfico en las regiones colombianas pasa por el hecho que esta actividad se ha convertido en el eje de la inserción de las regiones en el mundo globalizado, lo que se expresa en el contexto local en profundos cambios de los parámetros de consumo. El acceso a electrodomésticos, medios de transporte, desarrollos tecnológicos e Internet, por solo citar unas cuantas categorías de bienes y servicios, conlleva a una dependencia regional en el intercambio comercial de orden internacional a partir del narcotráfico. Las sociedades pueden aislarse y producir su propia vivienda, alimentación y vestuario, pero el precio del aislamiento es la negación al consumo de mercancías y servicios sin los cuales sería inconcebible la conexión con el mundo moderno.

La cuestión económica en las regiones implica entonces: i) qué producir para que puedan intercambiar bienes y servicios con el resto del mundo; ii) cómo distribuir los excedentes de la producción para que la población local esté en condiciones de participar en un mercado de consumo moderno; y iii) de acuerdo a la discusión de la distribución de la población en el territorio nacional, cómo integrar las economías regionales y las zonas aisladas con los ejes de desarrollo económico del país (grandes ciudades, centros de exportación, mercados internos, etc.). Sin una demanda laboral y unos mercados internos mínimos no es posible romper las bases de la estructura clientelista que sostiene el paramilitarismo, la guerrilla y demás formas premodernas de mediación política. Se necesita pues la modernización económica de las regiones de modo que se conformen verdaderos mercados internos. Autodefensas y guerrillas no necesitan de ideologías muy sofisticadas para ganarse la lealtad de la población, les basta con garantizar unos ingresos básicos, así provengan de actividades ilícitas.

El problema de la construcción de economías legales en la periferia no puede enfocarse de manera aislada al desarrollo de los grandes mercados nacionales. Son estos mercados los que pueden jalonar la producción legal de las regiones e integrarlas en patrones de consumo modernos. En consecuencia, para desarrollar la economía regional hay que considerar los efectos de crecimiento en los ejes nacionales de crecimiento económico nacionales. El crecimiento de estos ejes depende a su vez de la capacidad de acumular grandes núcleos de población en zonas donde sea posible constituir mercados regionales, que aglutinen la producción de las zonas aledañas. Se necesita invertir, no solamente en la zona geográfica donde se pretende construir el Estado de Derecho, sino también desarrollar los grandes centros urbanos regionales que jalonan la demanda y la aglomeración de factores de las zonas paramilitares. Es más fácil que surjan empresas productivas en una zona aislada cuando cuentan con un mercado para sus productos, que cuando se invierte allí sin garantizar un mercado viable. En consecuencia, es necesario identificar los ejes del desarrollo económico en las regiones.

En los ejes de desarrollo económico nacional, un sector llamado a jalonar el crecimiento de los mercados internos es la industria. Por la misma naturaleza transable de su producción, el sector manufacturero es el que mayores posibilidades ofrece para propiciar el proceso de acumulación de capital, generación de ingresos y de modernización de las relaciones laborales. El comercio y los servicios, pese a su alto potencial como jalonadores del empleo, son dependientes del mercado interno, que es precisamente lo que se quiere expandir a partir del efecto jalonador del sector industrial. En las zonas de desarrollo intermedio y en áreas aisladas existen enormes oportunidades de exportación en la producción de alimentos como hortalizas, frutas tropicales, y biocombustibles, que no pueden ser soslayadas. Pero su futuro económico dependerá de su conexión con los mercados nacionales.

De todo lo anterior surgen cuatro líneas de acción:

- Debe acelerarse el proceso de crecimiento de los ejes de desarrollo económico nacional a través de incentivos como: zonas francas, exenciones a inversiones en ciencia y tecnología, créditos blandos para proyectos industriales, inversiones del Estado en los costos iniciales de infraestructura, certidumbre en las reglas del juego, etc.
- El uso del impuesto predial para robustecer los presupuestos regionales y ordenar la población en estas zonas donde existe un potencial de desarrollo económico. Se trata de racionalizar el uso de la tierra, de modo que se obligue a los propietarios a maximizar la producción y el empleo agrícola alrededor de los mercados regionales. Son requisitos: i) centralizar a partir de información satelital los títulos de propiedad, e ii) identificar la productividad de la tierra a través del pago de la seguridad social de los trabajadores; entre más trabajadores afiliados menos impuesto predial.

