
¿Mucho o poco estado? Institucionalidad

y periferia como marco interpretativo
del conflicto armado colombiano

Is the State too present or not present enough?
Institutionalization and periphery as an interpretive
framework of the Colombian armed conflict

Valeria Rondón Rincón¹

Jhon W. Montoya²

¹ Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humana
Centro de Estudios Sociales, Maestría en Estudios Culturales

² Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía
Bogotá, Colombia

vrondonr@unal.edu.co; jwmontoyag@unal.edu.co

Rondón: <https://orcid.org/0000-0002-1467-1994>

Montoya: <https://orcid.org/0000-0003-1394-9725>

Resumen

En este artículo se examinan las características de la espacialidad institucional en las periferias de Colombia y su incidencia en el desarrollo del conflicto armado, reconociendo que existen ciertas realidades sociales, políticas y económicas que determinan la geografía del conflicto en el país. Para ello se hace una revisión bibliográfica de aspectos conceptuales, seguido de algunas tesis que han surgido en torno a la idea de las instituciones como instrumento de ‘conquista’ del Estado en los espacios periféricos, para terminar con una mirada de las acciones del gobierno colombiano como respuesta a esta teoría; todo ello acompañado de cartografía de la presencia institucional y del conflicto armado colombiano. Finalmente, se encuentra que la presencia institucional no representa un respaldo del sistema político en el cumplimiento de los derechos, pero tampoco existen garantías para los funcionarios en el desarrollo de sus funciones, entre otras conclusiones.

PALABRAS CLAVE: institucionalidad; Estado; periferia; conflicto armado; Colombia; geopolítica.

Abstract

This article examines the institutional spatiality in the peripheries of Colombia and its impact on the development of the armed conflict, recognizing that there are certain social, political, and economic realities that determine the geography of the conflict in the country. For this purpose, a bibliographic review of conceptual aspects is made, followed by some theses that have emerged around the idea of institutions as an instrument of ‘conquest’ of the State in peripheral spaces, to finish with a review at the actions of the Colombian government in response to this theory; all accompanied by cartography of the institutional presence and the Colombian armed conflict. Finally, it is found that the institutional presence does not represent a support of the political system in the fulfillment of rights but also, there are no guarantees for officials in the development of their functions, among other conclusions.

KEYWORDS: institutionalization; State; periphery; armed conflict; Colombia; geopolitics.

1. Introducción

Anssi Passi (1996) define cuatro estadios en el proceso de institucionalización de las regiones: el primero, la delimitación de una forma territorial con sus respectivos derechos; el segundo, la creación de instituciones gubernamentales vinculadas, que regulen esta forma territorial; el tercero, la definición de símbolos para este territorio; y el cuarto, la consolidación de una identidad regional.

Estas etapas, por supuesto, aplican para un Estado como el colombiano que se define como un Estado Social de Derecho en el cual se incorpora la obligación de crear las condiciones institucionales necesarias para la garantía de los derechos de sus ciudadanos. En ese sentido, en función del análisis del conflicto armado, es pertinente evaluar cómo se despliega la institucionalidad del Estado colombiano en el espacio nacional, ya que se ha evidenciado que la mera presencia física de agentes estatales en un territorio no representa, *per se*, el adecuado desarrollo institucional del mismo (García Villegas y Espinosa R., 2013). Precisamente, en el caso colombiano se observan altas disparidades territoriales en términos de justicia y gobernabilidad, lo que excluye a una parte importante de la población para el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Esta situación se presenta en mayor medida en las periferias del país cuyas características de distancia al centro de gobierno, su condición de fronteras, su baja actividad económica, la escasa presencia institucional..., han facilitado que el ejercicio del control territorial sea asumido por grupos no estatales, frecuentemente delincuenciales, o que simplemente las poblaciones de estas periferias no tengan un acceso apropiado al goce de sus derechos, generándose un efecto segregador sobre la población que allí habita. Esta situación problemática conduce al cuestionamiento central de este documento: ¿cuál es la espacialidad de la

institucionalidad en las periferias de Colombia y qué incidencia ha tenido esta en el desarrollo del conflicto armado?

Frente a este interrogante se reconoce de entrada que el control de facto del territorio asumido por diferentes grupos dificulta o imposibilita la acción de las instituciones gubernamentales. En ese sentido, la geografía del conflicto armado se ha visto parcialmente determinada por ciertas realidades sociales, políticas y económicas de territorios con ‘densidades débiles’ en cuanto al ejercicio del poder del Estado, problemática teóricamente identificada por Raffestin (1980), quien la reconoce como una dinámica relacional de condensación del poder en zonas específicas que lleva a discontinuidades en la distribución del mismo, creando centralidades y marginalidades, definidas, relacionadas y no estáticas. Este argumento ofrece el soporte para el objetivo de este artículo, el cual se remite a analizar la relación existente entre el conflicto armado y la espacialidad de la institucionalidad del Estado en el país.

El escrito se organiza en tres partes. La primera corresponde a un análisis teórico del concepto de institucionalidad y capacidad estatal como punto de partida para hacer un diagnóstico de las complejidades que existen alrededor de la idea de la debilidad estatal, en la que se asume que las instituciones estatales actúan de forma autónoma, olvidando los procesos estructurales particulares por los que atraviesan los territorios. En el segundo apartado se evalúa de qué manera la presencia institucional definió una territorialidad en el conflicto armado colombiano, que es el propósito central de la investigación. Y, en el aparte final, se examina una de las respuestas recientes del gobierno colombiano frente al argumento de la ausencia del Estado como causa principal del conflicto en algunos territorios del país. El documento termina con las respectivas conclusiones.

2. La institucionalidad y capacidad estatal

Douglas North (1991) define las instituciones como las restricciones que crean los seres humanos para limitar y reducir la incertidumbre de las interacciones políticas, económicas y sociales. Estas evolucionan progresivamente de acuerdo con las necesidades de la población y a las transacciones que como sociedad se requieran. En esta línea, y siguiendo a Passi (1996), la institucionalidad de las regiones permite que las estructuras espaciales se identifiquen en la acción social y se reproduzcan en las prácticas individuales.

Por otro lado, como mencionan Staroňová y Gajduscek (2019), la institucionalidad se divide en dos escuelas: una ‘vieja’ en la que predomina un enfoque legalista y se encuentran las instituciones formales y materiales, reconociendo la brecha existente entre las leyes y la realidad de una región; y otra que se ha llamado el ‘nuevo’ institucionalismo que empezó a difundirse en la década de 1980, y en donde se encuentran todas las normas, creencias y rutinas. En esta nueva institucionalidad, trabajada especialmente por Guy Peters (citado en Staroňová y Gajduscek, 2019), se identifican seis enfoques alternativos o versiones que son: 1) el institucionalismo normativo; 2) el institucionalismo de teoría de la elección racional; 3) el institucionalismo histórico; 4) el institucionalismo empírico; 5) el institucionalismo discursivo y constructivista; y 6) el institucionalismo sociológico.

Estos enfoques, que hacen parte de lo que se conoce como las instituciones informales, tienen un alcance mayor en la regulación del comportamiento humano que el de las instituciones formales; es por esto que para muchos autores problemáticas como la corrupción se han asociado a la debilidad de las instituciones formales, ya que en la nueva institucionalidad las instituciones determinan la conducta y la toma de decisiones de los individuos

dándoles un contexto en el cual actúan y moldean sus preferencias.

De otra parte, aunque instituciones formales e informales existen simultáneamente poco se ha investigado sobre las últimas, por la dificultad de identificarlas y conceptualizarlas. Para Guy Peters (citado en Staroňová y Gajduscek, 2019), el éxito de las instituciones informales depende en gran medida del papel de las instituciones formales con su capacidad de promover u obstaculizar a las otras. En este orden de ideas, la institucionalidad se convierte en una herramienta estructuradora y mediadora que define las relaciones entre instituciones, sociedad y actores.

Sin embargo, Torres Espinosa (2015) reconoce también las dificultades para llegar a un acuerdo y construir una definición de institución, lo que ha llevado a un uso ambiguo y vago del término para hablar tanto de entidades abstractas, la religión y el Estado, por ejemplo, como de estructuras tangibles, esto es gobiernos y organizaciones políticas. La ciencia política, el derecho, la sociología, la historia y la economía, entre otros campos, han otorgado diferentes definiciones a las instituciones. Varias de estas disciplinas teorizan sobre la existencia de unos marcos normativos como reguladores de la conducta individual, otorgando un papel mesiánico a la capacidad y voluntad de los gobernantes dentro de las instituciones formales y dejando a un lado la influencia que tienen entidades como la familia, las legislaturas, los ejércitos, las iglesias, las empresas y las particularidades de cada región (González, 2014; Torres Espinosa, 2015). Es así como la regulación de la conducta depende en gran medida de la capacidad que tenga el Estado sobre el territorio.

Frente a este punto, Escudé (2009) afirma que, en las relaciones internacionales e interestatales, el verdadero actor no es el Estado sino -tomando las palabras de Robert Cox-, el ‘complejo Estado/sociedad’. En ese sentido, las decisiones no dependen, como ya se mencionó, de la voluntad

de los gobernantes sino de múltiples fuerzas que lo condicionan; es decir, los factores externos inciden en lo interno.

Así, la capacidad estatal es definida como el poder burocrático, técnico y administrativo que tiene el Estado para conseguir sus objetivos en el territorio de forma relativamente autónoma y sensible, pero no dependiente, de las demandas sociales (Revelo Rebolledo y García Villegas, 2018). Sin embargo, continuando con Escudé (2009), la debilidad de los Estados latinoamericanos se explica también debido a que, al no haber desarrollado, a través de la guerra, mecanismos institucionales sólidos, entre ellos los de colección de impuestos, no ha sido posible implementar un Estado central fuerte y autosuficiente capaz de sostener, además de seguridad, un bienestar significativo para la población. Esta capacidad puede verse limitada aún más cuando se encuentran otros actores que tienen objetivos contrapuestos a los del Estado en el mismo territorio.