**Lo complicado de la solución de estas fallas es que pasan por reformas que tienen que ser aprobadas en la rama legislativa, y allí muchos de sus miembros verían afectados sus intereses directos. Además el Congreso está influenciado por muchos otros sectores contrarios a cambios sustanciales del orden vigente. Es difícil prever entonces que puedan darse reformas extremas del sistema.**

**En principio, el problema del despliegue de policías y jueces pasa por el tema de la cantidad de hombres y recursos para estar en condiciones de vigilar efectivamente. Este es un tema ineludible y es el comienzo de cualquier política sería orientada a la solución del problema de seguridad en las regiones y la consiguiente construcción de un Estado de derecho moderno.**

- En las zonas identificadas como ejes de formación de mercados regionales, el Estado debe garantizar la disponibilidad de una oferta crediticia a costos competitivos y la construcción de un sistema vial moderno (en particular una red de autopistas) que conecte esas zonas con los mercados nacionales e internacionales.
- Es imprescindible blindar los recursos provenientes de transferencias y regalías para evitar su captura como rentas privadas. En primer lugar, mediante el fortalecimiento del DNP y la Contraloría. Y en segundo lugar, mediante el uso de esos recursos como incentivos para la creación de sectores empresariales fuertes en las regiones. Deberían invertirse esos recursos en proyectos industriales o agrícolas afines con potencial de creación de mercados internos en las regiones. Incluso podría pensarse en lobby para llevar a empresarios de fuera de la región a montar proyectos encadenados con mercados nacionales e internacionales. Lo que se pierde en el presupuesto municipal por colocar los recursos en proyectos empresariales se recupera con los impuestos y el empleo generado por las nuevas empresas.

## Un sistema político viable

Tres características del sistema político colombiano explican su crisis reciente:

- La violencia contra los competidores en las elecciones, miembros de la sociedad civil que vigilan el desempeño de los funcionarios públicos o contratistas y proveedores del Estado. Sean mafias, guerrillas o paramilitares, el uso de alguna forma de coerción contra los competidores es parte importante del sistema.
- El narcotráfico como fuente de financiación de las campañas a cambio de la inmunidad. Luego de que el narcotráfico entró en escena, la corrupción dejó de ser la misma. En adelante el poder político tendría que competir por la financiación de empresarios criminales para ser competitivos en el acceso a los cargos públicos.
- Toda la gama de conductas clientelistas y corruptas tradicionales, que se expresan en la aceptación que tienen amplias capas de la población de: i) el acceso a bienes y servicios estatales a cambio del apoyo a políticos corruptos en las elecciones; y ii) el uso de los recursos públicos y de decisiones políticas parciales como mecanismo de captura de rentas.

Estas características se expresan en dos grandes limitaciones para construir un sistema político moderno: i) las restricciones al nombramiento de dirigentes públicos mediante esquemas libres de preferencias, es decir, elecciones donde la población no es coaccionada por la fuerza o por el intercambio de bienes y servicios básicos; y ii) la indisponibilidad de una burocracia estatal capaz de cumplir rutinas necesarias para proveer servicios a la sociedad de manera impersonal, eficiente y visible. Sin solucionar estas fallas estructurales del sistema político es improbable resolver el reto de construir un estado de derecho moderno en el país.

Lo complicado de la solución de estas fallas es que pasan por reformas que tienen que ser aprobadas en la rama legislativa, y allí muchos de sus miembros verían afectados sus intereses directos. Además el Congreso está influenciado por muchos otros sectores contrarios a cambios sustanciales del orden vigente. Es difícil prever entonces que puedan darse reformas extremas del sistema. Sin embargo, es posible plantear ciertas soluciones e, incluso, obtener resultados positivos en cuanto a su aprobación en el legislativo.

Un primer campo de soluciones pasa por la construcción de un sistema político mucho más inflexible contra las transgresiones a las normas, para lo cual podría plantearse una reforma política que contenga los siguientes elementos (varios de estos ele-

mentos son propuestos en el trámite de la reforma política; dado su hundimiento, habrá que seguir presionando en ese sentido]:

- La pérdida de la curul de un político, implica la pérdida de esa curul para su el partido. La silla es ocupada por el partido que sigue en votación, o se realizan nuevas elecciones.
- Si un partido supera un cierto porcentaje de condenados por actos de corrupción en cierta circunscripción, pierde su personería jurídica y todas sus curules son reasignadas.
- Las regiones obtienen sus niveles de autonomía por resultados. Los electores que voten por candidatos corruptos votan por una tutela del centro sobre la región.
- Prohibición, a nivel constitucional, de amnistía para políticos activos que se involucren en pactos con grupos armados ilegales o con la criminalidad organizada.

También es necesario un replanteamiento de la descentralización, a partir de una propuesta de descentralización 'departamentalista' o 'regionalista', que tenga en cuenta los siguientes criterios:

- Debe haber una vinculación entre resultados y políticas. Cuando las estadísticas de gestión social son mediocres los recursos deben disminuir y ser administrados por el centro.
- Las regiones deben merecer la descentralización. A medida que puedan generar suficientes recursos y tengan una infraestructura administrativa podrán ganar mayor autonomía.
- Los territorios con administraciones públicas «cooptadas» por actores armados, o con demasiados riesgos frente a amenazas armadas, deberán ser manejados directamente por el centro.
- Debe crearse un cuerpo administrativo nacional especializado en la provisión de servicios sociales (educación, salud, manejo fiscal, infraestructura, etc.), que se encargue de intervenir en regiones o instituciones mal administradas.

## Ley y orden

Las fallas de las fuerzas de seguridad del Estado comienzan justo cuando se requiere la acción de la policía y los jueces, después del logro de la superioridad militar. El Ejército, la Fuerza Aérea y demás ramas militares están, al día de hoy, en condiciones de imponerse en combates de larga duración contra guerrillas y paramilitares. El problema yace en la incapacidad del Estado de traducir la superioridad militar en una capacidad efectiva de proveer un servicio de vigilancia en la cotidianidad que proteja la integridad de los habitantes de determinados territorios, obligue a cumplir las normas y hábitos establecidos por el sistema legal, disuada a quienes intenten transgredirlos, y elimine a cualquier organización que intente asumir funciones policivas. Y es precisamente la efectividad de los grupos paramilitares en vigilar el cumplimiento de su orden lo que les permite imponer un conjunto de normas y hábitos de la población afines a su dominio.

En principio, el problema del despliegue de policías y jueces pasa por el tema de la cantidad de hombres y recursos para estar en condiciones de vigilar efectivamente. Este es un tema ineludible y es el comienzo de cualquier política seria orientada a la solución del problema de seguridad en las regiones y la consiguiente construcción de un Estado de derecho moderno.

Hay dos dificultades para el despliegue de agentes y funcionarios judiciales. Por un lado, está la amplia extensión geográfica de Colombia, la dispersión de la población en

**Pero el desafío no es sólo conseguir recursos suficientes para desplegar un cuerpo policivo y judicial en tantas regiones aisladas, también lo es su adecuación a las normas y hábitos prevalecientes en esa sociedad. La mayor frecuencia de conductas criminales en una sociedad es una manifestación de que, para determinados individuos y/o grupos sociales, las normas y comportamientos que son permitidos y concebidos como justos difieren radicalmente de lo que establecen los códigos legales del Estado.**