De esta manera, el que el Estado no tenga el monopolio de la violencia legítima en la totalidad del territorio colombiano responde, no a una anomalía, sino a procesos de institucionalización específicos por los que Colombia ha atravesado en la construcción de nación y es por ello que, para entender la capacidad estatal, es pertinente evaluar la relación del Estado con los poderes ilegales dentro de los municipios (Revelo Rebolledo y García Villegas, 2018; Gonzáles, 2014), tema en el que profundizaremos luego.

Por otra parte, varios teóricos afirman que existe una relación en el desarrollo del conflicto armado y la baja capacidad estatal en las zonas periféricas y marginales o de 'bajas densidades' (Raffestin, 1980; Revelo Rebolledo y García Villegas, 2018). Esta idea de organización del espacio bajo la concepción centro-periferia¹ ha sido capital en el discurso geográfico al menos desde la década de 1960 cuando se comienza a leer de manera dife-

rente el espacio mundial reconociendo el centro y la periferia como dos componentes de un orden social soportado en una evidente desigualdad (Hiernaux y Lindón, 2004). La conceptualización de esta oposición mantenía, por demás, la visión geométrica de periferia como aquello que rodea el centro, pero con el tiempo empieza a cargar la idea dicotómica de la diferenciación entre dominantes y dominados o industrializados y no industrializados, sujetos ambos de las geografías del desarrollo; o entre suburbio y centro en los estudios urbanos. Igualmente, los discursos más contemporáneos remarcan cómo una globalización débil ha generado mayor pobreza y conflictividad en la periferia, opuesto a la alta densidad técnica, la alta capacidad financiera, o los altos niveles de gobernanza de los espacios centrales (Dicken, 2011).

Estas afirmaciones, empero, descartan parcialmente el papel de las periferias en el desarrollo del capitalismo mundial al haberse configurado como centros extractivos y ejes de la circulación de mercancías. Así, la periferia no es entonces marginal al desarrollo sino central en los circuitos globales de producción especialmente de materias primas. En ese sentido, en esta reflexión las periferias son también espacios de producción de la acumulación primitiva de capital que responden al mercado internacional (que en muchas ocasiones es de tráfico ilegal), con una menor densidad técnica, económica y baja influencia de las instituciones estatales y no bajo la noción de frontera vacía, marginal, salvaje y despoblada (Serje de la Ossa, 2017).

3. El Estado colombiano y la periferia: ¿mucho o poco estado?

El Estado colombiano, de acuerdo con la teorización previa, es uno precisamente caracterizado por una institucionalidad asimétrica y capacidades de

acción limitadas. En ese sentido, Revelo Rebolledo y García Villegas (2018) desarrollaron una tipología para comprender las complejidades territoriales dependiendo del momento histórico que atraviesan los territorios. Esta tipología divide los municipios en cuatro clases: paralelos, disputados, cooptados y abandonados. En cada uno de ellos hay una división o disputa por el poder de parte del Estado y los grupos al margen de la ley que modifica la convivencia y el balance de las fuerzas de los grupos sobre las decisiones y el actuar en el territorio.

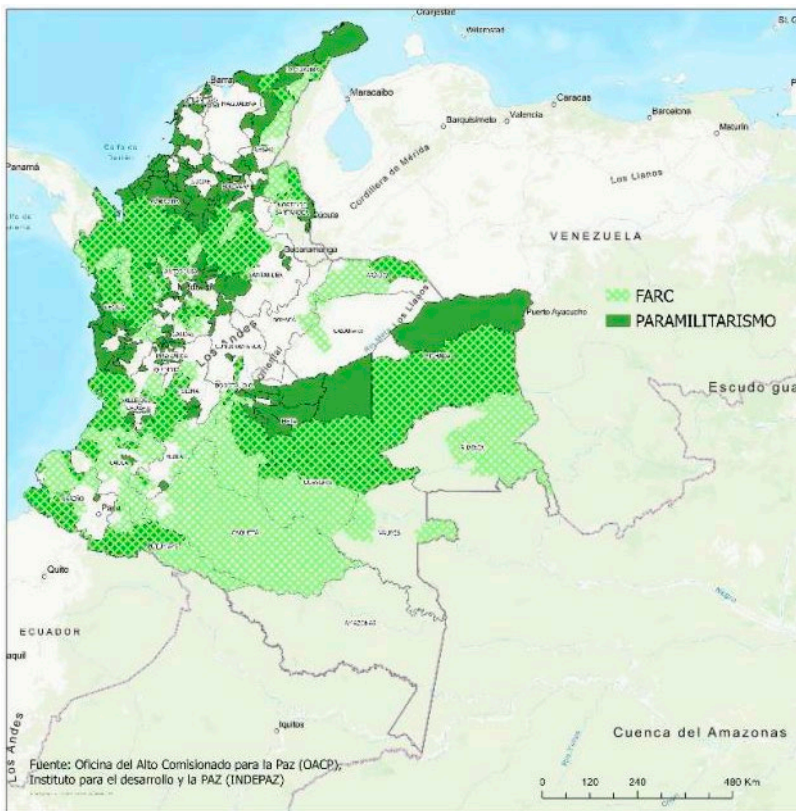
Así, en los municipios paralelos es posible mantener una convivencia pacífica debido a que solo hay un grupo al margen de la ley interviniendo en el territorio, junto con el Estado. En los municipios disputados, hay, como lo indica su

nombre, un enfrentamiento por el control entre los grupos armados y el Estado es débil, lo que hace que el cumplimiento de la ley sea selectivo. En los cooptados un actor (o la coalición de varios actores) logra subordinar y neutralizar al Estado que solo puede actuar de manera formal y, en muchos casos, permite o incluso promueve, los mercados ilegales en él. En el último caso, los municipios abandonados –que no es lo mismo que sin Estado– hay un desempeño institucional deficiente en el que, por temas de incompetencia o corrupción, o por ambas, las instituciones no llevan a cabo sus funciones, debilitando la garantía de derecho de los ciudadanos.

En la FIGURA 1 se puede identificar la distribución espacial de las primeras dos tipologías de munic-

FIGURA 1. Presencia de grupos armados ilegales.

FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES

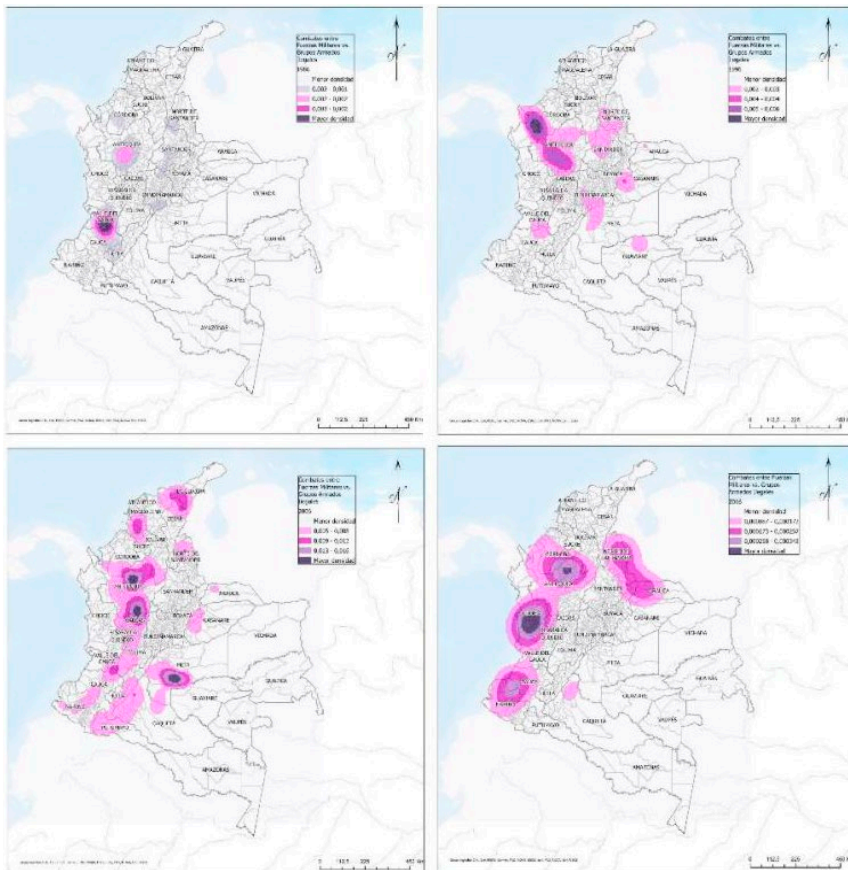


pios según la clasificación previamente descrita. En él se observan las zonas con presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), así como las áreas con presencia de los grupos paramilitares y aquellos municipios en donde convergen ambas organizaciones, ello para el periodo 2015-2017². Estos últimos municipios presentan lo que Revelo Rebollo y García Villegas (2018) denominaron los municipios disputados en los que se asume que existe una debilidad estatal en términos de garantía de seguridad a los ciudadanos. Así, si bien la guerrilla solía ubicarse en zonas periféricas y marginadas del país, hacia la década de los años 1980 y 1990 empezaron un

proceso de expansión a regiones centrales como zonas ganaderas, de explotación de petróleo, carbón u oro; e incluso zonas cercanas a las grandes ciudades. Ello en paralelo al desplazamiento del cultivo de coca a zonas del Putumayo, Guaviare y la región de Urabá, que integra zonas de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó. Además, como se observa en la FIGURA 2, fueron las zonas que presentaron la mayor densidad de combates entre 1986 y el 2016.