**En particular de la inclusión de diferentes grupos y sectores sociales a las relaciones democráticas y a los beneficios de un capitalismo moderno. En esos escenarios resulta muy complicado y costoso llevar a cabo cualquier tipo de reforma dirigida a cambiar los aspectos sociológicos. Y más difícil transformar la naturaleza económica y política de una sociedad, es propiciar cambios en su naturaleza psicológica. Sin embargo, este es un aspecto ineludible para evitar, en un largo plazo, la repetición de situaciones de control del Estado y del orden social por ejércitos paramilitares.**

zonas distantes entre sí y la ausencia de una red vial que permita integrar las regiones pobladas. Y por otro lado, está el problema de la racionalidad económica de la protección. Los Estados modernos cobran impuestos para cubrir los costos de protección de sus ciudadanos, lo que incluye evitar que algunos individuos transgredan las leyes y, si lo hacen, obligarlos a pagar las penas que implica dicha trasgresión. Cuando las actividades económicas de una región no alcanzan a generar excedentes suficientes para pagar el servicio de protección que presta el Estado, o cuando el grueso de esas actividades conlleva algún tipo de trasgresión de las leyes, desde el narcotráfico y la corrupción pública hasta la venta de mercancías de contrabando, no es racionalmente económico que la policía proteja a la población de un territorio dado.

El gran problema de toda una serie de municipios y veredas pertenecientes a regiones aisladas, dependientes del narcotráfico u otras rentas ilícitas, es que su producción legal apenas aporta tributos para cubrir los gastos policivos y su producción ilegal riñe con los objetivos de protección de la policía y los jueces. En contextos de esa naturaleza la policía y los jueces, si son honestos, además de ser costosos para el Estado, son un obstáculo para la economía local. La situación se resuelve, en la práctica, al realizar los agentes de la policía y los jueces colusiones con los grupos de poder locales. Estos acuerdos, por lo general, establecen que policías y jueces se dedican a cuidar de aquellas normas y comportamientos de la población que no afecten los intereses de los grupos de poder y la actividad económica ilícita; a cambio los policías reciben dinero, recomendaciones de ascenso frente a sus superiores y 'positivos' previamente acordados.

Pero el desafío no es sólo conseguir recursos suficientes para desplegar un cuerpo policivo y judicial en tantas regiones aisladas, también lo es su adecuación a las normas y hábitos prevalecientes en esa sociedad. La mayor frecuencia de conductas criminales en una sociedad es una manifestación de que, para determinados individuos y/o grupos sociales, las normas y comportamientos que son permitidos y concebidos como justos difieren radicalmente de lo que establecen los códigos legales del Estado. Por eso, más adelante, se proponen políticas públicas en el tema de transformaciones culturales.

En suma, cualquier propuesta sobre la función policiva debería, en principio, oscilar entre los requerimientos de:

- Un incremento en el número de agentes. La solución al problema de la función policiva pasa por: i) la creación de mecanismos de tributación locales para financiar el incremento de agentes y su dotación como decisión directa de la comunidad; y ii) la reubicación de la población en áreas donde se minimicen los costos de vigilancia, bien sea por la concentración de habitantes o por la disponibilidad de transporte.
- Un esfuerzo presupuestal y de gestión en el desarrollo tecnológico y de capacitación de los miembros de la institución para optimizar la cadena de custodia. Estas tecnologías son de dos tipos: están aquellas dirigidas a evitar que sucedan los delitos y aquellas que contribuyen a identificar y procesar a quienes cometen los delitos. También hay que distinguir entre aquella criminalidad que afecta a la ciudadanía en su cotidianidad, y que se ataca con el incremento de vigilancia, y la criminalidad organizada que ataca al Estado al disminuir su capacidad de ejercer el monopolio de la ley en un contexto social. La principal herramienta para desmontar estas redes de crimen organizado es el mejoramiento de la capacidad de inteligencia de las fuerzas de seguridad. El desmantelamiento de organizaciones narcotraficantes, redes mafiosas, organizaciones especializadas en la corrupción sistemática de los recursos públicos, 'oficinas de cobro', etc., constituyen un objetivo ineludible para evitar el rearme luego de la desmovilización paramilitar.

- Una estrategia preventiva contra expresiones de criminalidad y normas informales y comportamientos colectivos que dificultan la acción policiva. Se requieren acciones dirigidas a evitar: i) la tendencia de ciertas capas de la población más joven a especializarse en la comisión de determinados delitos, y ii) la proliferación de cierto tipo de contextos sociales favorables a la aparición de comportamientos transgresores de las leyes.
- La necesidad de especializarse en el tratamiento policivo de una población con rasgos culturales muy propio de regiones aisladas. La policía debe también llevar a cabo una reforma que contenga la formación de cuerpos especializados en el tipo de comunidades y áreas geográficas donde deben desempeñar su función de vigilancia. Es indispensable que la institución desarrolle todo un sistema de conocimiento sobre las prácticas más efectivas para vigilar áreas y comunidades aisladas con un uso eficiente de recursos. El eje de la reforma de la policía pasa porque los agentes se especialicen en áreas geográficas de las mismas características pero de manera genérica. Es decir, no se trata de que un policía se especialice en cuidar un barrio, un pueblo, o una vereda, sino que se especialice en cuidar pueblos, barrios y veredas con características comunes. Las rotaciones, en consecuencia, deben estar especificadas en períodos fijos. Muy poco tiempo en un lugar no permite desarrollar conocimientos sobre el área, pero demasiado tiempo en un mismo lugar implica el riesgo de infiltración y corrupción de los agentes policiales.

En cuanto a la justicia:

- Resolver los problemas de falta de fiscales a través del rediseño del mapa judicial, de tal manera que los jueces se concentren en sitios en los cuales tengan el respaldo institucional suficiente –de policías y de fiscales– para hacer justicia.
- Una estrategia de divulgación y concienciación en la comunidad que asegure su conocimiento acerca de los servicios de administración de justicia que presta el Estado, y el respaldo de la comunidad a las decisiones de los jueces, (por ejemplo, a través de la implementación de programas que garanticen la publicidad y el cumplimiento oportuno y sin discusiones de las sentencias y otras disposiciones).
- En los delitos relacionados con estupefacientes, enriquecimiento ilícito criminal y terrorismo, el esquema de la administración de justicia debe hacer énfasis en la protección de los funcionarios, el fortalecimiento de las capacidades investigativas de la Fiscalía, la independencia de los jueces y el respaldo institucional.
- Introducir en el proceso de selección de los funcionarios judiciales los siguientes atributos: i) selección de entre los miembros de la comunidad; ii) concurso de méritos; iii) conocimientos no sólo jurídicos, sino también sociológicos de la región; y iv) perfil que garantice autonomía de criterios de interpretación de la ley, e independencia de los poderes públicos y materiales que operen en las regiones.

En cuanto a la policía y a la justicia debe darse especial atención al control de alianzas con los grupos de poder locales, en especial cuando existen vínculos con el narcotráfico u otras actividades ilícitas. El hecho de que los miembros de una comunidad perciban que la policía y la justicia operan en colusión con grupos de poder, afecta en la práctica no sólo aquellas actividades relacionadas con las empresas narcotraficantes o la captura de rentas públicas, sino que se extiende hasta el control de la vida diaria. La única manera en que es posible disminuir, en el corto plazo, la incidencia de los grupos de poder local en los nombramientos y las actuaciones de los cuerpos policivos, está dada por la independencia de todo vínculo entre los cuerpos legislativos del orden nacional y regional con la institución. En lo posible, los nombramientos y lineamientos de acción de la policía por parte del poder civil deben tener origen en el ejecutivo nacional y no en el legislativo.