Estas regiones, que podríamos calificar como parcialmente integradas a las zonas centrales³, ofrecían a los grupos insurgentes refugio y ubicación estratégica para llevar a cabo acciones

FIGURA 2. Densidad de combates entre las fuerzas armadas colombianas y grupos armados ilegales (1986-2016)
FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES



armadas, pero también contaban con una clase política que veía estas acciones como una amenaza para la institucionalidad, generando, por ejemplo, tensiones entre un Estado que buscaba la negociación, como en el caso del entonces presidente Belisario Betancur (1982-1986), y una clase política que se sentía excluida y abandonada por estas decisiones. A ello se agrega el accionar de algunos sectores de la fuerza pública que, por acción directa u omisión, favorecieron la emergencia de grupos paramilitares llevando, con el incremento de la acción guerrillera, a unos mayores niveles de violencia (Pécaut, 2013; González, 2014). Estos últimos se observan claramente en la **FIGURA 2**.

Por otra parte, hay una mayor complejidad a la hora de determinar espacialmente los municipios cooptados y abandonados. Un ejemplo de los primeros, examinado por Poveda Clavijo (2018), es el municipio de Turbo en Antioquia. Este fue un asentamiento que, históricamente, ha tenido escaso acompañamiento estatal pues su fundación y desarrollo, en el periodo colonial, se soportó esencialmente en el contrabando de oro, madera y esclavos que circulaban a lo largo del río Atrato (Parsons, 1996). Así, antes de la construcción de la carretera Medellín-Turbo, esta era una región geográficamente aislada del resto del departamento y del país y presentaba una debilidad importante en las redes de cohesión y construcción social.

A principios de la década de 1990, sin embargo, se convirtió en una importante zona de migraciones internas colectivas de personas desplazadas por la violencia (Cubides y Domínguez, 1990). En épocas recientes, además, se produjo la confluencia en el territorio de varios grupos guerrilleros siendo la primera en llegar las FARC en la década de 1960, seguido por el Ejército Popular de Liberación (EPL), lo que condujo a que grupos de narcotraficantes, empresarios y hacendados promovieran la conformación de cuerpos de seguridad privada para enfrentar las acciones de la guerrilla. Este

enfrentamiento, sin acción decisiva del Estado, terminó con la conformación de cuatro grupos de autodefensa o Convivir financiados por los aportes y extorsión a empresarios bananeros, minando el funcionamiento de la administración pública y creando un tipo de paraestado. Este último se ilustra, por ejemplo, con el hecho de que en la década del 2000 los grupos ilegales controlaban varias actividades, incluyendo la promoción de algunos proyectos productivos, así como la construcción de carreteras y de redes eléctricas (Poveda Clavijo, 2018; Cubides y Domínguez, 1990). Emerge, entonces, un orden territorial que responde al acomodamiento y la colaboración entre élites, agentes del Estado y grupos al margen de la ley, garantizando de paso la prosperidad de las economías ilegales.

En cuanto a los municipios abandonados, uno de los ejemplos expuestos por Duarte Mayorga (2018) es el municipio de San Jacinto, Bolívar. Este hace parte de la subregión de los Montes de María y suele ser presentado como un caso exitoso del posconflicto porque el Estado, después de una importante ola de violencia, logró recuperar el monopolio de la misma. Sin embargo, el funcionamiento de la vida local en el municipio continúa con dificultades por la excesiva concentración de la tierra y un bajo reconocimiento de la relevancia del Estado por parte de la población que lo identifica como poco autónomo frente a los intereses de las familias terratenientes. Además, la población mantiene su desconfianza por el apoyo del Estado, considerado excesivo, a la instalación de megaproyectos mineros y monocultivos en la región (García Villegas y Revelo Rebolledo, 2018). A lo anterior se suma una convicción entre la población de las dificultades de la implementación del Acuerdo de Paz, las amenazas a los reinser-tados, la presencia de cultivos de hoja de coca en el territorio y la lucha entre grupos por el control de ciertos espacios, dada la ubicación estratégica

del municipio al permitir rápido acceso a cuatro departamentos, así como multiplicidad de ciénagas, caños y quebradas útiles para el contrabando de droga (VerdadAbierta, 2018). Este ejemplo muestra que la debilidad del Estado no solo se expresa por la presencia o ausencia de grupos armados ilegales, sino en la capacidad de acción efectiva de la burocracia estatal.

Esta tipología, sin embargo, no es estática en cada municipio. Evidencia de ello se observa en la figura 2, que ilustra los desplazamientos a causa de la violencia en los territorios y los cambios de estos en el espacio y en diferentes años: 1986, 1996, 2006 y 2016. A continuación, se mencionarán algunas de las causas que explican esta dinámica espacial en el desplazamiento forzado de la población.

En cuanto al año 1986, cabe recordar como los primeros grupos de las FARC ubicados al sur del Tolima, fueron rápidamente desplazados hacia el Cauca y al Meta pero, para la década de 1980, la guerrilla, que solía ubicarse en zonas periféricas, se extendió por la mayor parte de la geografía del país, incluyendo las periferias inmediatas de las grandes ciudades, zonas de frontera, estratégicas para el tráfico de armas y de droga, y zonas importantes en términos de explotación ganadera y minera, petróleo, carbón y oro, y también asociadas al cultivo de hoja de coca en el Guaviare y la región del Urabá (Ríos Sierra, 2016)

Para la década de 1990, el auge del narcotráfico y el surgimiento de grupos de autodefensa llevaron a un incremento sin precedentes en el nivel de violencia, extorsión y desplazamiento por más de una década. Las extensiones de tierra en donde se consolida el cultivo y procesamiento de coca corresponden con áreas de la Orinoquia, el Magdalena medio y las estribaciones norte del macizo antioqueño (Paramillo), (Castro Q. *et al.*, 1999; Ríos Sierra, 2016; Duncan *et al.*, 2005).

Para el año 2002, el conflicto armado empieza a entenderse de parte del Estado con una visión de

paz negativa, es decir, la paz se considera que es la ausencia de guerra sin superar las condiciones de violencia estructural, promoviéndose una política de confrontación que desestimaba cualquier solución negociada del conflicto (Harto de Vera, 2016). En este momento se hace una inversión importante de recursos económicos y humanos para la guerra, incrementando también considerablemente la cantidad de acciones bélicas (Ríos Sierra, 2016), como se observa en el mapa del 2006. Finalmente, para la década del 2010, se comienza a percibir una tendencia a un conflicto armado ubicado en departamentos fronterizos que ofrecen ventajas competitivas a los grupos armados como se observa en el mapa del 2016 de la figura 2, llegando a lo que se ha denominado ‘periferialización del conflicto’ en donde departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, Arauca, Antioquía, Chocó y Cesar son aquellos con mayores niveles de violencia. Todos ellos con presencia de cultivos ilícitos o minerales como oro, esmeraldas o petróleo.

La anterior síntesis de las dinámicas territoriales del conflicto armado nos contextualiza en nuestra problemática central, el rol del Estado y su institucionalidad en tales dinámicas. En ese sentido, Margarita Serje de la Ossa (2012) arguye que señalar la ausencia de Estado como causa principal de la violencia es un mito. Su argumento principal se basa en mostrar que hay una participación continua del Estado, o una delegación de sus funciones en particulares, y lo que realmente se presenta es una ausencia calculada. De esta manera, el actuar o no en ciertos territorios es una decisión voluntaria de los agentes estatales a través de instrumentos como la planificación y de decisiones geoestratégicas, por ejemplo, en términos de ocupación de territorios de ‘frontera’.

De igual manera, al explicar el fenómeno de la violencia a partir de causas determinadas y estáticas, es decir, asumir que el conflicto se debe

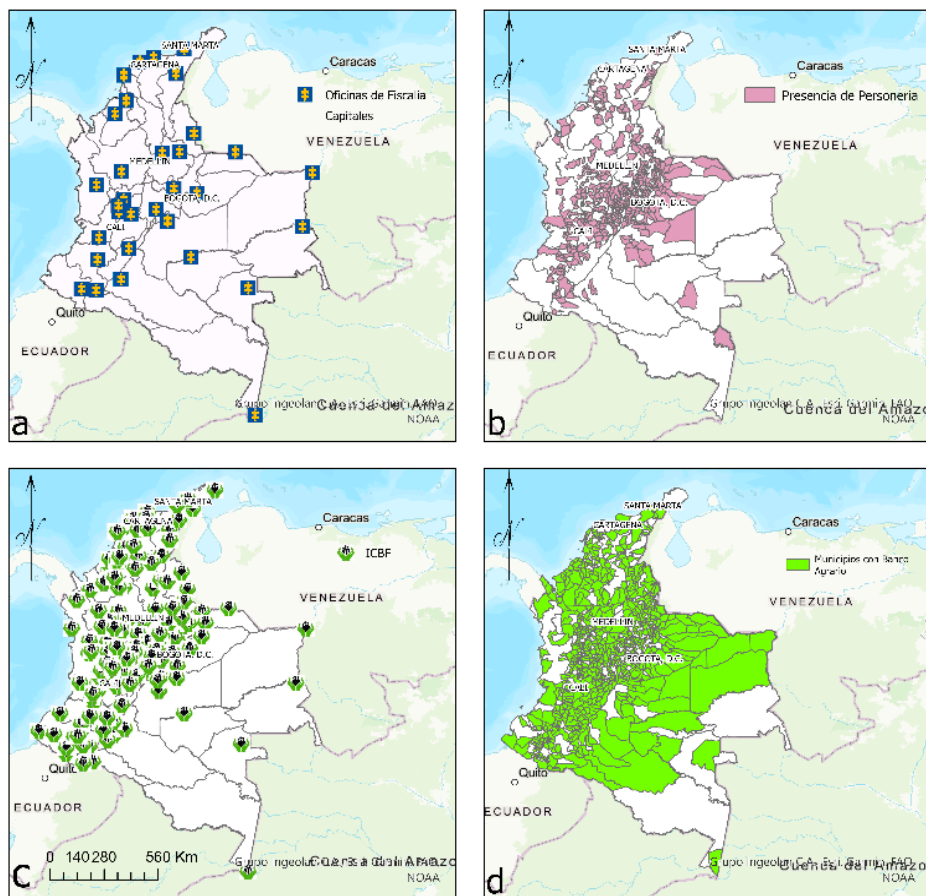
únicamente a la ausencia de instituciones formales en los territorios, es olvidar que el conflicto y sus relaciones de fuerza se desarrollan bajo una dinámica permanente de reconfiguraciones y modificaciones. Así, por ejemplo, el narcotráfico, frecuentemente ignorado, actúa a través de la acción corrupta sobre las instituciones y, el ejercicio de la violencia debilita el Estado y define parcialmente el comportamiento de los diferentes actores del conflicto, incluyendo el personal político y las fuerzas armadas (Pécaut, 2013). Sobre ese comportamiento complejo señala Molano Bravo (2009: párrafo 8), “...la guerrilla hace las veces del Estado,

los paramilitares siembran terror, y con la ayuda del gobierno de turno, sacan a la guerrilla y de paso a la población civil; el Ejército asegura la zona, y por fin, triunfantes, llegan los grandes inversionistas a gozar de las garantías”. Es así como la intensidad de la violencia no responde necesariamente a una ineficacia del aparato judicial, sino que en ocasiones responde a su accionar parcializado o ilegal.

Así, la acción estatal, y sus consecuencias, es compleja. Examinemos, entonces, el despliegue de cuatro instituciones de carácter nacional y emblemáticas del accionar del Estado colombiano (FIGURA 3): el Instituto Colombiano de Bienestar

FIGURA 3. Presencia de instituciones formales al año 2016: **a)** Fiscalía; **b)** Personería; **c)** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y **d)** Banco Agrario.

FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES



Familiar que se encarga de brindar atención a los niños, niñas y adolescentes, en especial a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad de sus derechos y que se encuentra de forma física en la totalidad de los municipios del país. El Banco Agrario, antes denominado Caja Agraria, que se creó como un proyecto para atender financieramente las zonas rurales del país más alejadas, pero que se convirtió en un objetivo de las acciones guerrilleras en su propósito de expulsar la presencia estatal sobre los territorios. Así, por ejemplo, en el departamento de Cundinamarca sus sucursales fueron asaltadas 15 veces, entre los años 1992 y 1994. Estas acciones coinciden con un amplio despliegue de la organización guerrillera en el departamento, especialmente en municipios como San Juan de Rio Seco, Girardot, La Mesa y la región del Sumapaz, intensificando simultáneamente la guerra contra grupos paramilitares que, a su vez, incrementaron las masacres y asesinatos selectivos, en parte debido al estigma generado sobre los habitantes ante la presencia del grupo insurgente, llevando a una re-victimización de la población civil (VerdadAbierta, 2016).

Por otro lado, se encuentra la Fiscalía General de la Nación que, al igual que en el caso del Banco Agrario, tiene cobertura nacional. Sin embargo, aunque se define como la encargada de garantizar justicia y protección de los derechos y reparación de las víctimas y tiene presencia en todo el territorio, su presencia no fue suficiente, por ejemplo, para impedir casos como el de la 'Parapolítica', escándalo desatado en el 2006 que evidenció los acuerdos entre comandantes paramilitares y políticos de regiones como el Magdalena, Bolívar, Antioquia y Caldas (González, 2014). También se ha evidenciado casos de 'Farcpolítica' y asociación de políticos locales y regionales con facciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estos casos ilustran las dificultades de una institución de nivel nacional, muy bien financiada, para

evitar que las organizaciones ilegales permeen la institucionalidad.

Otra situación ocurre en el caso de las personerías municipales, en la que, a diferencia de las tres instituciones mencionadas anteriormente, no existe una distribución equilibrada en la totalidad del territorio. Esta particularidad genera una deficiencia en términos institucionales si se tiene en cuenta que son organismos de control y vigilancia en la escala municipal con funciones de defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos, así como de control disciplinario a funcionarios públicos municipales. Adicional a esto, en aquellos territorios en donde se encuentra físicamente, las dificultades en términos de seguridad hacen difícil el cumplimiento de las actividades, generando una incoherencia entre las instituciones y las prácticas sociales en los territorios (Revelo Rebolledo y García Villegas, 2018). Como resultado, hay un reclamo constante de los personeros municipales a causa de las amenazas y asesinatos que se han efectuado en su contra por parte de grupos armados ilegales, así como intimidaciones de otros funcionarios públicos locales a quienes la personería les hace control político. Ejemplo reciente de ello ocurrió en Andes, municipio del departamento de Antioquia, en donde las amenazas recibidas y la inacción de las autoridades locales ante la solicitud de un esquema que le brindara seguridad obligó a la renuncia y desplazamiento del personero municipal. Como este, se pueden encontrar muchos otros casos (Ramírez Gil, 2021; Cortés Villalba, 2021).

Así, aunque la secuencia de mapas de la figura 3 evidencia el despliegue de instituciones que velan por el bienestar y la justicia de los ciudadanos en el territorio nacional, no hay *per se* una garantía de no violencia o cumplimiento de los derechos de los ciudadanos en los territorios en donde se encuentra la entidad física, sino que se deben evaluar cuestiones estructurales del funcionamiento

y alcance de los distintos funcionarios que hacen parte de estas entidades. En este sentido, no sólo la presencia o ausencia de instituciones incide en el conflicto armado, también las capacidades reales de acción de cumplimiento por parte de los funcionarios. Esto, sumado a las inequidades existentes en el territorio colombiano, llevan a comprender que, como menciona Jerónimo Ríos (2016) y Beuf (2022), la periferalización no es solo geográfica y fronteriza en términos de presencia institucional, sino social, económica y política en un Estado centralizado que concibe la paz como ausencia de guerra y que ha generado fenómenos de marginalización de los territorios dentro de sus respectivas unidades territoriales.

Esto es parcialmente explicado por las distintas alianzas que, históricamente, se han llevado a cabo entre políticos y grupos al margen de la ley, evidenciado en la infiltración de la política local y regional por parte de diferentes grupos armados. Esta situación ha generado una crisis jurídico-judicial que no deja a la población puntos de referencia para sustraerse de la violencia y consolidar una vida política estable y democrática. Aun cuando la ilegitimidad de las estructuras políticas no es exclusiva de Colombia, la influencia de los grupos armados ilegales en los gobiernos locales ha jugado un papel importante en el fortalecimiento del reconocimiento de estas organizaciones por la población civil. En este sentido, la debilidad estatal se entiende como la incapacidad de controlar parte del territorio y el accionar de actores como los narcotraficantes (González *et al.*, 2015; Escudé, 2009).

Uno de los espacios donde es más notoria esta dificultad del Estado colombiano para llevar la institucionalidad y que han sido espacios afectados recientemente por la presencia de grupos armados ilegales corresponde a las zonas de frontera. En ellas, según Pécaut (2013), el ejercicio de autoridad del Estado es limitado y hay una presencia

precaria de las instituciones. En estas zonas, sin embargo, han surgido también focos de desarrollo ligados a actividades extractivas con importantes flujos de capital que convierten a los territorios no solo en escenarios de ‘violencia tradicional’ relacionada con la posesión de tierra⁴ o el conflicto político, sino también en escenarios de ‘violencia moderna’. Para Pécaut (2013), esta violencia está relacionada no con las zonas más pobres, sino con aquellas que presentan una mayor rapidez en las transformaciones económicas, remitiendo incluso a zonas con un salario rural elevado. En ese sentido, Pécaut aboga por la idea de que más que la riqueza de un territorio es la ‘desorganización social’ resultante de una alta migración la que genera en estas zonas una alta asimetría en los ingresos, es decir las inversiones anárquicas de los *booms* locales y la ausencia de infraestructuras e instituciones estatales.

El argumento expuesto no es, de otra parte, novedoso respecto a las dinámicas económicas del país. De hecho, desde la década de 1970 las bonanzas cafeteras, el aumento en los precios del petróleo y el auge de los cultivos ilícitos se convirtieron en condiciones claves para hacer de muchas regiones del país zonas estratégicas para los grupos armados ilegales. Precisamente la expansión de cultivos ilícitos condujo a la expulsión de la población campesina y creó un nuevo orden económico alrededor del narcotráfico que venía acompañado del asesinato de líderes sociales y un incremento en los desplazamientos forzados. Durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), la forma de responder a estos fenómenos estuvo concentrada en el aumento de la presencia de la fuerza pública con estrategias como el ‘soldado de mi pueblo’: personas que prestaban servicio en los pueblos de los que eran oriundos generando una presencia permanente de la fuerza pública sobre el terreno (Schultze-Kraft, 2012). Así, la fuerza pública adquirió una influencia notable

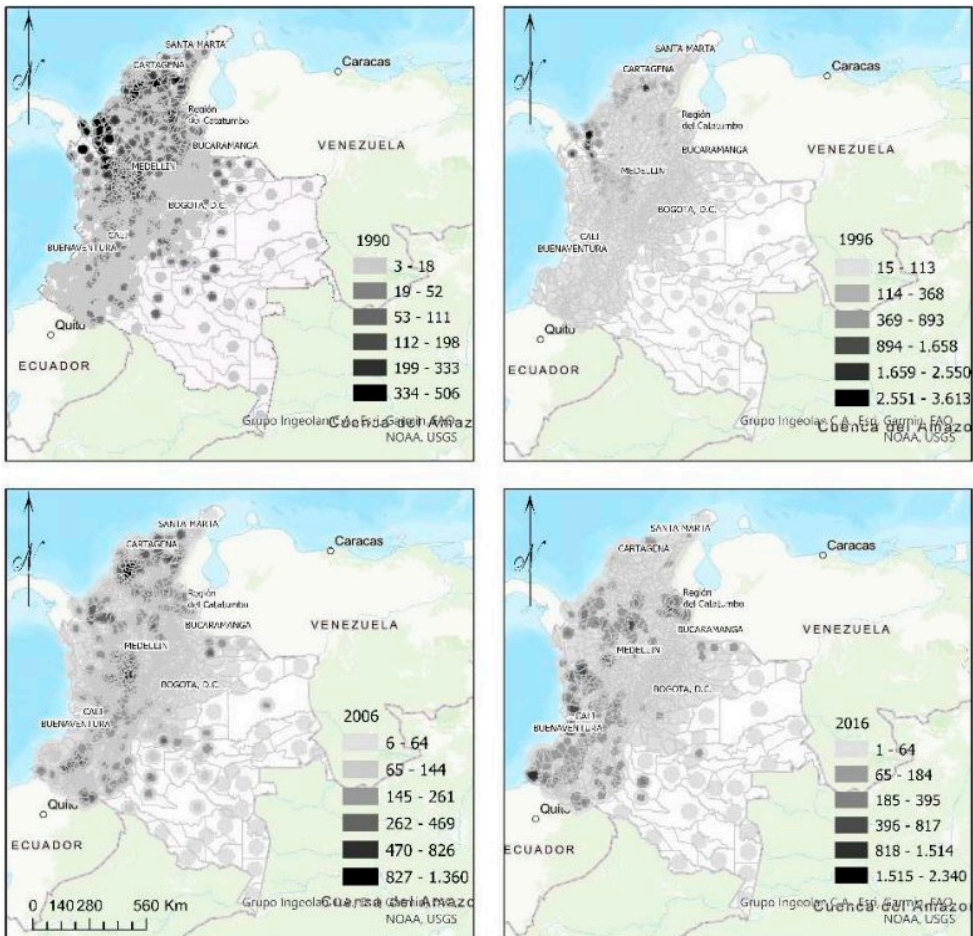
sobre el territorio que había perdido décadas atrás con el abandono de la fuerza pública de sitios apartados ante la presión guerrillera. Esta acción fue combinada con control territorial, combates y bombardeos de zonas controladas por grupos armados, generando simultáneamente desplazamientos de la población y el abandono temporal de algunas zonas rurales, aunque muchas de ellas pudieron ser luego reocupadas una vez terminada la confrontación. Si bien ello debilitó las estructuras de las FARC, no significó una derrota total para

esta organización y tampoco una disminución considerable de la violencia en el territorio.

Así ocurrió, por ejemplo, en la zona del Catatumbo, como se observa en la FIGURA 4. Allí se evidencia un incremento importante de las personas desplazadas para el año 2006 ocasionada por la incursión de las FARC y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) en búsqueda del acaparamiento de recursos económicos y la intimidación de la población, sumado a prácticas de extorsión y secuestro (Egea Jiménez y Soledad

FIGURA 4. Número de personas reportadas como desplazadas forzosamente en el marco del conflicto armado, en los municipios de Colombia.

FUENTE: UARIV (UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS). ELABORADO POR LOS AUTORES



Suescún, 2008). Otro punto neurálgico que se ve reflejado en la cartografía es Tumaco y en general la costa nariñense en donde se incrementaron significativamente los cultivos de hoja de coca, y con ello el tráfico de droga y la competencia de bandas criminales y guerrillas por el control de la producción, transformación y tráfico, elevando también las cifras de desplazamiento forzado. Estos dos ejemplos ratifican la interpretación de García Villegas y Espinosa R. (2013) acerca de que la falta de control en las fronteras apartadas de los grandes centros urbanos ha permitido la prosperidad del narcotráfico.

En resumen, la condición de frontera no implica que no existan instituciones formales en el territorio ni determina que haya una debilidad estatal, por lo que no se debe tomar como la causa única y estática para entender la perpetuación del conflicto en estos territorios. Sin embargo, el gobierno colombiano, durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018), aceptando la premisa de la débil institucionalidad como causal del conflicto armado en la periferia colombiana, se planteó una estrategia para responder a este fenómeno basada en un diagnóstico de desigualdad territorial, dando origen al programa de municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET) que examinaremos a continuación.

4. ¿Hacia una nueva relación Estado-periferia?

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) fueron creados a partir del Decreto 893 del 2017 y en cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política de Colombia que hace de la paz un derecho de obligatorio cumplimiento. Igualmente, los PDET derivan del ‘Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con

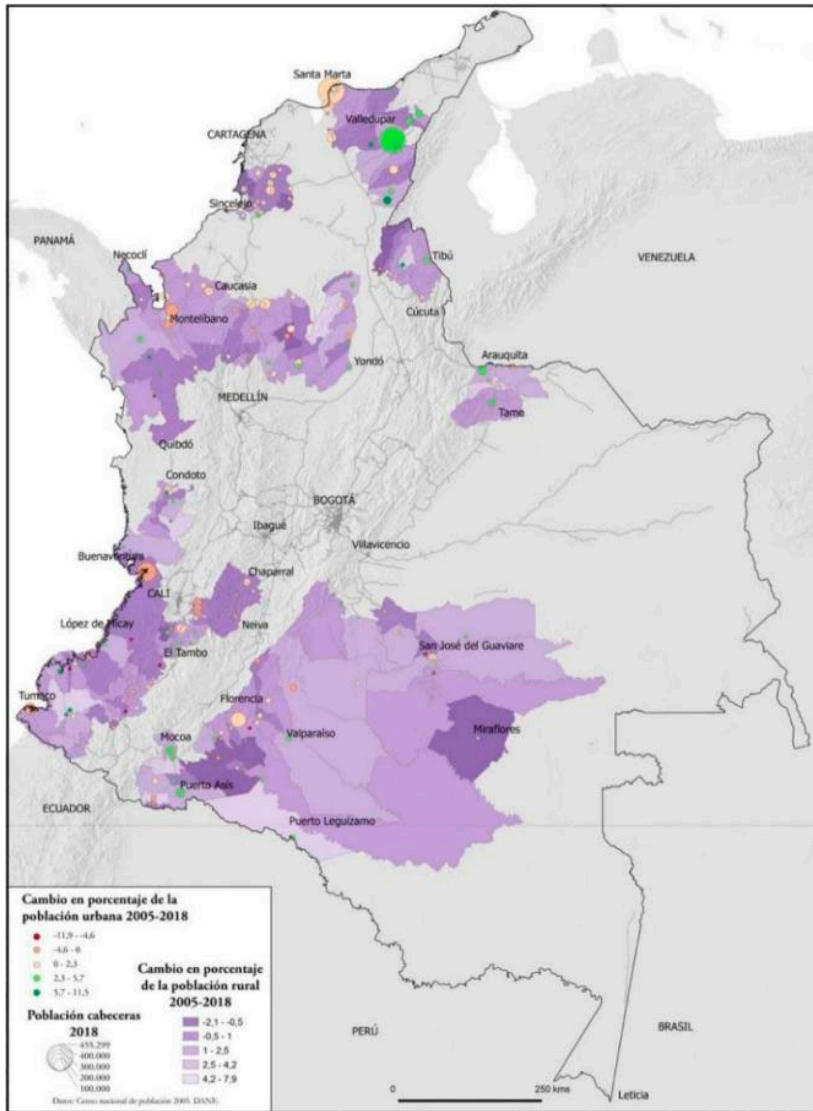
las FARC-EP’ del año 2016, en el cual se estableció como eje central “...impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la carencia de una función pública eficaz y por los efectos del mismo conflicto armado interno” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016: 3).

Los PDET surgieron, entonces, como instrumentos para la gestión de los territorios más afectados por la violencia y atender sus necesidades más apremiantes en materia de infraestructura, tierras.... Así, se propone la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, pero también de planes de reparación colectiva a las víctimas del conflicto armado y de mecanismos de consulta con comunidades indígenas y afrocolombianas. Todos estos programas fueron designados y coordinados por la Agencia para la Renovación del Territorio que es una entidad estatal de naturaleza especial de la rama ejecutiva.

El programa PDET incorpora 16 subregiones, 170 municipios y 11.000 veredas seleccionadas por ser las zonas con mayor afectación por violencia, pobreza, economías ilegales y débil presencia del Estado. Además, el 45% de estos territorios corresponden a Parques Nacionales Naturales de Colombia y son zonas con presencia histórica de las FARC, dado su valor estratégico y difícil acceso, lo que favoreció la expansión de cultivos ilícitos, fundamentales en la economía de la organización guerrillera (UNODC, 2021).

Precisamente el mapa de la FIGURA 5 cartografía los 170 municipios PDET, poniendo en evidencia una regionalización de seis zonas que serán descritas a continuación: el andén pacífico, el piedemonte-llanura amazónica, la frontera con Venezuela, Paramillo-Urabá, la zona de Sucre, y la sierra nevada de Santa Marta y sus estribaciones. La selección de los municipios que conforman este programa y la cartografía de algunas variables

FIGURA 5. Mapa dinámicas demográficas en los municipios PDET.
FUENTE: ELABORADO POR LOS AUTORES



demográficas, así como su localización, ofrecen un relato interesante sobre el problema de la justicia territorial y la focalización que ha tenido la violencia y el conflicto armado en los últimos años. Muchos de estos municipios, por ejemplo, presentan una crisis demográfica significativa con pérdida de la población urbana como rural.

Otro foco importante de siembra de cultivo de coca ha sido la región del Catatumbo en Norte de Santander, zona estratégica por su calidad de frontera con Venezuela y en la que hay presencia de varios grupos armados ilegales (El Nuevo Siglo, 2021). Los municipios PDET de esta región, al igual que los del departamento de Arauca, también

frontera con Venezuela, han presentado una importante disminución de su población rural, aunque la población urbana no está disminuyendo significativamente, a excepción de algunos municipios como Arauquita, ubicada en el principal foco de las acciones de la guerra y en donde se encuentra la principal capacidad armada del ELN. Este comportamiento, sin embargo, se explica también por el desplazamiento rural impulsado por los enfrentamientos y reclutamiento forzado, varios de ellos documentados en Saravena y Arauquita (Defensoría del Pueblo, 2022).

En la zona del piedemonte andino-amazónico, que es otro de los focos de afectación, se observa una pérdida importante de población rural en municipios como Puerto Guzmán, Valparaíso y Miraflores. En ellos la incursión de los grupos armados ha dejado una importante pérdida de vidas de civiles y, por ejemplo, en el caso de Puerto Guzmán, se reportan desplazamientos de más de 14 familias en el 2022. En los departamentos del Tolima y Huila, especialmente en la zona de Rioblanco, Ataco, Chaparral y Planadas también se evidencia una disminución significativa en su población tanto urbana como rural y aunque en la zona no hay cultivos de coca si presenta cultivos de amapola y marihuana. Planadas, por ejemplo, que fue un feudo de las FARC, ha visto, con la firma del acuerdo de paz, la continuación de un proceso de desvalorización de la tierra y de tensiones por la amenaza de nuevos grupos armados con ocupar los espacios abandonados por la insurgencia, a lo que se agrega un aumento sustantivo del microtráfico con la violencia que lo acompaña (El Tiempo, 2021).

Lo que corresponde a la zona del nudo de Paramillo hasta el golfo de Urabá ha sido un corredor bastante dinámico de siembra de coca por las condiciones ambientales de difícil control y el acceso relativamente expedito al Atlántico y el Pacífico. Así, la zona posee corredores fluviales

y terrestres en donde se presenta una constante y continua disputa entre actores armados por las rutas de tráfico de drogas y de migrantes (Millán Valencia, 2018). En lo que respecta a los cambios demográficos que se presentan en la figura 5, a excepción de Zaragoza -región de importancia minera y que se encuentra en límites con municipios históricamente afectados por la violencia con altas tasas de desplazamiento como Segovia, Caucasia o Cáceres (Rutas del Conflicto, 2022)-, no se observan impactos significativos. Por el contrario, la zona de Sucre y Bolívar sí refleja una disminución en su población rural, destacándose el municipio de San Onofre, que fue de dominio paramilitar durante la década de 1990. Así, aunque en la región se han desmovilizado tanto los grupos paramilitares como de las FARC, sigue siendo un corredor estratégico para la salida de cocaína y marihuana por los puertos y radas del Caribe, con expansión de nuevos grupos armados que se han extendido a otros municipios del departamento de Sucre (Álvarez, 2021)

Finalmente, las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta también presentan, aunque en menor intensidad, cultivos de coca. Allí la población rural también ha disminuido entre el 2005 y el 2018 y desde el año 2021 se ha llevado a cabo un proceso de reconfiguración territorial por las acciones de grupos paramilitares y bandas criminales. Esta región también ha sido protagonista del desplazamiento de población principalmente hacia Santa Marta debido a la acción de los grupos armados (Pares, 2015).

Un panorama general del desarrollo del programa PDET se obtiene del informe de implementación del segundo semestre del año 2021 (ART, 2021), en el que se señala que el 23,8% de las iniciativas formuladas se encuentran dentro de una ruta activa de desarrollo. Sectorialmente, el punto de mayor avance es el de educación rural con un 25,5% aunque sólo el 9,3% de estas iniciativas están

asociadas al pilar de reconciliación, convivencia y paz. La distribución espacial de estas iniciativas se observa en la FIGURA 6 en donde se puede evidenciar que la subregión Alto Patía y Norte del Cauca han sido las zonas con mayor implementación de iniciativas con un 14,3%, contrario a la zona del Pacífico Medio, conformada por municipios de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, que ha tenido el menor porcentaje con un 2,7% de las iniciativas con ruta de implementación activa.

Por otro lado, frente al pilar ‘Reconciliación, convivencia y construcción de paz’, que es el que mayor relación tiene con los propósitos de este artículo, puesto que sus iniciativas están enfocadas en generar estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, se concentra en la dimensión de seguridad y particularmente en tres variables: homicidios, hurtos y secuestros. Así, los datos evidencian un aumento en la tasa de homicidios en 15 de las 16 subregiones PDET, mayor a la que registran los municipios no PDET. Sobresalen en este indicador las regiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Alto Patía y Norte del Cauca y Catatumbo. La tasa de hurtos, por su lado, también presenta un incremento sustantivo

del 8,4% frente al primer semestre del 2020. Y, finalmente, frente a la tasa de secuestros, que es el otro indicador para diagnosticar este pilar, se encuentra que los municipios PDET concentran el 12% de las personas secuestradas en el país.

Finalmente, en este informe también resaltan resultados positivos alrededor del aumento en la cobertura de conexión a Internet en todos los municipios del programa así como un mayor número de personas de esas zonas con mayor acceso a la educación superior, avances importantes en términos de reactivación económica y el crecimiento del Producto Interno Bruto departamental debido al aumento de la producción en ciertos sectores de cada región como se observa en la TABLA 1, a excepción del César y la Guajira, aunque destacan el aumento en la producción en los sectores de eliminación de desperdicios y aguas residuales, caucho y plástico y captación y distribución de agua para ambos casos (ART, 2021).

A partir de la relación anterior se puede concluir, entonces, que todas estas acciones a nivel municipal de los PDET demuestran las dificultades en la implementación de los acuerdos de paz, en particular porque el Gobierno en ejercicio ha

FIGURA 6. Iniciativas con ruta activa (diciembre 2021).

FUENTE: ART, 2021

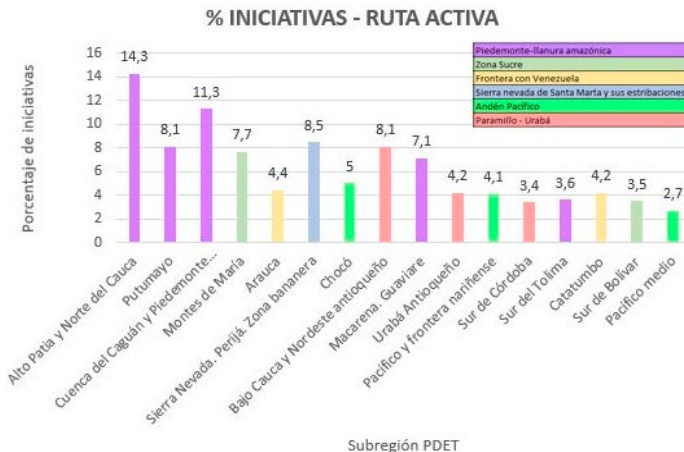


TABLA 1. Cambio porcentual del PIB departamental 2019-2020.

FUENTE: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). ELABORADO POR LOS AUTORES

DEPARTAMENTOS	2018	2019	Cambio porcentual	Con municipios PDET
Amazonas	759	808	6,45	
Antioquia	141.680	153.558	8,38	SI
Arauca	5.091	5.619	10,37	SI
Atlántico	43.369	46.575	7,39	
Bogotá D.C.	253.941	273.524	7,71	
Bolívar	35.410	38.285	8,12	SI
Boyacá	26.884	28.574	6,28	
Caldas	15.711	17.012	8,28	
Caquetá	4.072	4.313	5,94	SI
Casanare	15.507	16.465	6,17	
Cauca	17.479	18.755	7,30	SI
Cesar	21.263	20.725	-2,53	SI
Chocó	3.777	4.168	10,34	SI
Córdoba	16.800	18.279	8,80	SI
Cundinamarca	59.085	63.112	6,82	
Guainía	364	390	7,21	
Guaviare	783	832	6,26	SI
Huila	15.989	17.198	7,56	SI
La Guajira	11.882	11.225	-5,53	SI
Magdalena	13.233	14.148	6,91	SI
Meta	35.331	38.496	8,96	SI
Nariño	14.835	15.907	7,23	SI
Norte de Santander	15.443	16.289	5,48	SI
Putumayo	4.033	4.049	0,38	SI
Quindío	7.951	8.533	7,32	
Risaralda	15.877	17.078	7,57	
San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Archipiélago)	1.531	1.639	7,08	
Santander	63.776	69.125	8,39	
Sucre	8.123	8.697	7,06	SI
Tolima	21.002	22.526	7,26	SI
Valle del Cauca	95.894	103.173	7,59	SI
Vaupés	281	303	7,70	
Vichada	635	688	8,38	

ralentizado, especialmente mediante omisiones presupuestales e incumplimientos en inversiones comprometidas, el avance en los compromisos acordados (Ramírez, 2019; Ríos Sierra, 2022, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019). Ello ha generado que las acciones conducentes a la garantía de no repetición del conflicto se hayan dilatado, incentivando nuevos fenómenos de violencia en el territorio y generando lo que Ríos Sierra (2022) llama, una ‘implementación selectiva’ en la que se desfinancian ciertos procesos y se omiten otros.

Las consecuencias de esta asimetría en la implementación de los acuerdos, incluyendo la escasa capacidad del Estado para recuperar los espacios antes dominados por las FARC, ha facilitado la expansión de grupos armados en muchas zonas buscando el control de territorios estratégicos, por ejemplo, aquellos con salida al océano Pacífico, y presionando el desplazamiento de la población con especial afectación a los municipios históricamente impactados por el conflicto armado (CODHES, 2018).

No obstante, González *et al.* (2015) consideran también que centrar la discusión exclusivamente en la caracterización de ‘buenos’ políticos, presencia institucional, o el argumento de llevar el Estado a las regiones marginales no es suficiente y se deben aprovechar las dinámicas territoriales existentes para formar coaliciones de poderes locales, y trabajar con estos actores para alcanzar los fines deseados de pacificación y desarrollo, entendiendo que en el Estado moderno existen conjuntos diferenciados de instituciones y que en todas las regiones, incluso las periféricas, existen redes de poder y sistemas de autoridad que articulan su territorialidad (González *et al.*, 2015).

En este sentido, la presencia diferenciada del Estado podría estar enmarcada en la delegación de funciones en los poderes locales y regionales, aunque con negociaciones permanentes en el propósito de conciliar los intereses divergentes al

interior de las regiones. En todo caso, los autores también recalcan que la desarticulación entre la política local y la nacional ha generado un sesgo localista en la formación del Estado, favoreciendo el desarrollo de corrupción y violencia política en lo local. Es por ello que, para el sostenimiento de la paz, es necesario generar reformas que permitan una mayor transitividad y representación en los niveles territoriales, pero también aumentando la capacidad de Estado central en términos de monitoreo y vigilancia.

En ese sentido, así como el territorio puede ser un instrumento político para las poblaciones ante el Estado, también puede convertirse en un instrumento de control para subordinar las poblaciones rurales. Como menciona Stienen (2020), el enfoque de paz territorial se encuentra en tensión debido a que tanto el gobierno como las FARC-EP tienen dos interpretaciones del ‘espacio estatal’ o lo que Lefevre llamó el ‘espacio abstracto’, definido como el producto de la instrumentalización espacial de dominación donde se desarrollan las políticas estatales. Así, para el Gobierno colombiano este espacio se define a partir de la extensión de las instituciones del Estado central hacia los territorios rurales periféricos, los cuales evalúa como ‘espacios vacíos’ y a sus habitantes identifica como ‘víctimas’, y su propósito es integrarlos a la dinámica económica general del país, incluyendo la explotación de los recursos naturales que son inaccesibles debido al conflicto. Esta lectura, sin embargo, como menciona la autora, omite la existencia de un cierto tipo de ‘contrasoberanía’ asociada con los intereses locales y regionales por lo que frecuentemente esta actitud, y acción, del Estado choca con las exigencias de las comunidades por un reconocimiento por el Estado de mayor autonomía sobre el territorio.

5. Conclusiones

Ha existido un argumento recurrente, tanto en la literatura como en la sociedad, de que la ausencia institucional es la causa principal del conflicto armado en Colombia. Incluso, las respuestas del Estado para resolver los problemas de violencia en los territorios han estado dirigidas en mayor medida a esta tesis y bajo esta se han propuesto soluciones, tal como se ve reflejado en los municipios PDET. Sin embargo, la presencia de las instituciones estatales ha sido ejecutada bajo una idea principalmente nominal, es decir instituciones como la fiscalía o el ICBF se pueden encontrar a lo largo del territorio colombiano y muchas son aceptadas por la sociedad como una muestra de las garantías que ofrece el Estado. Sin embargo, esta garantía no llega a todo el territorio y muchos de los funcionarios se ven limitados en sus funciones por la corrupción y las amenazas a su seguridad. En otros territorios, por otra parte, lo que se presenta es una ausencia deliberada del Estado que ha permitido que grupos al margen de la ley mantengan el control de la zona, frecuentemente asociados con proyectos de inversión en sectores agrícolas y mineros (Serje de la Ossa, 2012; Pécaut, 2013).

Por otro lado, la demografía de los municipios PDET evidencian dificultades importantes para el éxito del programa. Muchos municipios evidencian una notoria incapacidad para retener la población en sus territorios resultado de una inestabilidad política y socioeconómica atribuible, en gran medida, a la debilidad de la acción estatal, las bajas condiciones de seguridad, pero también a las reconfiguraciones territoriales de los grupos armados ilegales tras la firma de los acuerdos de paz en el 2016 que no sólo afectan directamente muchas de estas regiones, sino que también atraen población hacia nuevos frentes donde prosperan las actividades ilícitas que han sido un combustible para la violencia armada.

Así, modificar las nociones preexistentes de lo que se entiende por centro y periferia, empezando por eliminar la idea de oposición entre ambas y romper las nociones que se han arraigado en la población del 'efecto periferia' del que nos habla Serje, es fundamental para comprender la geopolítica del conflicto armado. Más que una oposición es viable ver las relaciones entre las diferentes regiones como un sistema integrado de espacialidades cambiantes que se ilustra, además, en la alta movilidad espacial que ha mostrado, en las últimas décadas, fenómenos asociados al conflicto interno como el desplazamiento forzado con un centro de gravedad que ha fluctuado de norte a sur en el noroeste del país (Siabato y Montilla-Montilla, 2022). Ello no es más que el reflejo de las cambiantes relaciones en el territorio respondiendo a la vigencia, o no, de los recursos existentes en las regiones que atraen tanto a actores legales como ilegales que rehacen continuamente las relaciones de poder. De esta manera, si bien las instituciones son, en teoría, las reguladoras del comportamiento individual, no se debe desconocer el papel que tienen las comunidades y la gobernanza que implica un desarrollo territorial 'desde abajo', el cual ha permitido resolver numerosos problemas de carácter local. Así, es viable reconocer que una gobernanza combinada con autorregulación local y regional vs una intervención del Estado central dirigida puede ayudar a resolver muchas dificultades, más cuando la idea de un Estado central omnipresente en un territorio tan extenso como el colombiano es muy difícil de garantizar.

Finalmente, señalemos que el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial es una innovación importante en la gestión territorial, particularmente en función de atender la problemática del conflicto armado. Los pilares a partir de los cuales es definida la política recogen temas clave para el ordenamiento rural, la adecuación de tierras, la

salud, la educación, entre otros. Como se expuso a lo largo del escrito, hasta la fecha las acciones ejecutadas en la materia han sido importantes, pero aún es prematuro para evaluar su impacto real. A pesar de eso, si es posible ver un incremento en los recursos invertidos respecto a los años anteriores, así, el monto de las inversiones pasó de \$1.427.947 en el 2019 a \$6.785.337 en el 2021, siendo el OCAD Paz (Órgano Colegiado de Administración y Decisión), la fuente movilizadora de mayor inversión, aprobando el 81,9% de los recursos para 563 proyectos con cerca de \$6,25 billones, de estos el 44,6% se encuentran sin contratar, el 44,9% en ejecución y el 10% terminados (ART, 2021; Central PDET, 2022). Esto ha generado impactos efectivos en la calidad de vida de la población asentada en esos municipios, siendo un ejemplo el crecimiento agregado a la economía municipal, tal como se ilustra en la tabla 1.

Por otro lado, el total de iniciativas desarrolladas de manera completa es aún muy bajo y los resultados deben evaluarse cuando estos hayan alcanzado un mayor avance. Por ahora, si bien la presencia de las instituciones formales no garan-

tiza el fin del conflicto, la acción efectiva de ellas si condiciona el accionar de los grupos armados ilegales y ello remite a ciertos cuestionamientos ¿Qué mecanismos son necesarios para disminuir las redes de clientelismo y corrupción en las entidades públicas? ¿Cómo generar garantías de seguridad a los funcionarios que trabajan para territorios afectados por la violencia? Y, frente al desarrollo de los programas para fortalecimiento institucional ¿Cómo contribuir desde las instituciones y la academia para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los programas que definen el futuro de los territorios? ¿Cómo garantizar la continuidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial ante un cambio de gobierno?

Se puede, entonces, concluir recalando que es necesario profundizar aún más en el estudio geográfico de la institucionalidad en las regiones y su relación con el desarrollo económico y social, así como su contribución en la resolución de las problemáticas ligadas al conflicto armado. Este modesto ejercicio es sólo una apertura a la incorporación de estas ideas de la geografía regional en el análisis de nuestros problemas territoriales.

6. Notas

Este artículo ha sido financiado con los recursos derivados de la convocatoria 872 ejecutada por Minciencias con recursos del Centro de Memoria Histórica y que corresponde al proyecto Territorio y conflicto, un atlas histórico del conflicto armado en Colombia, 1964-2017, código 80740-156-2021.

- 1 Los conceptos de centro-periferia han sido centrales en el discurso geográfico desde la década de 1960, cuando se comienza a leer de manera diferente el espacio mundial reconociendo el centro y la periferia como “*las dos componentes de un orden social sustentado en una evidente desigualdad*” (Hiernaux y Lindón, 2004).
- 2 El informe del que fueron obtenidos los datos recopila información de las organizaciones armadas que se definen como ‘sucesoras del paramilitarismo’. Algunas de ellas tienen relación con las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia como el Clan del Golfo, los Rastrojos, las Águilas Negras, los Puntilleros y otras que aparecen de forma local como La Constru, Los Pachenca, La Oficina, La empresa, La Cordillera, Botalones, La Nueva Generación, Los Paracos del Magdalena Medio, Nuevo Renacer y Caquetefios (Indepaz, 2017).
- 3 De acuerdo con lo señalado sobre centro y periferia, a escala global, gran parte de América Latina, África y el sudeste asiático se consideran regiones periféricas fren-

te a Europa, Norteamérica y parte de Asia. Para el caso de Colombia, viendo la escala nacional, la zona andina es la que se ha establecido como la región central, junto a algunas áreas de la región Pacífica y Caribe, concentrando parte importante de la producción nacional, población, talento humano cualificado, infraestructura urbana... Las ciudades que destacan son Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga que desarrollan redes metropolitanas que van configurando nuevas centralidades en el sistema de ciudades. Esto frente a la Orinoquía y la Amazonía que representan solo el 5% de la población en el 60% del territorio nacional, pero que además de su poca población tienen las características definidas para las periferias. A escala local dentro de las ciudades también se encuentran estas relaciones, p. ej., en los barrios populares ubicados en zonas marginales de las ciudades, pero al mismo tiempo, las periferias tienen regiones centrales. Es así como se entiende la periferia dentro de un continuo urbano en expansión, porque sólo puede haber periferia, mientras haya un centro (Lindón, 2020; Serje de la Ossa, 2017).

- 4 La disputa por el control de la tierra ha sido y sigue siendo un factor clave en el desarrollo del conflicto armado y aunque hoy se plantee más la lucha por el territorio y no por tierra, ello implica que en el nivel político tanto la posesión como la soberanía son elementos centrales. Es por ello que durante la firma de los acuerdos de paz se introdujo el concepto de Paz territorial como marco interpretativo para el análisis del conflicto armado. Este concepto es interesante para la realidad colombiana porque, como indica Stienen (2020), tiene en cuenta la parcelación del territorio en términos de soberanía y pretende extender el control del Estado sobre espacios ‘perdidos’.

7. Referencias citadas

- ÁLVAREZ, R. 2021. Preocupación en San Onofre por casos de orden público. *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/regional/preocupacion-en-san-onofre-por-cas-os-de-orden-publico-KE5161480>. [Consulta: enero, 2022].
- AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (ART). 2021. *Informe de seguimiento a la implementación del los PDET*. Colombia.
- BEUF, A. 2022. “El pensamiento falsbordiano de la región a la luz de los usos contemporáneos de la noción de territorio.” En: J. MONTOYA G. y G. A. AVENDAÑO L. (edis.), *Pensamiento geográfico en Colombia: ideas, personajes e institucionalización. Apuntes de la Cátedra de Pensamiento Colombiano de la Facultad de Ciencias Humanas y del XVII Ciclo Anual de Conferencias en Geografía*. Bogotá, Colombia. (En prensa).
- CASTRO Q., M. F.; ARABIA WARTENBERG, J. y A. E. CELIS N. 1999. “El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998.” *Revista de planeación y desarrollo* 30(3): 81-105.
- CENTRAL PDET. 2022. *Estadísticas de las inversiones en los pdet*. Disponible en: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/estadisticas-de-las-inversiones-en-los-pdet/>. [Consulta: junio 2021].
- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (CEPDIPO). 2019. “La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque Tendencia a la perfidia y simulación”. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/paz-simulada/#/?playlistId=0&videoId=0> [Consulta: noviembre, 2021].
- CODHES. 2018. *Boletín CODHES INFORMA*. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://codhes.files.wordpress.com/2019/05/codhes-informa-95.-fronteras-sur.pdf>. [Consulta: marzo, 2022].

- CORTÉS VILLALBA, V. 2021. *Personeros municipales denuncian que trabajan bajo amenazas y sin presupuesto*. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/personeros-municipales-denuncian-que-trabajan-bajo-amenazas-y-sin-presupuesto-article/>. [Consulta: noviembre, 2021].
- CUBIDES, F. y C. DOMINGUEZ (Ed.). 1990. *Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales*. Ministerio del Interior / Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. 2022. *Aumentan casos de familias desplazadas por confrontaciones de grupos armados en Arauca*. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10672/Aumentan-casos-de-familias-desplazadas-por-confrontaciones-de-grupos-armados-en-Arauca-Arauca-Venezuela-Defensor%C3%ADa.htm>. [Consulta: abril, 2022].
- DICKEN, P. 2011. *Global shift : mapping the changing contours of the world economy*. (6th ed.). Guilford Press. New York.
- DUARTE MAYORGA, N. 2018. "San Jacinto: abandono estatal en tiempos de paz." En: J. REVELO REBOLLEDO y M. GARCÍA VILLEGAS (Dirs.), *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*, 200-231. Colección Dejusticia. Bogota, Colombia.
- DUNCAN, G.; VARGAS, R.; ROCHA, R. y A. LOPEZ, A. 2005. *Narcotráfico en Colombia. Economía y Violencia*. Fundación Seguridad y Democracia. Bogota, Colombia.
- EGBA JIMÉNEZ, C. y J. SOLEDAD SUESCÚN. 2008. "Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia." *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 47: 207-235.
- EL NUEVO SIGLO. 2021. *El Catatumbo, zona estratégica del conflicto*. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-20-2021-el-catatumbo-zona-estrategica-del-conflicto>. [Consulta: marzo, 2022].
- EL TIEMPO. 2021. *Reacer en la cuna de las FARC*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/planadas-tolima-asi-esta-el-municipio-en-el-que-nacio-las-farc-tras-acuerdos-de-paz-317060>. [Consulta: marzo, 2022].
- ESCUDE, C. 2009. "La civilización iberoamericana y sus relaciones internacionales." En: *On the state of latin american states: approaching the bicentenary*, pp. 439-522. Krakow Society for Education AFM Publishing House. ISBN: 978-83-7571-014-4.
- GARCÍA VILLEGAS, M. y J. R. ESPINOSA. 2013. *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, Colombia.
- GOBIERNO DE COLOMBIA y FARC-EP. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana, Cuba.
- GONZÁLES, F. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi-Cinep. Bogotá, Colombia
- GONZÁLES, F.; GUZMÁN, T. y V. BARRERA (Ed.). 2015. *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia*. CINEP/PPP. Bogotá D.C., Colombia.
- HARTO DE VERA, F. 2016. "La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta" *Cuadernos de Estrategia*, 183: 119-146
- HIERNAUX, D. y A. LINDÓN. 2004. "La periferia: Voz y sentido en los Estudios Urbanos." *Papeles de población*, 10(42): 101-123
- INDEPAZ. 2017. *Dejación de armas y sometimiento*. XIII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares primer semestre 2017. Bogotá, Colombia.
- LINDÓN, A. 2020. "La periferia: fragmentos inestables de la ciudad vivida". *Perspectiva Geográfica*, 25(2): 15-33.

- MILLÁN VALENCIA, A. 2018. *El infierno de cruzar el Tapón del Darién, la región más intransitable y peligrosa de América Latina (que corta en dos la ruta Panamericana)*. BBC News (31 de enero de 2018, Mundo). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41405970>.
- MOLANO BRAVO, A. 2009. *La doble al Vichada*. El Espectador. Bogotá, Colombia.
- NORTH, D. 1991. "Institutions." *The journal of economics perspective*, 5(1): 97-112
- PAASI, A. 1996. "The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity." *Fennia*, 105-146
- PARES, FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN. 2015. "El silencioso desplazamiento intraurbano en Santa Marta". Pares. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-silencioso-desplazamiento-intraurbano-en-santa-marta>. [Consulta: abril, 2022].
- PARSONS, J. J. 1996. *Urabá, salida de Antioquia al mar: geografía e historia de su colonización*. (2a ed.). Banco de la República, Ancora Editores. Bogotá, Colombia.
- PÉCAUT, D. 2013. *La experiencia de la violencia: los desafíos del relato y la memoria*. La Carreta Editores. Medellín, Colombia.
- POVEDA CLAVIJO, J. 2018. "Turbo: Estabilidad y cambio de la cooptación." En: J. REVELLO REBOLLEDO y M. GACIA VILLEGAS (Dirs.), *El Estado en la Periferia. Historias locales de debilidad institucional*, pp. 164-199. Colección Dejusticia. Bogotá, Colombia.
- RAFFESTIN, C. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Librairies Techniques. Paris, France.
- RAMÍREZ GIL, J. 2021. *Personero de Andes, Antioquia, renunció por amenazas de muerte*. RCN Radio. Disponible en: rcnradio.com/colombia/antioquia/personero-de-andes-antioquia-renuncio-por-amenazas-de-muerte.
- RAMÍREZ, C. 2019. "Acuerdo de Paz en el primer año del gobierno Duque". *Revista 100 días*. Cinep. Disponible en: <https://www.revistacienciascinep.com/home/acuerdo-de-paz-en-el-primer-ano-del-gobierno-duque/>. [Consulta: marzo, 2022].
- REVELO REBOLLEDO, J. y M. GARCÍA VILLEGAS. 2018. *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, Colombia.
- RÍOS SIERRA, J. 2016. "La periferalización del conflicto armado colombiano (2002-2014)." *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2): 251-275.
- RÍOS SIERRA, J. 2022. *Acuerdo de Paz: El doble discurso de Duque en el exterior*. El Espectador. Disponible en: "<https://www.elespectador.com/politica/acuerdo-de-paz-el-doble-discurso-de-duque-en-el-exterior/>". [Consulta: abril, 2022].
- RUTAS DEL CONFLICTO. 2022 *Municipio: Zaragoza. Convenios de fuerza y justicia*. Disponible en: <http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/378>. [Consulta: abril, 2022].
- SCHULTZE-KRAFT, M. 2012. "La cuestión militar en Colombia: La fuerza pública y los retos de la construcción de paz." En: ANGELIKA RETTBERG (ed.), *Construcción de paz en Colombia*, pp. 405-433. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.
- SERJE DE LA OSSA, M. 2012. "El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las 'zonas de frontera'." *Cahiers des Amériques latines*, 95-117.
- SERJE DE LA OSSA, M. 2017. "Fronteras y periferias en la historia del capitalismo: el caso de América Latina." *Revista de Geografía de Norte Grande*, 66: 33-48.
- SIABATO, W. e Y. MONTILLA-MONTILLA. 2022. "Caracterización espacial del desplazamiento forzado en Colombia durante el periodo 1984-2016." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 31(2): <https://doi.org/10.15446/rcdg.v31n2.101013>. (En prensa).