**Modernizar y desclientelizar aquellos escenarios estratégicos en que el ciudadano interactúa de manera cotidiana con el Estado (recolección de impuestos, pago de servicios públicos, inscripción de alumnos en instituciones educativas y el régimen de salud subsidiado, relación con la policía y con los agentes de tránsito, entre otros).**

**Se trataría de escenificar en la experiencia específica de estos grupos poblacionales la pregunta por la ciudadanía: sobre las formas legítimas de gobierno, sobre las relaciones de poder, sobre el uso de la violencia, sobre la eliminación física y simbólica del adversario.**

## **El desarrollo de una cultura ciudadana**

La mayor frecuencia de conductas criminales en una sociedad es una manifestación de que para determinados individuos y/o grupos sociales las normas y comportamientos que son permitidos y concebidos como justos, difieren radicalmente de lo que los códigos legales del Estado definen como lícito. El umbral ético y psicológico que se desarrolla en estos hogares y comunidades, por consiguiente, constituye un débil factor de contención de las conductas antagónicas a las normas de una democracia. Desde una perspectiva histórica la definición de un 'umbral moral' en diferentes comunidades del país puede verse dentro del proceso inconcluso de modernización de la sociedad colombiana.

En particular de la inclusión de diferentes grupos y sectores sociales a las relaciones democráticas y a los beneficios de un capitalismo moderno. En esos escenarios resulta muy complicado y costoso llevar a cabo cualquier tipo de reforma dirigida a cambiar los aspectos sociológicos. Y más difícil transformar la naturaleza económica y política de una sociedad, es propiciar cambios en su naturaleza psicológica. Sin embargo, este es un aspecto ineludible para evitar, en un largo plazo, la repetición de situaciones de control del Estado y del orden social por ejércitos paramilitares. Ahora bien, es importante precisar y delimitar el tema de la cultura cuando se trata de introducir cambios en las poblaciones para el propósito de construcción del Estado de derecho.

Una preocupación recurrente al momento de proponer cambios en el imaginario social es la de caer en el error de afirmar que el estudio pretende cambiar la cultura en su totalidad. Para subsanar esto se plantea la posibilidad de alcanzar unos 'mínimos comunes' para crear una sociedad civil. Al hablar de 'mínimos comunes' se refiere a las normas, comportamientos y hábitos mínimos de lo moderno que debe seguir la población para establecer un Estado de derecho democrático.

A grandes rasgos, los atributos de modernidad que se identifican como indispensables en la recuperación del Estado de derecho son:

- i) Carácter de relación impersonal entre el individuo y el Estado.
- ii) Confianza en las instituciones, y compromisos de la población con los deberes que emanan de las instituciones.
- iii) Condiciones de tolerancia y garantías individuales.
- iv) Soluciones argumentadas y racionales para resolver diferencias.
- v) Promoción de la cultura del mérito y reconocimiento del esfuerzo individual.
- vi) Cultura de la civilidad.
- vii) Confianza interpersonal.
- viii) Cultura contraria a la criminalidad.

En ese orden de ideas, se recomiendan las siguientes estrategias, previendo de antemano que los cambios en las normas y hábitos de la población demandan períodos de tiempo más extensos que los cambios en los temas económicos o políticos:

- **Fundamentación en el conocimiento:** Es poco el conocimiento que se tiene sobre los grupos poblacionales que han sido afectados por el control paramilitar. Cualquier estrategia dirigida a transformaciones culturales debe partir de un proceso intensivo de desarrollo de conocimiento sobre dichos grupos y, en especial, sobre los efectos de las formas de control paramilitar sobre sus prácticas, imaginarios y valores culturales.
- **Legitimación del Estado:** Es importante resaltar como elementos de una estrategia conducente a la legitimación del Estado:

- i) modernizar y descientelizar aquellos escenarios estratégicos en que el ciudadano interactúa de manera cotidiana con el Estado (recolección de impuestos, pago de servicios públicos, inscripción de alumnos en instituciones educativas y el régimen de salud subsidiado, relación con la policía y con los agentes de tránsito, entre otros);
  - ii) establecimiento de prácticas de comunicación basadas en la racionalidad pública entre el equipo de gobierno y la población en general, a través de medios de comunicación desterritorializados (televisión, radio, prensa, Internet, publicaciones del gobierno);
  - ii) creación de mecanismos efectivos de participación en el diseño de normas, políticas y programas estatales. Parece evidente que uno de los factores para la débil legitimidad del Estado es que este es percibido como distante y ajeno por la población. Sus iniciativas se parecen, en muchas ocasiones, a bulas papales diseñadas por unos personajes sagrados (los tecnócratas, los políticos profesionales) que no admiten aportes ni discusión.
- Poetizar lo público: Quizás el sentido y la estética de lo que se propone pueda imaginarse mejor a partir de la imagen de la poetización de lo público. La tesis aquí es que es necesario reencantar –o quizás para los grupos objeto de esta propuesta, encantar por primera vez– la democracia y la esfera de lo público. Que estos escenarios políticos y culturales de la experiencia individual y colectiva se poeticen, en el sentido de lograr resonancia en la intimidad de los sujetos y en la imaginación de la población, lo cual implica conectarla con aquellas dimensiones de la subjetividad y la cultura que han tendido a ser miradas con recelo por las instituciones configuradoras de la modernidad (familia, escuela, Estado, Iglesia): las emociones, el deseo, el placer, la imaginación, el cuerpo. Se trataría de diseñar estrategias formativas y de propiciar experiencias auto-formativas en la población que no se limiten al léxico del racionalismo ilustrado y que se abran a nuevos lenguajes (cotidianos, populares, metafóricos) para que la ciudadanía y la democracia moderna dejen de ser asuntos desencarnados y desprovistos de afectos y pasiones.
  - Incluir en las prácticas escolares, y en otros ámbitos formativos y comunicativos, la memoria, narración y reflexión de la experiencia de haber sido sometidos a la barbarie paramilitar: no se puede continuar invisibilizando los efectos del conflicto armado y la violencia. Se trataría de escenificar en la experiencia específica de estos grupos poblacionales la pregunta por la ciudadanía: sobre las formas legítimas de gobierno, sobre las relaciones de poder, sobre el uso de la violencia, sobre la eliminación física y simbólica del adversario. En definitiva, se trata de contribuir al reconocimiento y la visibilización de su ira, sus miedos, su dolor, y no a la «normalización» de sus emociones a través de prácticas y discursos que enfatizan el perdón, el olvido, la reconciliación simbólica con los paramilitares.

**En definitiva, se trata de contribuir al reconocimiento y la visibilización de su ira, sus miedos, su dolor, y no a la «normalización» de sus emociones a través de prácticas y discursos que enfatizan el perdón, el olvido, la reconciliación simbólica con los paramilitares.**

# Agenda para construir la paz luego de la desmovilización paramilitar

**PROPUESTAS EN TORNO A LA REFORMA POLÍTICA, LA ECONOMÍA,  
LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA, LA CULTURA CIUDADANA  
Y EL REORDENAMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO**

*Eje temático:* Justicia

**Agenda para la democratización de las regiones colombianas**

Iván González Amado

*Eje temático:* Política

**Evaluando nuestro sistema político**

Francisco Gutiérrez Sanín

*Eje temático:* Demografía y poblamiento del territorio

**Propuesta para una política de asentamientos  
y reordenamiento territorial**

Darío Fajardo Montaña

*Eje temático:* Justicia

**Los jueces de la guerra**

Mauricio García Villegas

*Eje temático:* Demografía y poblamiento del territorio

**El conflicto por el territorio**

Alejandro Reyes Posada

*Eje temático:* Cultura

**El lugar de la cultura en la democratización de poblaciones  
y escenarios que han sido sometidos al control paramilitar**

Javier Sáenz Obregón, Daniel Pacheco

*Eje temático:* Economía

**Economía moderna para construir una sociedad  
bien ordenada**

Mauricio Uribe López

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**  
EN COLOMBIA  
– FESCOL –

Con el apoyo de:

**gtz**



Por encargo de:  
Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo