

Trabajo de grado:

**Órdenes políticos en escenarios de transición de la guerra a la paz. Un
acercamiento a la experiencia de Santander de Quilichao, Colombia, en el
posacuerdo**

Presentado por:

Valeria Saavedra Cataño

Dirigido por:

Óscar Eduardo Valencia Mesa

2020-2

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Jurídica y Política

Ciencia Política

Abstract

Estudiar la construcción de orden político desde un marco weberiano ha generado limitaciones en los análisis debido a que este parte de considerar que los Estados cuentan con el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, cuando lo cierto es que se presentan dinámicas a nivel local e internacional que limitan el control que tienen los Estados en la totalidad del territorio. En un escenario de transición de la guerra a la paz, coexisten actores estatales y no estatales, incluidos los grupos armados ilegales y la población civil, los cuales implementan prácticas sociales, acuerdos y normas informales que buscan mejorar sus condiciones de vida ante la estatalidad débil que se presenta, tal y como ocurre en Colombia. Debido a que estas iniciativas no ocurren en el vacío, sino frente a otros actores con otros intereses, esto termina por dar lugar a la formación de oligopolios de coerción y violencia, lo que conduce a la configuración de órdenes criminales. A partir de una metodología mixta, basada en entrevistas semiestructuradas y encuestas en el municipio de Santander de Quilichao luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, en esta investigación muestro evidencia sobre el surgimiento de un orden político criminal en el que se han establecido patrones regulares de interacción entre el Estado y los actores no estatales, que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento específico (Schultze-Kraft, 2016). Concluyo que la construcción de un orden político en procesos de transición de la guerra a la paz en Colombia requiere de enfoques más atentos a cómo las prácticas informales -en algunos casos ilegales- terminan por contener o permear los intereses del mismo Estado al momento de implementarse un nuevo orden en el marco del posacuerdo en comunidades atravesadas por la guerra.

Tabla de contenido

Introducción	1
Estado del arte	6
Marco teórico	13
Metodología	20
Capítulo I: definiendo el proceso de construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno	26
Proceso de construcción de orden político centrado en el Estado	29
Proceso de construcción de orden político centrado en las iniciativas locales de la comunidad	32
Proceso de construcción de orden político centrado en un modelo híbrido	39
Capítulo II: la construcción de orden político en Colombia en escenarios donde actores estatales y no estatales implementan prácticas en el marco del conflicto armado interno	44
Construcción de órdenes alternativos por parte de los grupos armados ilegales	46
Estrategias de construcción de orden implementadas por el Estado en el marco del conflicto armado interno	50
Construcción de orden en los territorios en el marco del posacuerdo	60
Capítulo III: construcción de un orden político crimilegal en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, luego de la firma del Acuerdo de Paz	65
Caracterización del municipio de Santander de Quilichao	68
Resultados obtenidos en el trabajo de campo	70
Orden <i>crimilegal</i> en Santander de Quilichao	98
Conclusiones	108
Referencias	113
Apéndice	121
Anexo 1: entrevistas realizadas en el municipio de Santander de Quilichao	121
Entrevistas formales.	121
Entrevistas informales.	126
Anexo 2: formato de la encuesta aplicada en el municipio de Santander de Quilichao	128
Anexo 3: manual de codificación de los datos obtenidos a partir de las encuestas aplicadas en el municipio de Santander de Quilichao	133
Anexo 4: fotografías del trabajo de campo realizado en el municipio de Santander de Quilichao	137

Introducción

La construcción de orden político en escenarios de conflicto armado se presenta como todo un desafío en las sociedades contemporáneas gracias a la existencia de situaciones y dinámicas a nivel local e internacional que han llegado a poner en cuestionamiento el dominio con el que cuentan los Estados en todo el territorio. Se parte del hecho de que la construcción de orden en la arena internacional sufre un cambio en 1990: se pasa de intervenciones internacionales dirigidas por Estados e instituciones internacionales poderosas (Boutros-Ghali, 1992), a esferas, procesos y actores locales. La coyuntura muestra que las *intervenciones externas* estaban orientadas a construir órdenes ilegítimos, pues se centraban en el Estado, mientras las comunidades que habían experimentado la guerra eran excluidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la construcción de orden político ha sido analizada desde diversas perspectivas. Algunos autores, tales como Max Weber (1978), Michael Mann (1984), Giorgio Agamben (2002) y Douglass North, John Wallis y Barry Weingast (2009), han considerado una mirada tradicional en la que el proceso de construcción de orden político es entendido como una práctica exclusiva del Estado, donde resulta fundamental poder controlar el territorio y se busca garantizar la seguridad colectiva.

En cambio, otros autores, como Roger Mac Ginty (2014), María Teresa Uribe (1998, 1999), Christopher Courtheyn (2017), Ana Arjona (2014, 2016) y Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006), plantean que el orden político puede constituirse a nivel local debido a que se implementan prácticas sociales, acuerdos y normas informales que llegan a contar con un grado de legitimidad. Bajo esta mirada, el Estado, en muchas ocasiones, no juega un rol importante en escenarios de conflicto (Mac Ginty como se citó en Naucke, 2017). Además, la comunidad se hace una representación negativa del Estado a partir del tipo de presencia de este: promesas

incumplidas, violación a los derechos humanos, corrupción y militarización del territorio (Burnyeat, 2017). En consecuencia, los actores orientan sus estrategias de seguridad hacia la vida en comunidad. Estos acuerdos toman lugar en una esfera informal que no está sujeta a controles, presupuestos y metodologías externas, contrario a lo que ocurre en los enfoques tradicionales.

Considero que esta investigación resulta relevante dentro de la disciplina de la ciencia política debido a que le presta atención al rol que desempeñan los actores locales en la construcción de un orden político. Esta perspectiva de análisis posibilita que las comunidades locales sean reconocidas como actores que cuentan con un nivel de agencia. Además, pongo en evidencia el hecho de que el modelo tradicional de Estado -donde se habla del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del orden político (Weber, 1978)- no permite explicar las nuevas tendencias y conflictos que se dan en la actualidad, principalmente en lo que se refiere a los Estados en transición, pues se deja de lado la articulación de las viejas estructuras (algunas veces con componentes ilegales) con las nuevas, formándose oligopolios de seguridad. Esto es, los procesos a nivel local que limitan el control que tiene el Estado en la totalidad del territorio, tal y como sucede en Colombia.

Hay que tener en cuenta, del mismo modo, que el modelo weberiano de Estado es incapaz de explicar la coyuntura de interés en la medida en que dicho modelo tradicional, según lo planteado por Philipp Naucke (2017), descarta cómo funcionan los Estados en la práctica en las áreas de conflicto. De acuerdo al autor, los modelos antropológicos podrían explicar mejor estas dinámicas, ya que proporcionan conceptualizaciones que suponen que el Estado no es una entidad monolítica con una existencia dada y una voluntad unificada (Krupa y Nugent como se citó en Naucke, 2017).

Gracias a esta mirada, es posible concebir ciertas prácticas estatales como estrategias racionales, apropiadas y basadas en intereses que podrían concebirse como disfuncionales o fallidas si se observan desde la perspectiva del modelo weberiano de Estado (Das y Poole como se citó en Naucke, 2017). Ejemplo de estas prácticas estatales son los casos de corrupción y clientelismo, pero también las violaciones de los derechos humanos efectuadas por las fuerzas públicas. De hecho, Naucke (2017) sugiere que el Estado, en muchas ocasiones, ha regularizado la guerra debido a que esta se ha convertido en una estrategia de gobernanza en medio del conflicto armado, lo que justificaría la militarización en zonas estratégicas.

A pesar de que es importante considerar una mirada sobre la consolidación de orden político que prioriza las dinámicas que tienen lugar a nivel local, lo cierto es que en esta discusión no puedo desconocer al Estado como un actor necesario para configurar un orden político, pues no solamente cuenta con mayor burocracia y recursos de poder, sino que también, como se vio, su accionar, en la práctica, responde a estrategias de gobernanza en medio del conflicto.

Presentando el caso de Santander de Quilichao, en Colombia, surge una oportunidad inmejorable para observar la construcción de orden en un escenario donde confluyen los aspectos arriba descritos y que dan lugar al surgimiento de un orden político crimilegal. Ubicado en el norte del departamento del Cauca en una zona estratégica, este municipio cuenta con la presencia de actores armados ilegales que se ven beneficiados de la precaria presencia estatal, bajo riesgo para actuar y débil gobernanza.

De esta forma, la pregunta que establece esta investigación es: ¿por qué ha surgido un orden político crimilegal en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, luego de que actores estatales y no estatales implementaran prácticas en el marco del posacuerdo entre el Estado colombiano y las FARC-EP? Al retomar el concepto de *crimilegalidad* para describir el tipo de

orden político que se presenta en Santander de Quilichao, planteo que las dinámicas que han dado lugar a una clase particular de orden en este municipio pueden ser analizadas a partir del uso de una propuesta intermedia en la que se consideren las posturas que centran la construcción de orden en el Estado y aquellas que ponen de relieve las iniciativas o prácticas cotidianas de la comunidad que buscan mejorar sus condiciones de vida.

Luego de la firma del Acuerdo de Paz, y a pesar de que Santander de Quilichao es un municipio priorizado en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET -que buscan atender las necesidades de los municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (Plan de Desarrollo Municipal, 2016)-, persiste la violencia asociada a la presencia de grupos armados ilegales. Además, en el municipio se desarrollan prácticas como el clientelismo, la corrupción, entre otros, lo que da cuenta de la precariedad de las instituciones estatales.

De acuerdo a la realidad descrita, en Santander de Quilichao, lo legal se puede vincular con lo ilegal debido a que se constituye un *orden crimilegal* en el que es teóricamente posible, según Schultze-Kraft (2019), que la ilegalidad genere legitimidad si existe una creencia moral compartida en la ilegalidad. A raíz de que el Estado no cuenta con el monopolio sobre el uso de la violencia y la coerción, se presentan oligopolios de coerción y violencia gracias a la existencia de grupos armados ilegales que cooperan y compiten entre sí en el ejercicio de la autoridad política y en la búsqueda de objetivos particulares.

Argumento que un orden político *crimilegal* se ha constituido en el municipio de Santander de Quilichao luego de la firma del Acuerdo de Paz, donde el Estado colombiano cumple un rol relevante para consolidar un orden debido a que cuenta con mayor burocracia, recursos de poder y despliega, en la práctica, acciones que se constituyen como tácticas dentro de la gobernanza en

medio del conflicto armado. No obstante, y de forma paralela, a raíz de la estatalidad débil que se presenta en este municipio que conlleva a que la comunidad genere una representación negativa del Estado, la población civil asume un papel fundamental, ya que, actuando de manera independiente, implementa prácticas sociales, acuerdos y normas informales para mejorar sus condiciones de vida que van más allá del Estado y que se despliegan a nivel local, llegando a ejercer resultados en el proceso de construcción del orden político. Dicho orden político, además, se caracteriza por la existencia de actores estatales y no estatales, incluidos los grupos armados ilegales, los cuales forman oligopolios de coerción y violencia debido a que las prácticas desplegadas se entrecruzan con los intereses de diversos actores. Este hecho, en particular, cuestiona el supuesto weberiano sobre el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.

En esta investigación, establezco como objetivo general determinar las causas que explican el surgimiento de un orden político crimilegal en el municipio de Santander de Quilichao considerando las prácticas que han implementado los actores estatales y no estatales luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Por su parte, los objetivos específicos son:

1. Establecer cómo la literatura especializada ha estudiado la construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno.
2. Estudiar cómo el Estado colombiano ha concebido la consolidación de orden en escenarios donde actores estatales y no estatales se pliegan, impugnan y actúan en conformidad a la soberanía del Estado en el marco del conflicto armado interno.

3. Identificar las prácticas sociales, acuerdos y normas que han implementado actores estatales y no estatales en el municipio de Santander de Quilichao para construir un orden político crimilegal luego de la firma del Acuerdo de Paz.

Estado del arte

La construcción de orden político en escenarios de transición de la guerra a la paz ha sido un tema de estudio dentro de la ciencia política, en la medida en que se han analizado aspectos relacionados con la presencia que tiene el Estado en la totalidad del territorio, las implicaciones que supone la existencia de grupos armados ilegales para la construcción de legitimidad y orden y las iniciativas que despliega la población civil para garantizar su bienestar a raíz de una institucionalidad estatal débil. Para efectos de este trabajo, identifiqué tres perspectivas desde las cuales se ha estudiado la construcción de orden político, entendiendo que es un proceso que puede estar centrado en: el Estado, las iniciativas locales de la comunidad y un modelo híbrido. A su vez, la perspectiva de estudio centrada en el Estado da cuenta de un enfoque realista, mientras que la perspectiva centrada en las iniciativas locales de la comunidad permite hablar de un enfoque constructivista.

De acuerdo a lo anterior, y considerando que detrás de la idea de consolidación de la paz hay una discusión sobre cómo debe construirse un orden y qué factores implica, Mahecha (2018) sostiene que la construcción de paz posbélica se ha constituido como una prioridad de los Estados y otros actores del sistema internacional para evitar recaídas en los conflictos que se suponen terminados. Gracias a esto, a partir de 1990 se estableció una agenda para la paz llamada *consenso de paz liberal*, que consiste en el conjunto de acciones que buscan crear estructuras para solidificar y evitar la recaída en un escenario conflictivo, teniendo como principal actor al Estado que cumple con las recomendaciones dadas por organizaciones

internacionales. Así, hablo de la existencia de un orden de tipo liberal basado en el modelo weberiano, donde se pone como epicentro el Estado, la seguridad y el mercado, de tal manera que se pueda alcanzar una paz soberana.

Esta perspectiva que considera al Estado como eje central para hablar de la construcción de orden político parte, en primer lugar, de la idea del monopolio del uso legítimo de la fuerza (Weber, 1978), donde resulta clave estudiar el control del territorio por parte del Estado central, las formas de garantizar la seguridad colectiva y la instauración de instituciones formales. Además, se cree que es necesario fortalecer al Estado y a sus instituciones ante la existencia de Estados débiles y de baja institucionalidad (Mahecha, 2018). Es así como se llevan a cabo reformas encaminadas al sector de seguridad y a la creación de instituciones fuertes y viables a los objetivos planteados desde el Estado.

Si bien no puedo desconocer que el Estado realiza esfuerzos para llevar a cabo la construcción de la paz, lo cierto es que dichos esfuerzos están guiados desde un marco de la institucionalidad internacional, “desplazando a los sujetos a través de la guerra y la securitización, las instituciones y el mercado; y, a menudo, contrarrestando los logros alcanzados a través de la paz, los derechos humanos, la emancipación y el bienestar” (Richmond como se citó en Mahecha, 2018, p. 156). Esto ha generado la construcción de órdenes *intrusivos* que desconocen las prácticas cotidianas de las comunidades locales. Para esta tipología, los órdenes se construyen en escenarios *vacíos* que esperan ser intervenidos.

En el caso de Colombia, este tipo de orden no encaja con las dinámicas propias del conflicto armado que se ha desarrollado en el país, pues, como lo sugiere Naucke (2017), el Estado, lejos de buscar la seguridad y la paz para las comunidades que experimentan la guerra, ha terminado por regularizarla como una estrategia de gobernanza. Esta realidad responde, de acuerdo a los

modelos antropológicos, a que el Estado no es una entidad monolítica con una existencia dada y una voluntad unificada. Por ello, no se cree que el Estado tenga un propósito a priori como la construcción de la paz y la seguridad. Es así como ciertas prácticas estatales pueden ser concebidas como estrategias racionales, apropiadas y basadas en intereses que podrían considerarse como disfuncionales si se observan desde la perspectiva del modelo weberiano de Estado.

Se han presentado contextos en los que el Estado ha provocado situaciones de exclusión política y social, que se configuran como causas estructurales del conflicto armado interno (Mahecha, 2018). En otras palabras, el Estado ha deslegitimado su accionar cuando, en vez de proteger a la ciudadanía, atenta contra sus derechos, generando desconfianza entre la población civil que cuestiona el ejercicio monopólico que realiza el Estado en términos de construcción de paz.

De esta manera, señalo la existencia de otro tipo de orden que se centra en las iniciativas locales de la comunidad, donde la misma población civil busca la seguridad y la paz de manera independiente a los actores armados. Contrario al anterior modelo que percibe a las comunidades como actores pasivos y subsidiarios de políticas estatales, esta perspectiva muestra a la comunidad como un actor independiente y con capacidad para construir orden a partir de sus prácticas cotidianas y sin el Estado. Esta forma de construcción de paz comprende, además, agencias locales, dando lugar a formas de movilización política en las cuales, desde un espacio de cotidianidad, individuos y comunidades realizan acciones y estrategias políticas desde lo *local* hacia el Estado y los modelos internacionales, de manera transversal y transnacional (Mahecha, 2018). Cabe aclarar que la organización de la población en escenarios locales de construcción de paz responde, en muchas ocasiones, a una lógica de neutralidad frente a cualquier actor armado y

está enfocada en redes de significado discursivas alrededor de la reivindicación de factores comunitarios como la identidad, el territorio, los derechos fundamentales y el rechazo a la violencia.

Ante el abandono del Estado colombiano y la presencia de actores armados ilegales en los territorios, las comunidades locales han creado estrategias para garantizar su seguridad y satisfacer sus necesidades básicas, tales como vestido, alimentación, vivienda, estudio, entre otras. Si bien estas iniciativas no han logrado terminar con la violencia, lo cierto es que han permitido mejorar su calidad de vida, proveyéndose de su misma educación y comida, algo que se puede evidenciar en los casos de la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA), la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y la Asamblea Constituyente Municipal de Mogotes (Mahecha, 2018). Estos actores escapan de la dicotomía amigo-enemigo y surgen con una agenda diferente a la de los actores armados. Por consiguiente, a raíz de la debilidad del Estado o el tipo de presencia (militarización e ineficacia burocrática), la comunidad aparece como un actor independiente de los beligerantes. En muchas ocasiones, la comunidad se declara neutral y en ruptura con el Estado (Burnyeat, 2017), hecho que tampoco significa falta de orden.

Debido a que el Estado no garantiza la seguridad porque encuentra en la guerra una forma de gobernanza (Naucke, 2017), la comunidad misma crea estrategias de seguridad junto a una serie de prácticas sociales para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto permite evidenciar que la paz no es una condición como en la primera tipología, sino, más bien, un proceso basado en prácticas cotidianas que son construidas por un actor diferente al Estado. Estas prácticas cuentan con unas características particulares: toman lugar en una esfera informal, en donde, a partir del *ensayo y el error* (Mac Ginty, 2014), la misma población acuerda consensos para garantizar su convivencia y acceso a servicios básicos. Estas prácticas cotidianas

no surgen de un conocimiento externo, ni están sujetas a controles y metodologías de actores ajenos a la realidad de la comunidad. En cambio, son el resultado de las experiencias de las mismas comunidades que deben lidiar con las contingencias de la guerra y la debilidad del Estado. Esto muestra que la misma comunidad está facultada para tomar sus propias decisiones a partir de sus experiencias que van forjando en el día a día en contextos de guerra.

En términos generales, la perspectiva que se centra en las iniciativas locales de la comunidad orienta su análisis a partir de considerar factores como las prácticas cotidianas, la recuperación del tejido social y la agencia de la población civil para definir la construcción de un orden político. Bajo este enfoque, un orden político no se crea únicamente desde la fuerza, por el contrario, este puede surgir a partir de las prácticas informales que despliega la población civil y que se derivan del contexto que faculta a las comunidades para tomar sus propias decisiones (Mac Ginty, 2014).

Esta concepción de orden político puede complementar el vacío que deja la perspectiva de orden político centrada en el Estado y en su monopolio del uso legítimo de la fuerza, pues, considerando las tensiones y tendencias actuales que se presentan a nivel local y que limitan el control que tiene el Estado en la totalidad del territorio, se le presta atención a las dinámicas que tienen lugar a nivel local o en aquellos lugares donde el Estado no logra ejercer el control.

Es así como genero un diálogo entre la concepción de orden político centrada en el Estado y la concepción de orden político centrada en las iniciativas locales de la comunidad. Luego, introduzco el modelo híbrido para comprender cómo se puede configurar el orden político teniendo en cuenta la capacidad material de un actor y las prácticas informales de los actores no estatales. Señalo que el Estado comparte su autoridad, legitimidad y capacidades con otras estructuras, presentándose una interacción entre las instituciones estatales, las instituciones

tradicionales y las nuevas nociones sobre la ciudadanía y la sociedad civil (Clark, 2001). Los órdenes políticos híbridos se consolidan a partir de la combinación de elementos que provienen de modelos de gobernanza de Occidente y elementos que se derivan de las prácticas y tradiciones locales. Sin embargo, se presenta un desafío en lograr encontrar las formas más apropiadas para la complementariedad y la interacción de dichos elementos.

Debido a que el modelo híbrido parte de asumir que las instituciones estatales funcionan conforme estén ancladas a las prácticas y a las normas sociales y culturales (Boege, Brown, Clements y Nolan, 2008), en un contexto de guerra irregular, resulta necesario analizar cuál es la relación que se establece entre el Estado central y los territorios en los cuales se ha establecido un orden por medio de prácticas informales que cuentan con un grado de legitimidad.

Partiendo de lo anterior, surge el interés por estudiar cuáles son los actores y los intereses que existen detrás de la disputa entre grupos armados en el marco de una guerra irregular. Uno de los grandes desafíos que tiene la construcción de paz tiene que ver con el poco control que ejerce el centro sobre los territorios, los cuales se convierten en arenas en las que actores estatales y no estatales compiten por el dominio y el poder (Schultze-Kraft, Valencia y Alzate, 2016). Estas disputas, si bien pueden ser localizadas, también responden a patrones de interacción entre el centro y la periferia o entre élites nacionales y subnacionales. La violencia organizada se convierte en un medio eficaz para establecer y defender órdenes políticos locales. Bajo esta mirada, la paz deja de ser una responsabilidad exclusiva del Estado, pues lo informal/ilegal también cuenta con la capacidad de establecer orden local. Debido a que en este tipo de escenarios confluyen variedad de actores con distintos propósitos, se constituyen oligopolios de coerción y violencia que conducen a la formación de órdenes criminales.

Al abordar el estudio de la construcción de orden político en un escenario en el que hay presencia de grupos armados ilegales en los territorios, encuentro que las comunidades locales no combatientes también cumplen un rol en este proceso. Según Ana Arjona (2016), en la guerra ocurren diversas dinámicas, no solo la violencia. Una vez empiezan a presentarse nuevas rutinas en las zonas de guerra, la gente tiene expectativas sobre lo que podría suceder. La autora se refiere a la existencia de dicha previsibilidad como orden, en la medida en que cada forma de orden se basa en un conjunto de instituciones, es decir, reglas formales o informales, normas y prácticas que estructuran la interacción, permitiendo que exista dicha previsibilidad. "Las expectativas de los civiles y los combatientes sobre el comportamiento de los demás, crean patrones específicos de interacciones sociales, económicas y políticas" (Arjona, 2016, p. 21-22), y, por extensión, se crean las instituciones.

Considerando lo expuesto, el orden social en tiempos de guerra se refiere al "conjunto particular de instituciones que subyacen al orden en una zona de guerra" (Arjona, 2016, p. 22). Pueden surgir dos tipos de órdenes durante la guerra: por una parte, está la *rebelocracia*, donde los actores armados intervienen en los asuntos locales, regulando conductas que van más allá del pago de contribuciones y del orden público, interviniendo en los ámbitos económico, político y social. El grupo adopta, además, funciones centrales en la comunidad, tales como dirimir conflictos sobre propiedad y regular servicios públicos. Por su parte, la *alioocracia* se refiere a un escenario en el que los combatientes limitan su intervención para hacer cumplir solo reglas mínimas sobre seguridad y pago de contribuciones (Arjona, 2016).

Bajo esta perspectiva, el rol del Estado, en este contexto, se analiza como doble, dependiendo de su nivel de capacidad militar.

En las comunidades donde la capacidad militar del Estado es mayor, las fuerzas armadas del Estado serán más propensas a competir por el control con los insurgentes. (...) La competencia armada lleva a los rebeldes a operar bajo horizontes de corto tiempo, lo que los hace menos dispuestos y capaces de cumplir cualquier contrato social con la población. Por lo tanto, el desorden es más probable que la *rebelocracia* o la *aliocracia*, en aquellos lugares donde la capacidad militar del Estado es alta. (...). El segundo mecanismo por el cual el Estado puede dar forma al orden social es a través de su efecto en las instituciones preexistentes de la comunidad. Si el Estado proporciona instituciones efectivas y legítimas, especialmente instituciones en disputa, los civiles deben tener fuertes preferencias para preservar las instituciones estatales y una alta capacidad para resistir los intentos gobernantes de los grupos armados. [En este escenario] Es probable que surja la *aliocracia*. Por el contrario, cuando se percibe que el Estado es ilegítimo o ineficaz, será más fácil para los combatientes establecer la *rebelocracia* (Arjona, 2016, p. 79).

De acuerdo a lo anterior, cuestiono la idea que se suele tener sobre las zonas donde hay conflicto armado, pues, en vez de ser considerados como territorios donde hay anarquía y caos, son lugares en los que pueden surgir, en muchas ocasiones, nuevos órdenes locales.

Marco teórico

En esta investigación, parto de considerar un enfoque ecléctico, donde se intentan compatibilizar elementos de diferentes enfoques teóricos con la aspiración de buscar lo mejor de cada uno en un nuevo enfoque, pretendiendo resolver las contradicciones y superar las insuficiencias existentes en los anteriores (Ortiz, 2000). Bajo este enfoque, llevo a cabo la adopción selectiva de elementos que componen enfoques diferentes, siendo posible construir un

nuevo sistema consistente y apropiado para analizar el objeto de estudio. Esto me permite coordinar y reconciliar diferencias entre distintas posiciones teóricas.

Con esto en mente, en este trabajo tomo elementos del realismo y del constructivismo para analizar cómo se ha dado el proceso de construcción de orden político en Santander de Quilichao. En lo que se refiere al realismo, este pone el énfasis en el accionar racional y unitario del Estado para satisfacer sus intereses nacionales, por lo que se entra a considerar su poder material (Tokatlian, 2000). De acuerdo a esta mirada, aspectos como el control del territorio, la seguridad colectiva, el monopolio del uso legítimo de la fuerza, entre otros, toman relevancia al momento de analizar el objeto de estudio. Por ello, en el caso del conflicto armado interno en Colombia, medidas implementadas por el Estado, como la descentralización y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, han sido concebidas como estrategias para construir orden a partir del despliegue de reformas encaminadas al sector de seguridad y a la creación de instituciones fuertes y viables a los objetivos planteados desde el Estado (Mahecha, 2018).

No obstante, para efectos de esta investigación, esta perspectiva teórica deja de lado las nuevas dinámicas que se presentan a nivel local e internacional y que pueden limitar el control que tiene el Estado en la totalidad del territorio, llegando a desafiar su monopolio del uso legítimo de la fuerza (Weber, 1978). Por lo tanto, se queda corta para explicar los procesos informales que se viven a nivel local desde la cotidianidad.

Debido a que la construcción de orden bajo el modelo weberiano no encaja con la problemática colombiana, el Estado, retomando lo expuesto por Naucke (2017) y Burnyeat (2017), puede entenderse como un producto que resulta de los encuentros Estado-sociedad, con dimensiones materiales -cómo el Estado se manifiesta en la vida de las personas- e imaginarias -

cómo su comprensión del mismo está determinada por sus ubicaciones y sus encuentros con los funcionarios y procesos estatales-, yendo en sintonía con el constructivismo. En la primera dimensión, y siguiendo a Burnyeat (2017), la comunidad tiene unos encuentros con el Estado, más allá de que sea intencional o no, a partir de la militarización, estigmatización, asesinatos, corrupción, violación de los derechos humanos, clientelismo y la ineficacia burocrática (promesas incumplidas). En la dimensión imaginaria, la comunidad se hace una representación del Estado como un actor *corrupto* e inoperante, generando una ruptura en su relación con este.

Como sugiere Ramírez (2015), el Estado, en Colombia, se ha construido teniendo en cuenta que la división entre el Estado y la política de los partidos políticos precede a la división entre el Estado y la sociedad. Así, en el imaginario nacional existe el deseo de ver un Estado que sea independiente de la política, pero, en la práctica, la política es dominante, y son los partidos políticos y sus actividades las que producen el efecto estatal. Teniendo en cuenta estos factores, el Estado no es autónomo de la política de los partidos políticos y no refleja la burocratización tecnocrática independiente esperada en un Estado moderno.

Considerando esta mirada, es posible entender cómo trabaja el Estado en la práctica, por lo que las percepciones de las comunidades sobre el Estado deben tenerse en cuenta en cualquier intento de construcción de confianza (Burnyeat, 2017). Contrario a un enfoque realista donde el Estado puede concebirse como una entidad monolítica y separado de la sociedad, aquí se evidencia cómo el Estado se construye en sus encuentros con la comunidad. A partir de esto, introduzco el constructivismo, el cual centra su atención en las prácticas informales, los hábitos y las identidades que definen un orden en un espacio determinado.

El constructivismo, según Andrés Casas y Rodrigo Losada (2008), parte del supuesto de que el actor social es un producto social, es decir, que su respectiva identidad es construida por el

sistema colectivo de significados y normas dentro del cual se mueve. Luego, sus intereses, creencias, afectos y conductas se encuentran condicionados por ese entorno social. A su vez, la realidad material que rodea al actor social solo adquiere significado en la medida en que es interpretada por la sociedad. Esta perspectiva considera aspectos como las prácticas cotidianas, la recuperación del tejido social y la agencia de la población civil.

A pesar de lo expuesto, el constructivismo desconoce el rol que cumple el Estado en el proceso de construcción de orden político gracias a su burocracia y a la gran capacidad material con la que cuenta, siendo esto último un rasgo que también caracteriza al actor armado ilegal.

Al evidenciar las limitaciones que presentan el realismo y el constructivismo, el uso del enfoque ecléctico me permite afirmar que el orden político, en Estados en transición de la guerra a la paz, se constituye a partir del accionar del Estado en los territorios por medio de su capacidad material, burocracia y el despliegue, en la práctica, de acciones que se constituyen como tácticas dentro de la gobernanza en medio del conflicto armado. Este orden político también se ve condicionado por las prácticas sociales, acuerdos y normas informales que implementa la población civil a nivel local, pues, ante la debilidad del Estado y la presencia de actores armados ilegales, la comunidad, que surge como un actor independiente de los beligerantes, ha definido estrategias para garantizar su seguridad y satisfacer sus necesidades básicas.

En el marco del posacuerdo en Colombia, mediante esta investigación doy cuenta de una propuesta intermedia, situándose entre las posturas que centran la construcción de orden en el Estado y aquellas que ponen de relieve las iniciativas o prácticas cotidianas de la comunidad. Estas últimas no buscan la seguridad en términos weberianos, sino, más bien, la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como acceso a alimentación, vivienda, salud, entre otros, ante la

debilidad institucional que se presenta. Si bien estas prácticas no pueden terminar con la violencia, sí han sido significativas para mejorar sus condiciones de vida. Debido a que estas prácticas no ocurren en el vacío, sino frente a otros actores con otras estrategias, esto termina por dar lugar a oligopolios de coerción y violencia, los cuales conducen a la configuración de órdenes crimilegales.

A partir de lo anterior, la crimilegalidad es definida como un conjunto de patrones regulares de intercambio e interacción que se da entre el Estado y actores no estatales, públicos y privados, que se ubican en los márgenes de la ley que se ha establecido en un lugar y en un momento determinado (Schultze-Kraft, 2016). Dichos intercambios e interacciones están situados en las zonas grises que se encuentran en algún punto del continuo que se extiende desde el espacio de la legalidad hasta el de la criminalidad.

Si bien el fin de estos intercambios e interacciones podría llegar a ser el generar ganancias económicas individuales o colectivas, lo cierto es que también pueden producir legitimidad, exoneración judicial y, en últimas, una forma particular de orden (Schultze-Kraft, 2016). Más allá de entender los aspectos políticos del crimen organizado en función de los objetivos de los grupos criminales para maximizar sus ganancias, en los órdenes crimilegales, la criminalidad organizada adquiere mayor poder político y los oligopolios de coerción y violencia son elementos constitutivos de dichos órdenes.

Por su parte, para efectos de esta investigación, las prácticas, retomando lo dicho por Wendt (2003), son entendidas como aquellas que unen la estructura y el agente, pues, gracias a ellas, se da cuenta de la estructura y, a su vez, los agentes, al realizarlas, son quienes validan dicha estructura. La relación que se presenta entre la estructura y las prácticas es fundamental, pues

una práctica solo es posible y tiene sentido enmarcada en un discurso, y, de forma paralela, la estructura no existe sin la práctica.

Del mismo modo, las prácticas, en algunas ocasiones, anteceden a la estructura y la van constituyendo con el paso del tiempo. Los agentes realizan los discursos y conocimientos comunes y colectivos que se derivan de la estructura por medio de sus prácticas. A partir de esta mirada, las comunidades, ante la debilidad del Estado y la presencia de actores armados ilegales, crean estrategias de seguridad junto a una serie de prácticas sociales para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas prácticas, siguiendo a (Mac Ginty, 2014), son el resultado de las experiencias de las mismas comunidades que deben lidiar con diversas contingencias en este tipo de escenarios. Esto muestra que la misma comunidad está facultada para tomar sus propias decisiones a partir de sus experiencias que van forjando en el día a día en contextos de guerra.

Sin perder de vista lo anterior, el orden político surge del equilibrio entre el mando y la obediencia. Este no es fruto exclusivo del mando, sino que requiere de la colaboración, más o menos activa, del grupo o parte de él (Negro Pavón, 2003). El orden político garantiza que no haya situaciones políticas en las que se pugna por transformar el poder social en poder político, poder el cual, por definición, debe ser único, soberano: no admite uno similar dentro de una unidad política. La fuerza se considera como un elemento inherente a todo orden político, en la medida en que es un medio para instituir el poder político.

La consecuencia inmediata del orden político es la seguridad, fundamentalmente de las personas y, posteriormente, de sus bienes (Negro Pavón, 2003). No obstante, esta seguridad debe ir más allá del uso de la fuerza, por lo que es necesario que dicha fuerza se legitime

transformándose en poder, pues, de lo contrario, el orden será inestable y transitorio. En últimas, es claro que el orden político posibilita la convivencia.

Debido a que un orden político puede adquirir legitimidad frente a la población civil, señalo que esta descansa, esencialmente, en la confianza que los individuos de la sociedad les confieren a las instituciones políticas. La legitimidad se relaciona con el apoyo, el consentimiento y la aceptación de la ciudadanía sobre un orden político dado y sobre la acción de las instituciones políticas (Easton como se citó en Cruz, 2001). De manera adicional, rescato el carácter multidimensional de la legitimidad, en la medida en que una relación de poder se puede considerar como legítima en el nivel en el que se halle en conformidad con las reglas determinadas.

Beetham (como se citó en Cruz, 2001) afirma que las reglas del poder pueden ser justificadas con referencia en creencias que comparten los dominantes y los subordinados, y, siempre y cuando, exista evidencia de consentimiento por parte de los subordinados sobre una relación particular de poder. De acuerdo a lo anterior, la legitimidad también depende de la capacidad que tiene el régimen para justificar las reglas del juego político con base en normas y valores que se comparten, así como del consentimiento otorgado por la sociedad.

Sin embargo, se presentan situaciones donde la legitimidad del orden político es cuestionada debido a la existencia de autonomías locales y regionales que confrontan a aquellos poderes a los cuales deberían subordinarse, lo que conduce a que el Estado ya no figura como la fuente exclusiva de legitimidad, presentándose un panorama complejo de producción de legitimaciones y de orden político. Cabe mencionar, como sugiere Burnyeat (2017), que las percepciones de la población civil sobre el orden político deben considerarse en cualquier intento de construcción de confianza y, en consecuencia, de legitimidad.

Por último, en el marco del conflicto armado colombiano, resulta indispensable entender el concepto de *actor no estatal*. De acuerdo a una clasificación que realizó el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos en el año 2007, los actores no estatales son entidades sin soberanía que ejercen influencia, de manera significativa, en las áreas económica, política y social en el ámbito nacional e internacional (Vargas-Alzate, 2014). Para efectos de este trabajo, dentro de la categoría de actor no estatal incluyo *actores formales* (ONG's, organizaciones internacionales, líderes sociales, organizaciones comunitarias, etc.) y *actores ilegales* (guerrilla, paramilitares, bandas criminales, disidencias de grupos armados ilegales, etc.).

Metodología

Este estudio está centrado en una investigación cualitativa y cuantitativa, donde defino como unidad de observación las prácticas implementadas por actores estatales y no estatales, luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, que han condicionado el orden político de Santander de Quilichao, y como unidad de análisis el municipio. Además, empleo una estrategia de muestreo no probabilístico. Esta herramienta es útil para cumplir con el propósito de este trabajo por dos razones centrales. La primera, tiene que ver con el tipo de orden que se observa que se está construyendo en Santander de Quilichao en el posacuerdo, esto es, un orden político de tipo crimilegal. Como se trata de un estudio exploratorio, es importante realizar la toma de la muestra a partir de un juicio subjetivo del investigador, en lugar de hacer la selección al azar. Esto es importante, pues permite elegir a quién se entrevista o a quién se aplica la encuesta, ganando tiempo y reduciendo los costos para la investigación. La segunda, porque esta estrategia permite, a través de la *técnica de bola de nieve*, ir realizando entrevistas y aplicación de encuestas a personas adecuadas, es decir, con conocimiento o participación en la construcción del orden político en el posacuerdo. Una vez terminada la entrevista/encuesta, se les

solicita a los participantes ayuda para buscar a sujetos similares. Con esto en mente, procedí con las siguientes actividades.

Para cumplir con el objetivo general, la investigación se desarrolló en tres fases. En la primera fase, y teniendo en cuenta el primer y segundo objetivo específico, hice una revisión bibliográfica y construcción del estado del arte a partir de la literatura especializada sobre órdenes locales en zonas de guerra, órdenes políticos en posguerra y construcción de Estado en escenarios de transición a la paz. Esta revisión documental incluyó elementos teóricos y empíricos esenciales que dieran cuenta de los trabajos más importantes (*Negotiation Journal*, *The Journal of Conflict Resolution*, *Security Dialogue*, *Cooperation and Conflict*, *Journal of Peacebuilding & Development*, *Third World Quarterly*, etc.) que se han desarrollado sobre el tema en el escenario internacional, pero con especial énfasis en el ámbito local (*Análisis Político*, *Colombia Internacional*, etc.), intentando desentrañar las particularidades de los distintos enfoques que se tienen sobre la construcción de orden en escenarios de transición al posacuerdo.

En esta primera fase, además, recolecté información a través de la literatura académica, prensa y documentación oficial del Gobierno nacional. Esto me permitió estudiar cómo el Estado colombiano ha concebido la consolidación de orden en escenarios donde actores estatales y no estatales se pliegan, impugnan y actúan en conformidad a la soberanía del Estado en el marco del conflicto armado interno.

En la segunda fase, y considerando el tercer objetivo específico, realicé dos visitas al municipio de Santander de Quilichao, lo que me permitió aplicar 100 encuestas y 10 entrevistas semiestructuradas: 4 formales y 6 informales. La encuesta *Percepción de los habitantes del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, respecto a la construcción de orden político luego de la firma del Acuerdo de Paz* fue aplicada en el mes de marzo del 2020 en el municipio arriba

en mención. En cuanto a su estructura, esta se compone de tres dimensiones que abordan el tema de la construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao, estas son: dimensión conceptual, dimensión local y dimensión institucional.

Tomé una muestra N=100 personas, distribuidas en 63 mujeres (63 %) y 37 hombres (37 %), con edades comprendidas entre los 19 y 60 años, lo cual me permitió conocer las experiencias e ideas de la población vinculada con organizaciones juveniles y de las personas mayores que cuentan con más experiencias. Así, el 24 % de los encuestados tiene entre 19 y 30 años, el 29 % tiene entre 31 y 40 años, el 27 % tiene entre 41 y 50 años y el 20 % tiene entre 51 y 60 años.

En la primera visita que realicé, la cual tuvo una duración de dos días, apliqué alrededor de 55 encuestas a integrantes de las comunidades locales, en el marco del diplomado *Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz* que realizó el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, en tanto son actores activos en la construcción del nuevo orden político en el municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz. Este espacio reunió, específicamente, a líderes comunitarios y sectores más representativos del municipio ligados a los procesos de construcción de paz, entre los que se tienen, por ejemplo, líderes de la comunidad indígena, de la comunidad afrodescendiente, del sector campesino y de organizaciones de mujeres.

En este mismo ámbito, realicé tres entrevistas semiestructuradas formales a líderes sociales de Santander de Quilichao, lo que me permitió conocer las percepciones que tienen sobre las dinámicas que se están presentando actualmente en el municipio y que inciden en el proceso de construcción de orden político. En ese sentido, fue posible entrevistar a una lideresa comunitaria e integrante del Consejo Municipal de Mujeres del municipio de Santander de Quilichao; a un dinamizador comunitario del tejido de educación e integrante del Cabildo Indígena de Canoas; y

a una lideresa comunitaria e integrante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao (ANUC – Quilichao).

En la segunda visita al municipio, apliqué las encuestas restantes en zonas donde confluía un número significativo de habitantes, siendo posible realizar, de forma paralela, entrevistas informales. Además, visité la Alcaldía del municipio con el propósito de ratificar información empírica. Gracias a esto, logré establecer contacto con un actor gubernamental, a quien entrevisté, posteriormente, por vía telefónica. Por medio de esta entrevista formal, pude conocer una percepción diferente sobre las dinámicas políticas que han tenido lugar en el municipio, en otras palabras, cómo se han estructurado las relaciones de poder que han podido llegar a condicionar el proceso de construcción del orden político.

En la tercera fase, la cual implica el tercer objetivo, elaboré una bitácora de prensa de los diarios *El Espectador*, *Revista Semana* y *El Tiempo* (digital), tomando como criterio de búsqueda las palabras: orden político, Santander de Quilichao, posacuerdo, elecciones regionales y Acuerdo de Paz. Para analizar la información obtenida en el trabajo de campo, procesé los datos que arrojaron las encuestas por medio del programa estadístico *IBM SPSS Statistics*. También realicé una triangulación de entrevistas a partir de la información proporcionada por los líderes comunitarios y el actor gubernamental, con el propósito de evitar un sesgo en la investigación. Por último, contrasté los resultados obtenidos por medio de las encuestas y las entrevistas, con la información proveniente de la literatura especializada que ha estudiado la construcción de orden político.

En el primer capítulo del trabajo, establezco cómo la literatura especializada ha estudiado la construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno. Para esto, defino un esquema de orden el cual guía la discusión. En un primer momento, expongo los planteamientos de los autores que centran su atención en el Estado para definir la construcción de un orden político. Seguidamente, presento los planteamientos de los autores que centran la atención en las iniciativas locales de la comunidad para determinar la construcción de un orden político. Finalmente, muestro lo planteado por los autores que parten de considerar un modelo híbrido para referirse a la construcción de un orden político.

En el segundo capítulo, estudio cómo el Estado colombiano ha concebido la consolidación de orden en escenarios donde actores estatales y no estatales se pliegan, impugnan y actúan en conformidad a la soberanía del Estado en el marco del conflicto armado interno. Inicialmente, hablo sobre los órdenes alternativos que han creado los grupos armados ilegales en los territorios a través de prácticas informales. A continuación, expongo los esfuerzos realizados por el Estado para construir orden, dando cuenta de las diversas estrategias que se han implementado para superar el conflicto armado interno. Por último, señalo el tipo de orden que se está dando en los territorios luego de la firma del Acuerdo de Paz, considerando las dificultades que se han presentado en su implementación.

En el tercer capítulo del trabajo, identifico las prácticas sociales, acuerdos y normas que han implementado actores estatales y no estatales en el municipio de Santander de Quilichao para construir un orden político crimilegal luego de la firma del Acuerdo de Paz. Esto lo hago, en primer lugar, mediante la caracterización del municipio, teniendo en cuenta aspectos demográficos, geográficos y sociales. Seguidamente, muestro los resultados que obtuve a partir de las encuestas y las entrevistas que les realicé a los habitantes de Santander de Quilichao

respecto a la construcción de orden político luego de la firma del Acuerdo de Paz; estos resultados, a su vez, los contrasto con la literatura especializada que ha estudiado la construcción de orden político. Finalmente, hablo sobre el orden político crimilegal que se presenta en Santander de Quilichao.

Por último, se tiene una sección de conclusiones, donde hago un balance final sobre la investigación realizada, así como reflexiono sobre sus alcances. Además, sugiero posibles desarrollos futuros a la luz de los resultados obtenidos.

Capítulo I: definiendo el proceso de construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno

Estudiar la construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno ha cobrado relevancia luego del fin de la Guerra Fría debido a que este tipo de conflictos, según Pizarro Leongómez (2002), han constituido más del 80 % de las guerras y sus víctimas. Teniendo en cuenta que los principales factores de conflicto están relacionadas con la redefinición o el control del territorio y la formación del Estado o el control de este (Regehr como se citó en Lederach, 2007), las economías ilegales en Estados con conflicto armado interno se han constituido como fuentes de financiación de grupos irregulares dentro del Estado, como es el caso de la República Democrática del Congo y la República Centroafricana, llegando a incidir en el inicio, la duración y la repetición de los conflictos armados (Dam-de Jong, 2020). Esto aparece como un tema de interés, en tanto estos casos evidencian, en el marco de conflictos domésticos, nuevos fenómenos de estudio, como oligopolios u órdenes paralelos en los Estados.

Con este último tópico en mente, una amplia literatura ha comenzado a estudiar cómo se construyen órdenes políticos en escenarios de conflicto armado a nivel doméstico (Arjona, 2008; Schultze-Kraft, 2019; Naucke, 2017; y Burnyeat, 2017). El interés por estudiar la construcción de orden político a nivel local viene dado por un cambio que se presentó en la arena internacional a finales de los 90's, pues, de intervenciones internacionales encabezadas por Estados y organismos internacionales (Boutros-Ghali, 1992), se pasa a procesos y actores locales.

Según Mahecha (2018), con el fin de la Guerra Fría, la comunidad internacional enfrentó nuevos desafíos de seguridad asociados a violencia interna y fallas estatales. Para abordar estos desafíos, diferentes organismos internacionales lanzan una serie de intervenciones de paz. Es así

como planteo, en un inicio, la existencia de un enfoque que contempla un orden de tipo liberal basado en el modelo weberiano, donde la atención se centra en el Estado, la seguridad, el mercado y la democracia. No obstante, los fracasos en Somalia, Ruanda y Bosnia y Herzegovina demostraron que las estrategias de diplomacia, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz no eran adecuadas para gestionar conflictos intraestatales (Leonardsson y Rudd, 2015). Esto responde a que las intervenciones externas dan lugar a la construcción de órdenes ilegítimos al centrarse en el Estado y excluir a las comunidades que experimentan la guerra, mientras las causas del conflicto persisten.

Debido a lo anterior, a finales del siglo XX, se plantea el surgimiento de un nuevo enfoque en el que se tiene en cuenta el papel que desempeña la sociedad civil y las comunidades locales en la construcción de la paz, hecho que reforzó la idea de *la paz desde abajo*. Como sucedió en Irlanda del Norte, el Líbano y muchas otras sociedades profundamente divididas por los conflictos internos, las iniciativas a nivel local pueden contribuir a señalar la insostenibilidad de las narrativas que definen al adversario como indigno de confianza o ilegítimo, logrando generar cambios positivos en el desarrollo del conflicto mismo (Mac Ginty, 2014).

Considerando lo expuesto, argumento que la construcción de un orden político ha sido estudiada desde diversas perspectivas. Algunos autores, tales como Max Weber (1978), Michael Mann (1984), Giorgio Agamben (2002), Douglass North et al. (2009), parten de una mirada tradicional en la que entienden la construcción de orden político a partir de una práctica exclusiva del Estado. Otros autores, como Roger Mac Ginty (2014), Christopher Courtheyn (2017), María Teresa Uribe (1998, 1999), Ana Arjona (2014, 2016) y Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006), consideran que un orden político también se puede constituir desde lo local, pues

se presentan dinámicas y prácticas informales que llevan al establecimiento de cierto orden que cuenta con un grado de legitimidad.

En el presente capítulo, planteo como objetivo establecer cómo la literatura especializada ha estudiado la construcción de orden político en Estados con conflicto armado interno, definiendo un esquema de orden que guíe la discusión. Para esto, en un primer momento, expongo los planteamientos de los autores que centran su atención en el Estado para determinar la construcción de un orden político. Seguidamente, presento los planteamientos de los autores que centran la atención en las iniciativas locales de la comunidad para determinar la construcción de un orden político. Por último, señalo lo planteado por los autores que parten de considerar un modelo híbrido para referirse a la construcción de un orden político.

A continuación, presento el esquema que guía la discusión sobre las diferentes formas en las cuales se ha estudiado la construcción de orden político, proceso el cual puede ser entendido a partir de: el Estado, las iniciativas locales de la comunidad y un modelo híbrido.

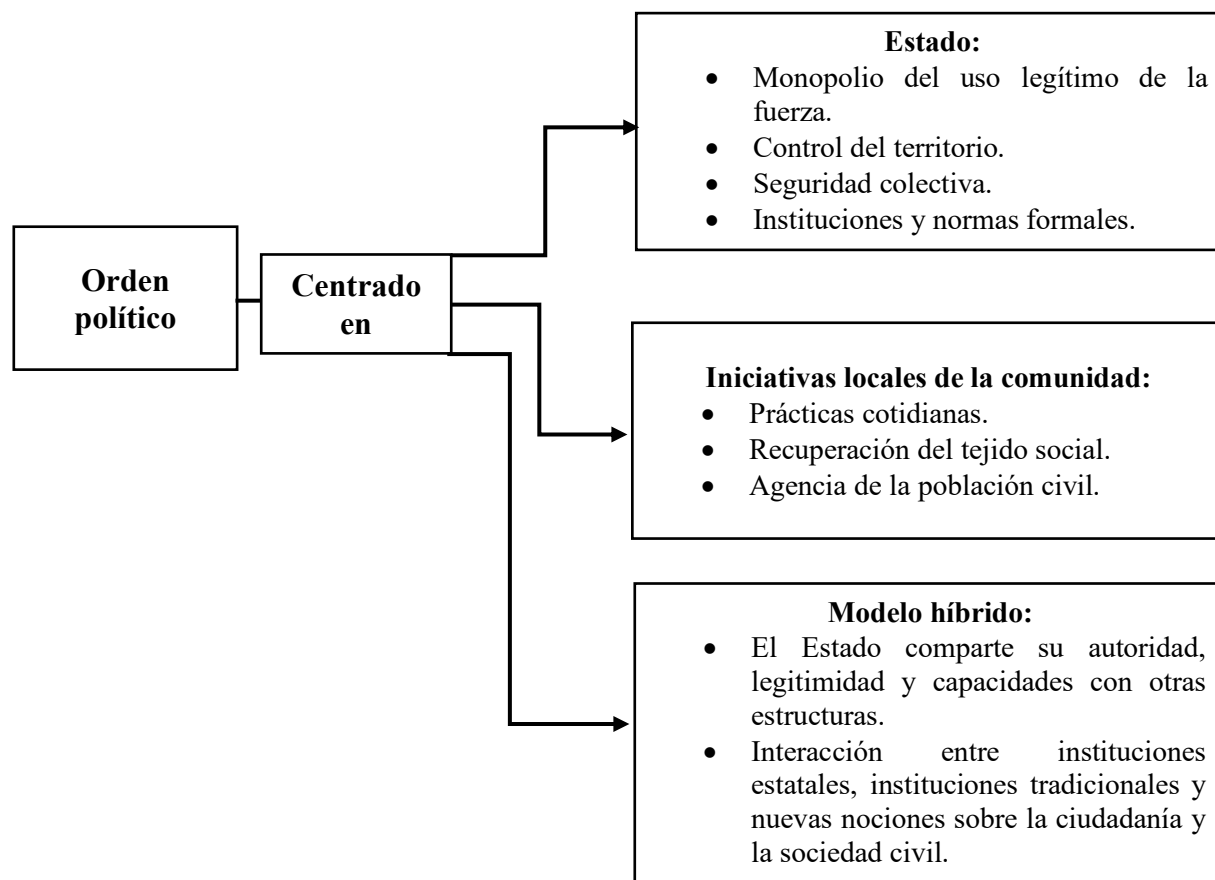


Figura 1. Formas de entender la construcción de orden político. Fuente: autoría propia a partir de Weber (1978), Mac Ginty (2014), Clark (2001) y Bull et al. (2005).

Proceso de construcción de orden político centrado en el Estado

Entre los autores que centran su atención en el Estado para determinar la construcción de un orden político debido a que ponen el énfasis en el control del territorio, la seguridad colectiva y las instituciones formales, está Max Weber (1978), quien aporta la noción más conocida y tradicional de orden político, planteando que los sistemas modernos de asociaciones políticas están legitimados por una creencia en la legalidad de las normas proclamadas y el derecho de los elevados a la autoridad en virtud de tales reglas para emitir mandatos (autoridad legal). En ausencia de legalidad, un orden político racional puede llegar a perder legitimidad y se pone en riesgo de decaer y descomponerse gradualmente.

Adicionalmente, resulta imposible concebir tal orden sin tener en cuenta la existencia de los medios coercitivos, ya sean físicos o psicológicos (Weber, 1978). Es decir, el uso de medios coercitivos sancionados legalmente es una facultad exclusiva del Estado, el cual cuenta con el monopolio del uso legítimo de la fuerza, tal y como lo señalo en el esquema que guía la discusión. Sin embargo, si bien la violencia y la coerción juegan un papel importante en la construcción de un orden político, lo cierto es que la coerción legal, en el caso de un conflicto armado interno, no es ejercida por un solo agente debido a que no retiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza. En consecuencia, esta idea cuestiona lo planteado por Weber.

Michael Mann (1984), por su parte, plantea que el Estado es una arena, siendo esta definición la fuente misma de su autonomía. El autor intenta determinar los orígenes del poder autónomo que tiene el Estado en relación con la mayor agrupación de poder de la sociedad civil. La autonomía estatal, que puede ser de forma despótica o infraestructural, surge de la capacidad única del Estado para proporcionar una forma de organización centralizada territorialmente, pues se parte de la idea de que las sociedades necesitan que algunas de sus actividades se encuentren reguladas. Donde los Estados son más fuertes, las sociedades están relativamente territorializadas y centralizadas (Mann, 1984). Sin embargo, lo expuesto por el autor conduce a pensar hasta qué punto se puede hablar de la estabilidad y los alcances que tiene el poder autónomo del Estado, pues, en contextos de guerra irregular, la forma de organización centralizada territorialmente que proporciona el Estado puede llegar a ser desafiada por grupos armados no estatales.

En cambio, la noción de orden político de Agamben (2002) parte de la idea de que el poder soberano se caracteriza por poder disponer de la vida natural, suprimiéndola o excluyéndola del orden jurídico, sin que ello implique reproche jurídico alguno. En términos generales, el soberano está, al mismo tiempo, fuera y dentro del ordenamiento jurídico. No obstante, debido a

que se parte del hecho de que la vida, en la excepción, queda en situación de disponibilidad para que se ejerza sobre ella cualquier operación de poder, no se consideran las posibles formas de resistencia por parte de la población civil que se pueden presentar en los estados de excepción.

Por último, Douglass North et al. (2009) relacionan el orden político con las instituciones formales que pueden controlar la violencia solo en presencia de una organización capaz de hacer cumplir las reglas de manera impersonal. Esto da cuenta de que las instituciones y las normas pueden crear orden político, algo que hace parte del proceso de construcción de orden que se centra en el Estado. En consecuencia, se vuelve importante limitar el uso de la violencia dentro de un grupo social debido a que los individuos siempre tienen la opción de competir entre sí por recursos o estatus a través de la violencia, motivo por el cual resulta necesario ponerle límites a la competencia (North et al., 2009).

A partir de lo expuesto por los diferentes autores, identifico un enfoque realista en el que se destaca una perspectiva tradicional y material donde la construcción de orden político se concibe como una práctica exclusiva del Estado. En general, los autores realistas han identificado que el control del territorio se convierte en una variable fundamental para la creación de orden.

Además, señalan una preocupación frente a la violencia o amenazas de violencia por parte de grupos, lo cual conduce a la necesidad de constituir instituciones formales que puedan controlarla. No obstante, estos autores no consideran las nuevas dinámicas a nivel local e internacional que limitan el control estatal en la totalidad del territorio y que se presentan como un desafío al monopolio del uso legítimo de la fuerza, por lo que se queda corta para explicar muchos de los procesos informales que se viven diariamente y desde la cotidianidad en lo local.

Adicionalmente, no hay que perder de vista que estos modelos basados en el Estado no permiten comprender el contexto de los Estados con conflictos domésticos, como es el caso de

Colombia. Como sugiere Naucke (2017), desde esta mirada no se tiene en cuenta cómo funcionan los Estados en la práctica en las zonas donde hay conflicto y se desconoce la agencia de la población civil para garantizar su bienestar de manera independiente.

Las limitaciones que presenta el enfoque realista conducen a que sea necesario hablar de un enfoque constructivista en el que el peso del análisis se encuentra en el contexto, entendido en términos de prácticas informales, hábitos e identidades que establecen orden en un espacio dado. Es aquí cuando paso a hablar de una perspectiva de estudio en la cual la atención se centra en las iniciativas locales de la comunidad para definir la construcción de un orden político.

Proceso de construcción de orden político centrado en las iniciativas locales de la comunidad

En lo que se refiere a los autores que centran su atención en las iniciativas locales de la comunidad para definir la construcción de un orden político debido a que ponen el énfasis en las prácticas cotidianas, la recuperación del tejido social y la agencia de la población civil, señalo, en un primer momento, a Roger Mac Ginty (2014), quien expone que un tipo de orden puede establecerse en la medida en que se llevan a cabo prácticas y normas implementadas por individuos y grupos en sociedades profundamente divididas para evitar y minimizar conflictos y situaciones incómodas en los niveles inter e intragrupo, lo que se denomina *paz cotidiana*. Las prácticas y normas de la *paz cotidiana* hacen parte de la intersección de sistemas cambiantes de gobierno en los cuales los individuos logran un equilibrio entre las lealtades y las normas del grupo y las interacciones con el grupo externo. Fundamentalmente, lo que Mac Ginty plantea es que el orden no se crea solamente desde la fuerza, sino también desde las experiencias y prácticas de las comunidades que experimentan la violencia entre actores armados. Estas

prácticas no se derivan del Estado (normas formales), sino, más bien, del contexto que faculta a las comunidades para tomar sus propias decisiones. Esto toma lugar en una esfera informal.

El autor da cuenta de las prácticas sociales de la paz cotidiana que se pueden encontrar en sociedades profundamente divididas. Esto es, las prácticas y normas que buscan contener un conflicto y crear un orden. Se trata, en últimas, de hacerle frente a la narrativa dominante que asocia la experiencia en la construcción de paz con personas ajenas a las realidades locales y define a los locales como agentes pasivos.

También rescato la investigación realizada por María Teresa Uribe (1998), donde se retoma la categoría de *estados de guerra* para dar cuenta de cómo estos se expresan por una debilidad endémica de la soberanía puesta en vilo, tanto en el pasado como en el presente, por grupos armados de diferente adscripción ideológica, ubicación territorial o condición social. Esta mirada abre el debate sobre las territorialidades bélicas, afirmando que son, en realidad, verdaderos órdenes alternativos con pretensiones soberanas, en la medida en que las interacciones que surgen entre los actores de estos lugares definen y redefinen pertenencias y diferencias (Uribe, 1999).

En el caso de un conflicto armado, se dirá que son guerras por la construcción nacional, puesto que buscan establecer un orden justo, una representación soberana, el dominio territorial, el control institucional de los bienes públicos y la sujeción de pobladores y residentes (Uribe, 1998). No obstante, la autora no ahonda en los motivos por los cuales la población civil de los órdenes alternativos con pretensiones soberanas es objeto de control, partiendo del hecho de que cada actor armado cuenta con la necesidad de obtener mayores lealtades en el territorio y más recursos que su oponente para cambiar el resultado del conflicto.

Mientras tanto, Christopher Courtheyn (2017) parte de la idea de que el orden se infiere, típicamente, -de manera crítica a la concepción weberiana- ligado al control de un área que es delimitada por el Estado, en tanto este último es garante de la seguridad y la paz. Ante esta mirada clásica, el autor define el territorio como un conjunto móvil de prácticas espaciales, lugares y valores. Lo anterior permite establecer una distinción entre los lugares, que son espacios específicos de significado, y el territorio, el cual es un concepto útil al señalar una estructuración más compleja del espacio político que el mero espacio o lugar. En pocas palabras, lo que el autor sugiere es que la creación de orden no se da en términos estáticos o de control de un territorio. Por el contrario, consiste en un espacio en el cual interactúan diferentes actores e intereses. Como muestro en el esquema que guía la discusión, el orden no obedece al control de un territorio, sino, más bien, al conjunto de actividades, relaciones y redes que dan sentido a un espacio. Estas prácticas no crean solamente el espacio en términos de relaciones, sino que también forjan sujetos políticos. Esto permite ver el orden más allá de un lugar y ligado al concepto de soberanía.

Courtheyn (2017) presenta un marco conceptual para analizar diversas formaciones territoriales al centrar la atención sobre los sujetos políticos producidos por el conjunto de prácticas, lugares y valores espaciales de un territorio dado, lo cual conduce a unas comprensiones particulares sobre la paz, el territorio, la tierra y una serie de prácticas comunitarias. Esta idea se contrasta con la territorialidad estatal del control sobre la tierra y la población, que produce sujetos nacionalistas y capitalistas. Sin embargo, en el marco de una guerra irregular, el autor no llega a precisar de qué manera el sistema de autoridad vigente en el territorio puede incidir en la forma que adquiere el orden cuando llega un actor armado.

Sharma y Gupta (2006), por su parte, sostienen que las condiciones para estudiar el Estado han cambiado debido a que la globalización desafía los dos conceptos clave que se encuentran en el corazón de la idea de un Estado nacional: territorialidad y soberanía. Debido a esto, se requieren nuevas formas de pensar el Estado, por lo que proponen darle un sentido antropológico al Estado y a la naturaleza del gobierno en un mundo (*neo*) *liberalizador* y transnacional.

En lugar de ver a los Estados como instituciones *preconstituidas* que realizan funciones dadas, se cree que estos se producen por medio de prácticas y encuentros cotidianos y representaciones culturales públicas (Sharma y Gupta, 2006). Los autores exponen una perspectiva antropológica que posibilita prestarle atención a la constitución cultural del Estado, donde se analiza, por ejemplo, cómo el Estado se manifiesta en la vida de las personas, cómo se percibe el Estado, cómo sus entendimientos se configuran por sus ubicaciones particulares y encuentros con los procesos y funcionarios estatales, entre otros.

Finalmente, Ana Arjona (2014) plantea que algunas formas de orden surgen, a menudo, en zonas de guerra, donde se aplican reglas claras. Además, dado que estas reglas varían mucho entre y dentro de las guerras civiles, los arreglos institucionales que operan en zonas de guerra pueden ser bastante diversos. La existencia de órdenes en zonas de guerra sugiere que la violencia sirve para otros propósitos, más allá de castigar e impedir la colaboración con el enemigo: puede usarse para generar una forma particular de orden y también para preservarlo. Bajo esta mirada, la violencia no sería solo un medio para disuadir la desertión del enemigo y obtener el control del territorio, sino también una herramienta para hacer cumplir nuevas instituciones.

Con respecto a la población civil, en lugar de estar siempre a merced de los actores armados, los civiles podrían tener poder de negociación si pueden amenazar de forma creíble a los

combatientes con la resistencia colectiva. En vez de centrarse únicamente en los actores armados, el estudio de la autora privilegia el papel que los civiles desempeñan en la construcción de las instituciones bajo las cuales viven (Arjona, 2016). Esta mirada sobre la agencia que puede llegar a tener la población civil condiciona las diferentes formas de orden que pueden surgir durante la guerra, pues se dice que un gobernante aspirante -un grupo armado- expande el alcance de su gobierno tanto como sea posible, a menos que los civiles presenten alguna resistencia. Tal resistencia, a su vez, es una función de la calidad de las instituciones locales preexistentes.

Arjona (2016) da cuenta de la interrelación que existe entre el sistema de autoridad de la comunidad, la estrategia del grupo armado y la reacción de la población civil, lo que lleva a configurar un tipo de orden local particular. Dicho planteamiento parte de reconocer el carácter estratégico que tiene para los grupos armados su relación con la población civil, pues de su cooperación depende su capacidad de obtener y mantener el control. Un nuevo orden no se instaure en el vacío, sino que este se crea sobre un orden existente que cuenta con una población con capacidad de agencia y con una forma particular de transar sus asuntos. “La decisión de optar por un orden u otro en un territorio dado depende de las expectativas que el grupo abrigue sobre la reacción que tendría la comunidad ante las distintas alternativas” (Arjona, 2008, p. 126).

Hasta aquí, los autores previamente expuestos hacen uso de un enfoque constructivista para dar cuenta de la manera en la que un orden político puede establecerse desde lo local gracias a la existencia de prácticas informales que van más allá del Estado y que despliegan los actores no estatales, entre los que se encuentra la población civil -la cual cuenta con un alto grado de agencia-. En general, se han interesado por estudiar las prácticas y normas que buscan contener un conflicto y crear un orden, en contraposición a los enfoques tradicionales que relacionan la

construcción de paz con actores y procesos alejados de las realidades locales. Igualmente, se problematizan los territorios, al ser considerados como espacios en los que las interacciones que surgen definen y redefinen pertenencias y diferencias.

A raíz de las dificultades que tienen los Estados con conflictos domésticos para construir orden político, en los territorios de la periferia, las comunidades locales han construido orden político a nivel local por medio del despliegue de prácticas sociales, acuerdos y normas informales en torno a aspectos como la convivencia, la justicia y la economía. Se han creado estrategias para garantizar la seguridad y satisfacer necesidades básicas, como vestido, alimentación, vivienda, estudio, entre otras. Si bien estas iniciativas no han logrado terminar con la violencia, lo cierto es que han permitido mejorar su calidad de vida, proveyéndose de su misma educación y comida.

Como lo plantea Mac Ginty (2014), estas prácticas cotidianas que contribuyen al establecimiento de orden implican sistemas de gobernanza no escritos y en constante evolución que se aplican a las relaciones que se presentan entre los grupos y al interior del grupo. Además, estas prácticas se encuentran en la intersección de estos sistemas cambiantes de gobernanza, donde los individuos logran un equilibrio entre las lealtades y normas del grupo interno y los contactos con el grupo externo.

Las iniciativas a nivel local, si bien pueden llegar a ser percibidas como banales e intrascendentes, dan cuenta de que un conflicto armado no está destinado a continuar sin cambios. Según Mac Ginty (2014), estas prácticas pueden señalar la insostenibilidad de las narrativas del *otro* como indigno de confianza, ilegítimo o con el que no vale la pena hablar. También pueden servir como un ejemplo para las élites políticas, animándolas a investigar nuevas vías y sugiriendo que sus electores están preparados para el cambio. Hay evidencia de

que la ubicación cotidiana del lugar de trabajo y la capacidad de muchos trabajadores para dejar de lado las diferencias sectarias, en lugares como Irlanda del Norte, el Líbano y muchas otras sociedades profundamente divididas, han socavado las narrativas políticas de élite basadas en identidades singulares y exclusivas.

En el caso de Colombia, este tipo de iniciativas locales son adelantadas, generalmente, por sectores sociales que han sido históricamente marginados y que se encuentran expuestos a la violencia estructural en el marco del conflicto armado. Estas prácticas cotidianas surgieron en el país en la década de los 80's para contrarrestar, precisamente, los efectos adversos del conflicto armado. Entre las iniciativas que han sido reconocidas como exitosas, siguiendo a Mahecha (2018), se tiene a la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA), que se declaró como un proceso autónomo de construcción de paz en torno al reconocimiento de su condición étnica y autonomía territorial; la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, la cual es la primera experiencia de asamblea municipal en Colombia; y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, que decidió organizarse alrededor de la no violencia, la economía solidaria y la vida en comunidad.

Sin embargo, si bien es claro que hay dinámicas que pueden llegar a limitar el control estatal en la totalidad del territorio, no puedo desconocer el papel que cumple el Estado en la construcción de orden político gracias a la burocracia y a la gran capacidad material con la que cuenta. Ante esta limitación que presenta el enfoque constructivista, cobra relevancia que hable de un modelo híbrido.

Proceso de construcción de orden político centrado en un modelo híbrido

Entre los autores que proponen un modelo híbrido para determinar la construcción de un orden político debido a que parten del hecho de que el Estado comparte su autoridad, legitimidad y capacidades con otras estructuras, rescato, en primer lugar, lo expuesto por Boege et al. (2008), quienes afirman que en aquellas regiones que cuentan con una *estatalidad débil*, se presenta la coexistencia y la competencia de diversos intereses de poder y lógicas de orden, destacándose las lógicas del Estado *formal*, del orden social tradicional *informal*, de la globalización y de la fragmentación social.

Es así como los autores concluyen que lo que se enfrenta son órdenes políticos híbridos, que difieren considerablemente del modelo del Estado Occidental. En ese sentido, surgen nuevas formas de gobierno que integran instituciones estatales, instituciones tradicionales y nuevas nociones sobre la sociedad civil y la ciudadanía. Esto se da por medio de redes de gobierno y de orden que están enraizadas en las estructuras societales de cada lugar (Boege et al., 2008). En pocas palabras, los órdenes políticos híbridos surgen a partir de la combinación de elementos que provienen de modelos de gobernanza de Occidente y elementos que se derivan de las prácticas y tradiciones locales. Los autores señalan que los enfoques de transformación del conflicto, construcción de paz y formación del Estado, solo lograrán tener éxito si se unen con las fuentes de legitimidad local que se dan en las comunidades locales y las instituciones consuetudinarias no estatales, a la vez que se hace un intento por establecer relaciones constructivas entre las comunidades y los gobiernos.

Entre tanto, Desmond Arias (2006) sostiene que es necesario comprender cómo interactúan las redes interinstitucionales que reúnen al Estado, a los delincuentes y otros actores sociales para poder entender un orden político en un contexto de criminalidad. Se pueden presentar

diversas formas de órdenes políticos locales que se dan a partir de cómo los actores violentos no estatales, funcionarios estatales y la sociedad civil constituyen una red en conjunto. Por tal motivo, las formas particulares de autoridad localizada pueden estar condicionadas por las dinámicas sociales, políticas y económicas que operan en lugares discretos.

El autor explica las formas en las que las organizaciones criminales se integran en las políticas locales y las implicaciones que esto tiene para el sistema político en general. La naturaleza de las interacciones entre los delincuentes, los líderes cívicos y los funcionarios estatales, sugiere que los delincuentes se han convertido en actores políticos que deben operar en el sistema político mediante otros actores estatales y sociales (Arias, 2006). Sin embargo, si bien se habla de que diversas formas de órdenes políticos locales pueden describirse por la forma en la que los actores violentos no estatales, funcionarios estatales y la sociedad civil establecen una red en conjunto, no se precisa de qué manera el sistema de autoridad vigente en la comunidad o localidad puede llegar a incidir en la forma que adquiere el orden político en particular.

Stathis Kalyvas (2006), en cambio, presenta una teoría de la guerra irregular, que se define por el proceso dual de segmentación y fragmentación de la soberanía: el territorio se divide en zonas controladas monopolísticamente por actores rivales (segmentación) y zonas donde la soberanía de estos actores se solapa (fragmentación). Conjuntamente, se sistematizan ideas bien conocidas, pero dispersas, sobre la insurgencia y se introduce una nueva conceptualización de la soberanía en la guerra irregular.

Se habla de que la guerra irregular altera de manera significativa la naturaleza de la soberanía del Estado, en la medida en que se presenta un desafío armado de base territorial que colapsa el monopolio de la violencia. En el marco de una guerra irregular, se presenta la división de la soberanía, siendo posible distinguir entre zonas de control gubernamental, zonas de control

insurgente y zonas en las que se lucha por el control (Kalyvas, 2006). Además, la guerra, según lo expuesto por el autor, es un factor que crea orden, en la medida en que hay zonas que se encuentran bajo el control insurgente.

El trabajo de Kalyvas es valioso debido a que da cuenta de cómo los conflictos que son constitutivos de guerras civiles están relacionados con el colapso efectivo del monopolio de la violencia del Estado a través de un desafío armado interno. Kalyvas (2006) afirma que la contestación armada de la soberanía implica el reclamo de autoridad mutuamente excluyente que produce una situación de soberanía dividida o dual. No obstante, en su trabajo solo se tiene en cuenta la dimensión física de la violencia, dejando de lado la violencia simbólica o estructural, las cuales también pueden dirigirse hacia la población civil en un escenario de conflicto armado interno.

Finalmente, está la investigación realizada por Gustavo Duncan (2014), quien afirma que los delincuentes imponen un orden social que es coherente con los atributos de las comunidades que se han visto marginadas por la modernización, proporcionando una especie de estabilidad, seguridad e ingresos. El autor propone tres categorías de poder político, lo cual está relacionado con la posibilidad de imponer un orden social por parte de los actores que controlan los medios de coerción en la sociedad. Las tres categorías son: control monopolístico por parte del Estado, con el poder político de las mafias restringido a su capacidad de sobornar a las autoridades y funcionarios públicos; un oligopolio de coerción, en el que la regulación social es un área de competencia constante entre actores estatales y no estatales; y un monopolio de coerción por parte de organizaciones armadas distintas del Estado (Duncan, 2014).

El autor analiza los efectos de las mafias en la relación entre el poder político y el orden social, lo que da lugar a dos conclusiones. Por una parte, las mafias, más allá de obtener ingresos,

también buscan imponer órdenes sociales en las zonas periféricas de la sociedad. Por otra parte, al intentar imponer órdenes sociales, las mafias se convierten en rivales del Estado. Duncan (2014) sostiene que la capacidad de las mafias para regular la sociedad es el resultado de su poder coercitivo, razón por la cual se puede hablar de la existencia de oligopolios de coerción en donde varias organizaciones tienen coincidencias simultáneas en los medios de coerción necesarios para regular las transacciones sociales.

La existencia de este tipo de organizaciones criminales se constituye como un desafío para la idea weberiana del Estado que cuenta con el monopolio del uso legítimo de la fuerza. No obstante, si bien el autor habla del poder político que pueden adquirir las mafias a partir de la presencia que puede tener el Estado en el territorio, no se precisa de qué manera las iniciativas y dinámicas propias de las comunidades marginadas por la modernización pueden llegar a condicionar el tipo de orden político que se establece.

Hasta aquí, los autores mencionados hacen uso de un modelo híbrido para abordar el estudio de la construcción de orden político. De manera general, se cree que la transformación del conflicto y la construcción de paz solo serán posibles si se consideran las fuentes de legitimidad local. Esto lleva a que en el estudio de la construcción de orden político se le preste especial atención a las formas en las que las organizaciones criminales se integran en las políticas locales, así como a los efectos que puede tener la presencia de grupos armados ilegales en la relación entre el poder político y el orden social.

A pesar de lo expuesto, esta mirada no llega a ahondar en los alcances que pueden tener en el proceso de construcción de orden las iniciativas locales de las comunidades que experimentan las consecuencias del conflicto armado, teniendo en cuenta que estos actores cuentan con una capacidad de agencia que no se deriva de la existencia de un actor con mayor capacidad material.

Este punto es clave, pues, contrario a lo planteado, las comunidades locales pueden ser vistas como actores independientes y con capacidad para construir orden. Por medio de las agencias locales, tienen lugar, desde un espacio de cotidianidad, movilizaciones políticas donde individuos y comunidades realizan acciones y estrategias políticas desde lo local, llegando a ejercer resultados en el proceso de construcción del orden político, tal y como sucede en Colombia.

Capítulo II: la construcción de orden político en Colombia en escenarios donde actores estatales y no estatales implementan prácticas en el marco del conflicto armado interno

El proceso de construcción de orden político en Colombia, en el marco del conflicto armado interno, ha estado caracterizado por una significativa presencia estatal en la región andina del país, en contraste con los territorios que se encuentran en la periferia y que presentan un rezago institucional (García y Revelo, 2011). Esto me permite afirmar que las instituciones estatales en el territorio nacional tienen una presencia diferenciada, imposibilitando aplicar de manera estricta los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, lo que conduce a que se hable de una manera particular de concebir la construcción del Estado.

La presencia diferenciada del Estado permite entender la coexistencia del orden y la violencia: el país se caracteriza por el orden institucional y un buen gobierno en las regiones centralmente integradas, un orden negociado con los poderes locales y regionales en las zonas parcialmente integradas y una lucha violenta por el control territorial en las que están en proceso de integración (González y Otero como se citó en Arévalo, 2014, p. 148).

A pesar de que la presencia estatal no tiene que ser igual en todo el territorio, teniendo en cuenta que la mayor parte de la población se encuentra en la región andina y que es necesario maximizar los recursos, señalo que poder controlar institucionalmente la periferia del país resulta necesario debido a la presencia de grupos armados ilegales que desafían la soberanía del Estado al intentar establecer órdenes alternativos que pueden llegar a contar con un grado de legitimidad frente a la población civil.

Argumento que el proceso de construcción de orden en Colombia, en el contexto del conflicto armado, se ha visto condicionado por la existencia de órdenes alternativos locales que se

presentan como un desafío para que el Estado pueda garantizar el monopolio del uso de la fuerza en todo el territorio nacional. Esto da cuenta de que las estrategias desplegadas por el Estado colombiano para superar el conflicto han desconocido las dinámicas locales que se presentan, principalmente, en la periferia del país, hecho que permite afirmar que la atención se ha centrado únicamente en el Estado y no en el rol que desempeñan los actores locales para construir la paz. Hay municipios en los cuales hay una divergencia entre las instituciones establecidas y las dinámicas institucionales, lo que ha podido llegar a afectar seriamente el proceso de democratización del régimen político. En consecuencia, se vuelve relevante pensar en una estrategia que no solo considere las dinámicas institucionales que tienen lugar en los territorios de la periferia, sino también el papel fundamental que desempeñan las comunidades locales para lograr consolidar la paz, yendo más allá de lo que se dicta desde el nivel central del Estado.

En el presente capítulo, establezco como objetivo estudiar cómo el Estado colombiano ha concebido la consolidación de orden en escenarios donde actores estatales y no estatales se pliegan, impugnan y actúan en conformidad a la soberanía del Estado en el marco del conflicto armado interno. Para esto, en una primera parte, discuto sobre los órdenes alternativos que han creado los grupos armados ilegales en los territorios a través de prácticas informales. Posteriormente, expongo los esfuerzos realizados por el Estado para construir orden, dando cuenta de las diversas estrategias que se han implementado para superar el conflicto armado interno. Finalmente, señalo el tipo de orden que se está dando en los territorios luego de la firma del Acuerdo de Paz, considerando las dificultades que se han presentado en su implementación.

Construcción de órdenes alternativos por parte de los grupos armados ilegales

En el marco del conflicto armado interno, parto de un escenario en el cual el Estado colombiano no solo se ha visto incapacitado para lograr monopolizar el uso legítimo de la violencia en la totalidad de su territorio, sino que tampoco ha podido conseguir aquello que Charles Tilly denomina el *dominio directo* sobre los territorios y las poblaciones, en la medida en que no ha sido posible controlar a los intermediarios que cuentan con una autonomía en las localidades en donde ejercen su poder (García y Espinosa, 2011). A pesar de las estrategias que el Estado ha implementado para lograr superar el conflicto armado y construir orden, se hace evidente que aquella zona donde este fenómeno es más agudo es en la periferia del país, lo que conduce a que se vayan estableciendo unas claras diferencias en materia de desarrollo social y económico entre el centro y la periferia, pues esta última presenta un rezago institucional.

Si bien el Estado colombiano ha intentado subsanar las causas históricas del conflicto armado por medio del fortalecimiento de las instituciones locales, lo cierto es que se han desconocido los procesos que se tienen que llevar a cabo para establecer ciertas condiciones fácticas que incidirán en el funcionamiento de las instituciones. Así, no se ha tenido en cuenta la participación, en la arena política y social, de actores armados ilegales con intereses particulares que afectan el bienestar colectivo, en la medida en que pueden llegar a incidir en la constitución de las mismas instituciones.

De esta forma, señalo la existencia de una realidad en la que el poder local es disputado por los actores armados ilegales, los cuales buscan controlar los territorios disponibles y, por extensión, a la población civil. Esto da lugar a la consolidación de órdenes alternativos por parte de actores no estatales. Dichos órdenes, a su vez, pueden llegar a contar con un grado de legitimidad frente a la población civil.

Aquí no había Ejército. Había solo inspecciones de policía. La presencia del Estado era nula, porque los programas sociales que había no respondían a las verdaderas necesidades del municipio. La explotación que vivían los obreros por parte de los empresarios era muy fuerte y el Estado nunca se pronunció al respecto. Como no había presencia del Estado, la población comenzó primero a ver a los grupos guerrilleros como esos que cumplían las funciones del Estado. Comenzaron a otorgarles ese poder de reinar en el municipio (...) Había todo un contacto con la población, porque la población no conocía otra instancia reguladora (habitante de Apartadó, Antioquia) (Arjona, 2008, p. 133).

A pesar de que los conceptos de guerra y orden parecen antónimos, planteo que la creación de un nuevo orden por medio de reglas claras que se hacen cumplir, siguiendo a Arjona (2008), es una de las estrategias principales que emplean los actores armados ilegales para aumentar la capacidad de monitoreo del grupo y para influir en la vida de los civiles de maneras que pueden originar obediencia y apoyo. No hay que perder de vista que los actores armados pueden obtener múltiples ventajas al convertirse en el nuevo gobernante de hecho y emplear su autoridad para construir un nuevo orden local en función de sus intereses.

Según Arjona (2008), los grupos armados ilegales se interesan por constituir cierto orden en aquellos territorios en los que buscan establecerse. No obstante, se presenta una variación en los órdenes debido a que no se construyen de la misma forma ni operan del mismo modo en los diferentes territorios. Según la autora, el sistema de autoridad vigente en la comunidad, cuando llega el grupo armado, puede explicar la variación entre los órdenes locales, el cual define tanto el espacio en el que el actor armado puede insertarse, como la capacidad de resistencia de la población (Arjona, 2008). Buscando obtener las mayores ventajas, el grupo armado decide embarcarse en la construcción de un tipo de orden local particular, considerando la reacción que

una comunidad dada pueda tener a distintas estrategias desplegadas: la población civil puede oponerse al grupo armado que intenta instaurar un nuevo orden local, obedecer pasivamente o brindarle tanto su obediencia como su apoyo.

Si bien la violencia puede ser utilizada por los grupos armados ilegales como un medio para alcanzar sus objetivos, lo cierto es que es insuficiente en el caso de la construcción de órdenes alternativos, pues la coerción puede generar formas de cooperación civil limitadas. Es debido a esto que se emplean también otras prácticas, y la estrategia consiste en crear un “nuevo orden de cosas en las comunidades donde intentan establecerse. Dicho orden permite moldear la conducta de los civiles y la manera como funciona la vida económica, política y social, de tal forma que resulte favorable para el grupo” (Arjona, 2008, p. 157). Por medio de un proceso de aprendizaje institucional, los actores armados aprenden a incorporar en sus cálculos las expectativas sobre la manera como las distintas comunidades reaccionan ante diferentes estrategias.

A partir de lo anterior, teniendo en cuenta que el orden en un contexto de conflicto armado se refiere al conjunto de instituciones particulares que subyacen al orden en una zona de guerra, planteo, como sugiere Arjona (2016), que pueden surgir dos tipos de órdenes en esta clase de escenarios: por un lado, en la *rebelocracia*, los actores armados intervienen en los asuntos locales, regulando conductas que van más allá del pago de contribuciones y del orden público, interviniendo en los ámbitos económico, político y social. El grupo también adopta funciones centrales en la comunidad, tales como dirimir conflictos sobre propiedad y regular servicios públicos. Bajo este escenario, el Estado, antes de la llegada del grupo armado al territorio, se percibe como ineficaz o ilegítimo. Por otro lado, en la *aliocracia*, los actores armados limitan su intervención para hacer cumplir solo reglas mínimas sobre seguridad y pago de contribuciones. Aquí el Estado, antes de la llegada del grupo armado, proporciona instituciones efectivas y

legítimas, por lo que los civiles tienen fuertes preferencias para preservar las instituciones estatales y una alta capacidad para resistir los intentos gobernantes de los grupos armados.

A continuación, a partir del trabajo realizado por Ana Arjona (2008), presento los testimonios de los habitantes de dos veredas vecinas pertenecientes a un municipio del interior colombiano, lo que permite dar cuenta de la configuración de los dos tipos de órdenes locales alternativos en el marco del conflicto armado interno. Por un lado, se presenta la *rebelocracia*:

Las FARC lo eran todo en esta vereda. Ellos tenían la última palabra en todas las disputas entre vecinos. Decidían qué se podía vender en las tiendas, la hora en que debíamos irnos a la casa cada día y quién debía irse y no volver nunca más a la zona. Ellos decían cuál era el castigo para quien desobedeciera (...) También manejaban los divorcios, las herencias y los conflictos por linderos. Ellos eran los que mandaban aquí. No el Estado (Arjona, 2008, p. 105).

Por otro lado, está la *aliocracia*:

Nosotros sí interactuamos con las FARC todos esos años. Un poco más de dos décadas. Ellos venían, pasaban, nos decían cosas, pedían que hiciéramos ciertas cosas, como no hablar con el Ejército (...) Luego empezaron a poner normas y a decirnos cómo hay que hacer las cosas. Quisieron tomarse todo el poder sobre esta gente y esta tierra. Pero no pudieron. Tuvimos que obedecerles en ciertas cosas, claro, porque ellos tienen las armas. Pero nosotros somos la autoridad aquí. La gente nos reconoce como la autoridad. Ellos no nos podían quitar eso. Aquí no nos gobernaron (Arjona, 2008, p. 106).

Como se ve, la presencia de las FARC-EP no fue igual en las veredas del municipio, lo que condujo a que se configuraran órdenes locales diferentes a partir de la relación que se establecía con la población civil. En algunas zonas, los actores armados intervenían en todos los asuntos de

la vida privada de los civiles, mientras que en otras se limitaban a regular unos cuantos comportamientos (Arjona, 2008). Hay veces asistían a todas las reuniones de las juntas de acción comunal y las decisiones no se aprobaban sin su autorización, pero también se presentaban situaciones en las que los civiles tenían cierta autonomía y los líderes de siempre conservaban su papel en la resolución de disputas y planeación de iniciativas.

No hay que perder de vista que la existencia de órdenes alternativos en el contexto del conflicto armado se ha dado en medio de la implementación, por parte del Estado colombiano, de diversas estrategias que buscan, precisamente, recuperar el monopolio del uso de la fuerza, de tal manera que se pueda construir orden en la periferia. Entre las estrategias implementadas cabe destacar a la descentralización, a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Estas iniciativas no han estado libres de limitaciones, pues, en términos generales, han llegado a desconocer las dinámicas locales que pueden condicionar el correcto funcionamiento de los procesos estatales a nivel local, lo que da lugar a que se sigan presentando órdenes alternativos en varios territorios del país.

Estrategias de construcción de orden implementadas por el Estado en el marco del conflicto armado interno

La falta de capacidad del Estado colombiano para imponerse en algunos territorios y frente a algunas poblaciones, creó las condiciones propicias para el desarrollo de la violencia, pero también para el fortalecimiento y desarrollo del clientelismo político y de la captura institucional por parte de los partidos políticos y de las mafias. En consecuencia, expongo, como primer punto crítico, que el Estado no ha logrado monopolizar el uso legítimo de la violencia en todo su territorio y no ha logrado suprimir aquellos grupos subordinados que ejercen el poder según sus

propias condiciones en territorios específicos. Según Mauricio García (2009), este hecho, en particular, es algo que se viene presentando desde el siglo XIX, pues ciertos individuos y poblaciones no lograron acoplarse a la sociedad o simplemente optaron por obtener rentas ilegales, lo que permite hablar de que los grupos sociales autónomos se resistieron a someterse a las reglas de la sociedad convencional. Como segundo punto crítico, señalo que los partidos políticos en Colombia no han operado correctamente como caminos de transmisión entre lo social y lo institucional, conduciendo a que el discurso político haya sido *hiperpolitizado*, hecho que se manifestó con mayor fuerza a mediados del siglo XX en un período que se conoció como La Violencia (García, 2009).

Ante este panorama en el que señalo que existen porciones del territorio en los que la institucionalidad es baja o prácticamente inexistente, el Estado colombiano ha desplegado diversas tácticas encaminadas a construir un orden en el marco del conflicto armado. A continuación, presento el esquema que permite comprender las diferentes estrategias que el Estado colombiano ha desplegado para intentar construir orden en este contexto particular. Dichas estrategias dan cuenta de cómo la atención se puede centrar en el Estado -lo que sucedió con la descentralización y la PNCRT- o en el rol fundamental que desempeñan, de manera conjunta, el Estado y las comunidades locales en la consecución de la paz -algo que se pone de manifiesto en el Acuerdo de Paz-.

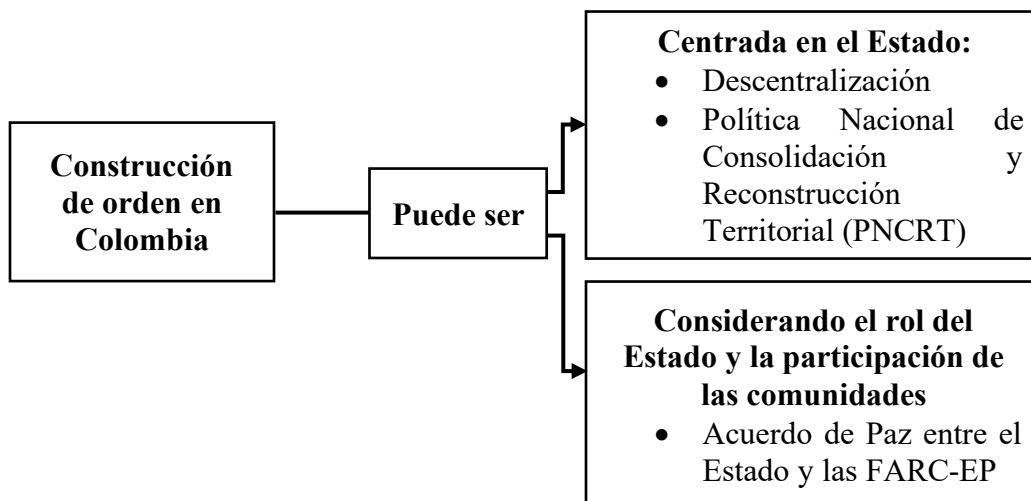


Figura 2. Formas de construcción de orden en Colombia. Fuente: autoría propia a partir de García y Espinosa (2011), Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2011) y Cairo et al. (2018).

Parto de un escenario en el que se debe considerar que las instituciones son necesarias para lograr cambios que posibiliten el desarrollo económico, el fortalecimiento democrático, la lucha contra la corrupción, entre otros. No obstante, para que las instituciones logren, efectivamente, estos propósitos, hay que tener en cuenta las condiciones fácticas de tipo social, político y económico en las cuales operan (García y Revelo, 2011). En el caso colombiano, existen municipios en los cuales hay una divergencia entre las instituciones establecidas y las dinámicas institucionales, lo que se puede evidenciar, de manera más clara, en aquellos municipios donde se desarrolla el conflicto armado.

Allí conviven instituciones modernas, como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, la democracia representativa, etc., pero todas esas instituciones, en la práctica, están sometidas a los poderes locales -terratenedores, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.- que imperan en dichos municipios y afectan seriamente la garantía de los derechos ciudadanos (García y Revelo, 2011, p. 19).

Bajo la idea de que las instituciones son fundamentales para lograr cambios que fortalezcan la democracia, los Constituyentes de 1991, preocupados por el aumento en el país de la violencia asociada al conflicto armado durante esos años, diseñaron nuevas instituciones con el objetivo de recuperar la gobernabilidad. En efecto, se creía que era fundamental fortalecer las entidades territoriales en lo relacionado con la participación democrática (Sánchez como se citó en García y Revelo, 2011). Para lograr esto, se debía democratizar el régimen político, lo que implicaría profundizar la descentralización, pues la autonomía de las entidades territoriales y el rol que desempeñarían los municipios optimizaría la participación ciudadana, los procesos de rendición de cuentas y la satisfacción de las necesidades de la población civil.

No obstante, y como mencioné anteriormente, se deben tener en cuenta las condiciones fácticas de tipo social, político y económico en las cuales operan las instituciones. Si bien la descentralización fue concebida como una forma de democratizar el régimen político, lo cierto es que la descentralización depende, en gran medida, de la relación que se presenta entre el Estado central y las élites regionales y locales. Según Gutiérrez (como se citó en García y Revelo, 2011), se pasó de un modelo de intermediación bipartidista -como el del Frente Nacional-, a un modelo de intermediación extorsivo que ha imposibilitado un adecuado desempeño de las instituciones descentralizadas. Además, se presentó una reconfiguración de la dinámica productiva del país, pues el sistema económico pasó de estar en las laderas de las montañas, a concentrarse en las zonas cálidas donde se encuentran los recursos minerales, lo que condujo a la aparición de una intermediación extorsiva debido a que los municipios que cuentan con fallas administrativas y técnicas pasaron, de un momento a otro, a manejar grandes sumas de dinero.

Esta realidad estuvo favorecida por la puesta en marcha de un proceso de descentralización en el que no se tuvieron en cuenta ciertas condiciones fácticas, tales como:

(i) las falencias en la capacidad institucional y administrativa de las entidades territoriales, (ii) la debilidad del Estado en el ejercicio de funciones inalienables como la provisión de seguridad y la aplicación de la ley en derecho, (iii) la fragilidad de la democracia y falta de representatividad de partidos políticos y movimientos sociales, y (iv) la presencia y la actividad de grupos ilegales poderosos (Garay y Salcedo-Albarán, 2010, p. 132).

En términos generales, las potencialidades de la descentralización, como una estrategia para hacerle frente al conflicto armado, dependen de cómo el sistema político determina las relaciones entre el centro y la periferia y la capacidad del Estado en el nivel local. El fortalecimiento de las instituciones locales por medio del traslado de competencias administrativas, el aumento de los recursos y la promoción de la participación política, no servirá de nada a menos que se consideren los procesos que se tienen que llevar a cabo para establecer ciertas condiciones fácticas que incidirán en el funcionamiento de las instituciones. Para evitar este tipo de escenarios, resulta necesario reconocer la participación de actores ilegales en la arena política y social, los cuales, a su vez, tienen intereses particulares que afectan el bienestar colectivo, en la medida en que pueden llegar a incidir en la conformación de las mismas instituciones.

En consecuencia, el Estado colombiano reconoció que la profundización de la descentralización, en el marco del conflicto armado interno, no fue suficiente para consolidar el orden en todo el territorio. Como lo exponen Chacón y Sánchez (2005), la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, donde se puso de manifiesto la utilización de la violencia para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influir en los resultados electorales, de tal manera que se vean beneficiados los grupos armados ilegales, y para consolidar su dominio territorial desde lo local.

En Colombia se presentó el escalamiento del conflicto armado interno, lo que se expresó en el incremento de los ataques por parte de los grupos irregulares y en una mayor cobertura de las actividades armadas ilegales. Esta realidad condujo a que fuera necesario pensar en una nueva estrategia que reconociera las problemáticas que se venían presentando en los territorios a raíz de las disputas por el poder local. Es así como el Estado colombiano despliega la *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial* (PNCRT) con el propósito de construir orden en los territorios de la periferia por medio de una presencia constante del Estado en las regiones, de tal manera que se pudiera garantizar la protección de los derechos de las comunidades.

Según la Unidad Administrativa para la consolidación territorial (2014), los objetivos de la PNCRT son “recuperar o establecer de manera irreversible el control institucional y legal del territorio, garantizar la participación ciudadana y lograr la integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas” (p. 23). De manera general, la PNCRT actúa en la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta que la institucionalización del territorio contendrá el retorno de la violencia y dará permanencia a las condiciones de seguridad. Del mismo modo, se habla del restablecimiento de equilibrios en la sociedad, contemplando la atención a víctimas de la violencia y corrigiendo las profundas diferencias regionales en infraestructura y provisión de bienes públicos para el desarrollo.

Debido a que el proceso de construcción de orden en un territorio se puede ver condicionado por la existencia, en la arena política y social, de actores armados ilegales que afectan el bienestar colectivo, planteo que la PNCRT parte de reconocer que hay territorios donde se presenta una mayor incidencia histórica de grupos armados ilegales, cultivos ilícitos y organizaciones al servicio del narcotráfico. Estos factores se constituyen como una amenaza a la seguridad nacional y ciudadana. “La persistencia de esas amenazas tiene sus raíces en la difusión

desequilibrada y la generación de vacíos de institucionalidad estatal en diversas regiones del territorio nacional” (Unidad Administrativa para la consolidación territorial, 2014, p. 3).

A partir de un estudio realizado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2011), es posible identificar las raíces conceptuales y programáticas de la PNCRT. En esta medida, los tres componentes que se identificaron en la formulación de la política son: el componente contrainsurgente, el cual le aporta a la política las nociones de secuencialidad (recuperación, transición y consolidación) y de simultaneidad (unidad de esfuerzo o doctrina de acción integral); el componente antinarcoóticos, que puede concebirse como una continuación del objetivo del Plan Colombia de hacerle frente al narcotráfico, destacando la lucha contra los cultivos ilícitos; y el componente de desarrollo regional y social.

Considero que las actividades que están asociadas a los procesos de consolidación territorial que contempla la PNCRT pueden concebirse como una propuesta novedosa que ha desplegado el Estado colombiano para fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo incluyente. Particularmente, la PNCRT parte de la premisa de que la consolidación y la reconstrucción social, económica e institucional serán posibles por medio del despliegue de un proceso coordinado de movilización y establecimiento de la institucionalidad en las zonas focalizadas (Unidad Administrativa para la consolidación territorial, 2014).

No obstante, señalo que la PNCRT, en su componente de desarrollo regional y social, no define con claridad si la política debe producir el desarrollo o si se debe limitar a crear las condiciones para el desarrollo de las regiones en las que interviene. Además, si bien la PNCRT busca garantizar la participación ciudadana, lo cierto es que no es claro el papel que desempeña la población civil en el proceso de consolidación y reconstrucción territorial, lo que da cuenta de

que se está desconociendo el derecho que tienen las comunidades locales a influir en la toma de decisiones relacionadas con su bienestar y desarrollo, en el marco del conflicto armado interno.

Las limitaciones que presentan tanto la descentralización como la PNCRT, conducen a pensar que las causas del conflicto armado interno en el país no lograron ser abordadas de forma adecuada. El Estado colombiano no logró monopolizar, a través de estas estrategias, el uso legítimo de la violencia en la totalidad de su territorio. Además, se desconocieron las condiciones fácticas en las que operan las instituciones locales bajo las cuales se intentó democratizar el régimen político, de tal manera que se pudieran garantizar los derechos de las comunidades más vulnerables que han soportado la violencia armada en el país.

Teniendo esto en mente, planteo que se presenta un cambio en el enfoque de construcción de orden debido a que el Estado colombiano pasa a reconocer la importancia que tiene la población civil en los territorios para consolidar la paz por medio de procesos locales. Esto se da a raíz de que surge la necesidad de abordar los aspectos territoriales del conflicto armado colombiano, por lo que resulta fundamental contar con la participación de actores clave que tienen conocimiento de sus necesidades territoriales -tales como organizaciones y líderes sociales que generen confianza en los territorios-, en la medida en que pueden contribuir a articular los procesos locales y las particularidades de las regiones con la agenda nacional. La idea de una paz territorial para construir orden se materializa en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, cuyo carácter novedoso conduce a que la construcción de paz en Colombia requiera de un tratamiento diferencial.

Debido a que el Estado colombiano reconoció que la vía armada no es el único camino para ponerle fin a un conflicto, el Gobierno de Juan Manuel Santos contempló la idea de iniciar un proceso de negociación para darle fin al conflicto armado con las FARC-EP. Este proceso de

negociación se concretó en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Acuerdo de Paz), en el año 2016. El Acuerdo Final tiene seis puntos centrales: (1) reforma rural integral; (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) solución al problema de las drogas ilícitas; (5) reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; e (6) implementación, verificación y refrendación.

El Acuerdo de Paz da cuenta de una nueva forma de concebir la construcción de orden en el país, pues se define, como aspecto novedoso, un enfoque territorial en el cual se consideran las necesidades y las particularidades de los territorios y de las comunidades que los habitan para lograr consolidar la paz, sin perder de vista el rol que tiene el Estado para garantizar este fin. A partir de esto, se busca garantizar la legitimidad del Estado colombiano en la totalidad del territorio, hecho que implica recuperar el monopolio de la fuerza en la periferia del país y reconocer las condiciones fácticas que habían sido desconocidas en las estrategias implementadas anteriormente por el Estado colombiano.

Con el enfoque territorial, se reconocen los problemas históricos que condujeron al surgimiento de la violencia armada en el país, tales como el problema de la propiedad de la tierra, el abandono de las zonas rurales por parte de minorías sociales y la debilidad del Estado en una parte significativa del territorio. La *paz territorial* se constituye como un paso importante hacia la transformación social debido a que los aspectos territoriales del conflicto colombiano son abordados abiertamente por ambas partes y son definidos como un problema central que debe ser atendido. Además, se tienen en cuenta las diferentes interpretaciones de lo que significa el territorio para una amplia gama de actores (el Estado, la guerrilla, las comunidades étnicas, etc.), otorgándoles un rol fundamental en la construcción de la paz.

Considerando que las regiones en Colombia presentan problemas particulares, un análisis sobre la construcción de paz en el país requiere de un tratamiento diferencial (Henoa, 2016), de tal manera que se puedan satisfacer las necesidades determinadas en cada uno de los territorios. Es así como en el Acuerdo de Paz se establece que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) pueden concebirse como un factor clave que sirve como esfuerzo de descentralización, pues son herramientas que canalizan la dimensión territorial de la paz mediante la entrega de recursos y el establecimiento de líneas de intervención considerando las necesidades que han sido identificadas por los municipios donde las consecuencias del conflicto armado interno son más evidentes (Alto Comisionado para la Paz como se citó en Sánchez y Sánchez, 2018).

A pesar de los esfuerzos que se han hecho por solventar las problemáticas históricas en los territorios que condujeron al surgimiento de la violencia armada en el país, debo señalar que el Acuerdo de Paz se ha encontrado con diversos obstáculos que han dificultado su implementación. Se han presentado, por ejemplo, casos de denuncias por el mal manejo de los recursos del Fondo Colombia en Paz, lo que conlleva a una lenta ejecución de los proyectos productivos en el posacuerdo. Asimismo, existen acusaciones en contra de excomandantes guerrilleros que seguirían delinquir mediante el negocio del narcotráfico, lo que pone en cuestionamiento las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz (*Revista Semana*, 2018). Estas dificultades dan cuenta de que las causas del conflicto armado, a pesar de las estrategias desplegadas por el Estado, permanecen inalteradas, algo que se evidencia en el recrudecimiento de la violencia en los territorios.

Construcción de orden en los territorios en el marco del posacuerdo

Uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Paz consiste en recuperar el monopolio de la fuerza por medio del enfoque territorial. Esto responde a que el Estado colombiano, como sugiere Arévalo (2014), no ha logrado concretar la centralización política y ejercer el monopolio de la fuerza, algo que se puede evidenciar en la presencia de grupos armados ilegales en diversas zonas del territorio nacional donde la violencia relacionada con el conflicto armado es mayor. Luego, se presentan desafíos a nivel regional y local. En el caso del municipio de Santander de Quilichao, por ejemplo, se ha confirmado que opera la columna móvil Dagoberto Ramos, grupo disidente de las FARC-EP, la cual se encarga, según inteligencia militar, del cuidado y procesamiento de la droga (*Revista Semana*, 2019). A esto hay que sumarle que en el municipio también hay presencia de otras organizaciones criminales, tales como bandas criminales, delincuencia común, etc., lo que da lugar a disputas entre grupos armados ilegales que buscan controlar el territorio y, por extensión, a la población civil.

Lo anterior me permite señalar que hay una ausencia de soberanía en términos absolutos por parte del Estado colombiano debido a que en este tipo de territorios no se ha logrado establecer el control necesario para garantizar el orden legal y constitucional. Esta realidad es evidente en Santander de Quilichao, donde hay preocupación por la presencia de actores armados ilegales, situación que conlleva, ante la estatalidad débil que se presenta en la zona, al surgimiento de un escenario en el que tienen lugar enfrentamientos armados y se registran homicidios, desplazamientos forzados, desapariciones y reclutamiento de menores de edad (Plan de Desarrollo Municipal, 2016).

A raíz de lo anterior, no sorprende que los actores locales desplieguen diversas prácticas informales para construir orden, a pesar de los intereses del Estado de no implementar

integralmente lo acordado en La Habana o de preservar la guerra como estrategia de gobernanza. Como sugiere Naucke (2017), no hay que perder de vista cómo funcionan los Estados, en la práctica, en las zonas donde hay conflicto y la posibilidad de que la población civil, que cuenta con un nivel de agencia, pueda garantizar su bienestar de manera independiente. En lugar de suponer que el Estado es una entidad monolítica con una existencia dada y una entidad unificada, hay que considerar que varias instituciones estatales tienen intereses diferentes, incluso contradictorios. Es debido a esto que el Estado no tiene un propósito a priori, como la construcción de la paz y la seguridad.

Luego, ciertas prácticas estatales, como la corrupción, el clientelismo, las violaciones de los derechos humanos efectuadas por las fuerzas públicas, las alianzas con grupos armados ilegales, entre otras, son concebidas como estrategias racionales y basadas en intereses que podrían concebirse como disfuncionales o fallidas si se observan desde la perspectiva del modelo weberiano de Estado. Naucke (2017) afirma que el Estado, de hecho, lejos de buscar la seguridad y la paz para las comunidades que experimentan la guerra, ha llegado a regularizarla debido a que esta se ha convertido en una estrategia de gobernanza en medio del conflicto armado, la cual responde a la posibilidad de justificar la militarización en muchas regiones que se consideran estratégicas.

Gracias a que el Estado ha deslegitimado su accionar cuando, en vez de proteger a la ciudadanía, atenta contra sus derechos, planteo que el Estado, siguiendo a Burnyeat (2017), se puede entender como un producto que resulta de los encuentros Estado-sociedad, con dimensiones materiales -cómo el Estado se manifiesta en la vida de las personas- e imaginarias -cómo su comprensión del mismo está determinada por sus ubicaciones y sus encuentros con los funcionarios y procesos estatales-, yendo en sintonía con el constructivismo. Contrario a una

mirada donde se habla de que el Estado es una entidad monolítica y se encuentra separado de la sociedad, se cree que el Estado se construye en sus encuentros con la comunidad.

Partiendo de lo anterior, es claro el Acuerdo de Paz se ha encontrado con múltiples obstáculos que han dificultado su implementación, algo que se evidencia en los diferentes hechos violentos que se han presentado en los territorios donde las FARC-EP estaba presente y que han generado intranquilidad en diversos sectores de la sociedad civil. Esto ha conducido al surgimiento de órdenes criminales en diversos territorios del país, entre los que destaco al municipio de Santander de Quilichao, ubicado en el norte del departamento del Cauca. Debido a su posición geoestratégica, en este territorio ha habido presencia de grupos armados ilegales. A pesar de los controles que efectúan las guardias comunitarias (indígenas y cimarronas) y las iniciativas desplegadas por las organizaciones sociales y líderes comunitarios para garantizar el desarrollo social y económico, en el municipio se siguen presentando situaciones que ponen en riesgo el bienestar de la población civil.

Dado este escenario, cuestiono de qué forma se está dando la construcción de orden en el municipio de Santander de Quilichao luego de la firma del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que los actores armados ilegales también pueden llegar a influir en el proceso de construcción de una forma particular de orden. Según Schultze-Kraft (2019), es teóricamente posible que la ilegalidad genere legitimidad si existe una creencia moral compartida en la ilegalidad.

Haciendo uso de un enfoque ecléctico, en el que se retoman los supuestos del realismo y del constructivismo, propongo el concepto de *orden crimilegal* para explicar cómo se ha dado el proceso de construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao. Es de esta forma como reconozco que el Estado es un actor necesario para consolidar un orden político, en la medida en que cuenta con mayor burocracia y recursos de poder. Además, el Estado, como lo

sugiere Naucke (2017), puede desplegar, en la práctica, acciones que se constituyen como tácticas dentro de la gobernanza en medio del conflicto armado.

Ahora bien, no puedo desconocer las prácticas informales que van más allá del Estado y que se despliegan a nivel local, posibilitando la creación de orden político. Dicho orden puede contar con cierto grado de legitimidad frente a la población civil, la cual se convierte en un actor fundamental cuya agencia no se deriva de la existencia de un actor con mayor capacidad material, pues puede actuar de manera independiente y ejercer resultados en la construcción de orden.

Lo anterior da cuenta de la existencia de un tipo de orden político particular denominado *orden crimilegal*, en el cual, según Markus Schultze-Kraft (2016), tienen lugar un conjunto de patrones regulares de intercambio e interacción social entre el Estado y actores no estatales, públicos y privados, que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento dado. Estos intercambios no solo buscan generar ganancias económicas privadas, individuales o colectivas, sino que también producen legitimidad, exoneración judicial y orden político y social.

Contrario a lo planteado por Weber en lo que se refiere al monopolio del uso legítimo de la fuerza, la coerción no es ejercida por un solo agente. En cambio, diversos actores estatales y no estatales, incluidas las organizaciones criminales, forman oligopolios de coerción y violencia integrados por diferentes actores sociales y políticos (Schultze-Kraft, 2016). Además, la población civil, al ser consciente de que el Estado no ha logrado satisfacer sus necesidades más elementales, implementa prácticas sociales, acuerdos y normas informales que influyen en el orden político. En este contexto, la gobernanza se ve afectada por la capacidad que tienen diversos actores no estatales para ejercer la violencia ordenada. No obstante, la autoridad política

que ejercen los grupos armados ilegales no siempre está asociada con la violencia y la coerción, pues los ingresos públicos y los bienes también pueden obtenerse sin el uso de la fuerza.

En suma, en este tipo de *orden crimilegal* se constituye un escenario en el que las comunidades locales del municipio tienen una representación social negativa del Estado, se rescata la agencia de los locales para desplegar iniciativas que procuren su bienestar y existen oligopolios de seguridad y violencia que surgen ante la incapacidad del Estado para ejercer el control en todo el territorio. Lo anterior, mientras las causas del conflicto armado permanecen inalteradas.

Capítulo III: construcción de un orden político crimilegal en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, luego de la firma del Acuerdo de Paz

El conflicto armado en el municipio de Santander de Quilichao se ha presentado, principalmente, en la zona media y alta de la Cordillera Central, donde ha tenido lugar la confrontación armada entre la Fuerza Pública y la guerrilla de las FARC-EP. Esta confrontación se ha desarrollado de tal manera que la población civil se ha visto afectada, pues resulta víctima de los continuos ataques armados. De acuerdo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2019), en las últimas décadas se han registrado homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamiento y utilización de menores de edad. Estos hechos han dejado 13.545 víctimas (personas reconocidas en el marco de la Ley 1448/2011 que fueron víctimas de un hecho victimizante) en el municipio.

En la actualidad, y luego de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en Santander de Quilichao hay preocupación por la presencia de actores armados que circulan por diversos sectores del municipio. Además, se han presentado situaciones que han perturbado la tranquilidad de la población civil, tal y como ocurrió con el atentado violento que se presentó en el mes de noviembre de 2019 contra una Estación de Policía, dejando tres uniformados muertos, diez personas heridas, entre ellos civiles, y daños en las viviendas aledañas (*Blu Radio*, 2019). De acuerdo a información de inteligencia, este hecho de vehemencia habría sido ejecutado por el Grupo Armado Residual, columna móvil de Dagoberto Ramos de las disidencias de las FARC-EP.

A lo anterior hay que sumarle el atentado que se presentó en el mes de enero del 2020 en el corregimiento de Mondomo, donde un integrante de la Policía Nacional resultó herido luego de que desconocidos arrojaron una granada contra la Estación de Policía (*El Tiempo*, 2020). Este

hecho también fue atribuido por las autoridades a la columna disidente Dagoberto Ramos de las FARC-EP.

Estas coyunturas son indicadores de una agudización de la violencia, pues, en menos de dos meses, las autoridades han reportado 27 asesinatos y 4 atentados, uno de ellos con tres militares muertos (*Revista Semana*, 2019). Según Edwin Mauricio Capaz, coordinador del Tejido Defensa de la Vida y los Derechos Humanos de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), es como si se estuviera normalizando la presencia de actores armados en la región y su capacidad para generar daño, considerando que no hay un cubrimiento mediático para alertar sobre esta situación.

Planteo que este escenario, sin embargo, no ha imposibilitado que los actores y comunidades locales en Santander de Quilichao hayan asumido un rol central por medio de diversas prácticas, acuerdos y normas para garantizar su propio desarrollo social y económico. Recientemente, en lo que se refiere a las guardias comunitarias, se ha visto cómo la Guardia Cimarrona ha frustrado intentos de secuestro y robo en el municipio, siendo este el mecanismo de protección y control territorial de los consejos comunitarios (*Verdad Abierta*, 2019). Del mismo modo, la Guardia Indígena, que ostenta un carácter cívico y cuyo conocimiento se deriva de lo ancestral, ha desplegado ejercicios de protección en la zona a raíz de los altos niveles de violencia que sufre la población civil a manos de los grupos armados ilegales.

De forma paralela, en Santander de Quilichao, han surgido diversas organizaciones sociales en medio de las problemáticas que se han presentado debido a la presencia de actores armados ilegales en el municipio. Esto se da en un contexto en el que fueron creados, por medio del Decreto 893 de 2017, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, los cuales buscan implementar, de manera prioritaria, los planes sectoriales y programas en el marco de la

Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo de Paz en los municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (Plan de Desarrollo Municipal, 2016).

Al ser Santander de Quilichao uno de estos municipios priorizados, las comunidades se han visto involucradas en los asuntos locales gracias a que los PDET les otorgan un reconocimiento a las organizaciones comunitarias, buscan garantizar la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural e impulsar el desarrollo de la economía campesina y otras formas de economía propia (Plan de Desarrollo Municipal, 2016). Al tener una vocación participativa y de empoderamiento comunitario, se posibilita que se creen espacios de participación en los que concurren las comunidades y autoridades étnicas y territoriales, garantizando sus derechos.

Argumento que el proceso de construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao, luego de la firma del Acuerdo de Paz, puede verse afectado por la presencia de actores armados ilegales, teniendo en cuenta que los actores no estatales se ven obligados a desplegar una serie de acciones que procuren su bienestar, ante la imposibilidad del Estado colombiano de operar de manera eficiente en la totalidad del territorio. Esto da lugar al surgimiento de un orden crimilegal, en el que se crean oligopolios de coerción y violencia debido a que los grupos armados ilegales cooperan y compiten entre sí en la búsqueda de objetivos particulares.

En el presente capítulo, planteo como objetivo identificar las prácticas sociales, acuerdos y normas que han implementado actores estatales y no estatales en el municipio de Santander de Quilichao para construir un orden político crimilegal luego de la firma del Acuerdo de Paz. Para esto, en un primer momento, hago una caracterización del municipio arriba en mención, considerando aspectos demográficos, geográficos y sociales. En un segundo momento, expongo

los resultados que obtuve a partir de las encuestas y las entrevistas que les realicé a los habitantes del municipio de Santander de Quilichao respecto a la construcción de orden político luego de la firma del Acuerdo de Paz; estos resultados, a su vez, los contrasto con la literatura especializada que ha estudiado la construcción de orden político y que identifiqué previamente. Por último, hablo sobre el orden político crimilegal que ha emergido en Santander de Quilichao.

Caracterización del municipio de Santander de Quilichao

Santander de Quilichao se encuentra ubicado en el norte del departamento del Cauca. Su territorio comprende una extensión de 518 km², donde 8,58 km² corresponden al área urbana y 509,42 km² corresponden al área rural (Alcaldía Municipal, 2020). Su cabecera municipal se encuentra en el norte del departamento, a 97 km de la ciudad de Popayán y a 45 km de la ciudad de Santiago de Cali.

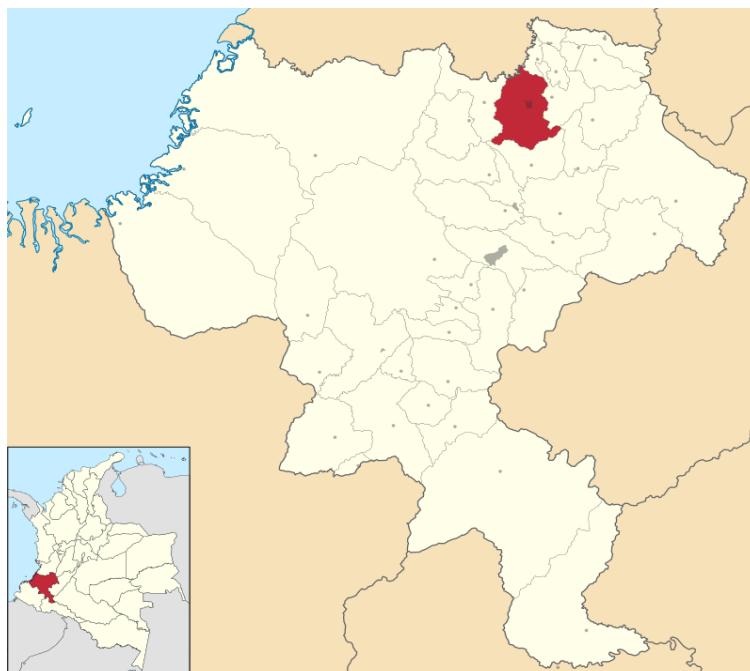


Figura 3. Localización geográfica del municipio de Santander de Quilichao. Fuente: Alcaldía Municipal.

Santander de Quilichao limita al norte con los municipios de Villa Rica y Jamundí, al occidente con el municipio de Buenos Aires, al oriente con los municipios de Caloto y Jambaló y al sur con el municipio de Caldono. Su altura sobre el nivel del mar es de 1.071 metros.

El municipio tiene 110.445 habitantes, donde el 48,8 % son hombres, y el 51,2 % son mujeres. Del mismo modo, el 50,3 % de la población se concentra en la zona rural y el 49,7 % en la zona urbana (*Terridata*, 2020). En cuanto a la población étnica, el 19,35 % se reconoce como población indígena y el 33,13 % como población afrocolombiana.

Debido al carácter pluriétnico y multicultural del municipio, sumado a equívocas intervenciones por parte de actores estatales y otros actores sociales, señalo la existencia de tensiones, conflictos y algunas expresiones de violencia. Dichas tensiones son más evidentes en las zonas donde hay mayor presencia de comunidades con procesos organizativos.

La posición geoestratégica de Santander de Quilichao se constituye como una de las causas de la presencia de actores armados ilegales en la zona, ya que se posibilita la comunicación entre la región occidental, central y el Océano Pacífico, estableciéndose un corredor de movilidad de personas, armamento y los productos propios de las dinámicas del narcotráfico. A causa de esto, Santander de Quilichao hace parte de un corredor estratégico que permite la circulación por la Cordillera Central y Occidental y la salida al Océano Pacífico.

En el norte del Cauca, hay un corredor de narcotráfico asociado a la cercanía con la ciudad de Santiago de Cali y la existencia de un alto número de cultivos ilícitos. Este corredor nace “en las montañas de Corinto, Caloto, Miranda y Toribío (nororientes) y finaliza en Guapi, río Naya, López de Micay y Timbiquí (noroccidente y Pacífico)” (*Revista Semana*, 2019). Según Feliciano Valencia, Congresista de la República e integrante del colectivo indígena del Cauca, los ataques

a las comunidades indígenas empezaron cuando las personas tomaron la decisión de sacar los cultivos ilícitos de sus territorios.

De acuerdo a una investigación realizada por la Fundación Paz y Reconciliación, los dueños de los cultivos ilícitos son narcotraficantes que se encuentran en Santiago de Cali y que han contratado a las disidencias de las FARC-EP para el cuidado de la droga (*Revista Semana*, 2019). En Corinto, Caloto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribío, opera la columna disidente Dagoberto Ramos, que está bajo el mando de alias *Barbas*. Según inteligencia militar, esta organización se encarga del cuidado y procesamiento de la droga. Además, ha sido identificada como la responsable de la mayoría de los asesinatos a indígenas en esta zona. A esta compleja situación hay que añadirle que los pequeños comerciantes son víctimas de extorsiones y la Fuerza Pública es objeto de ataques, como el que se registró el 24 de noviembre del 2019 en contra de una Estación de Policía en Santander de Quilichao. Debido a estos hechos, la Defensoría del Pueblo expidió la nueva alerta 067, que se suma a la 037, donde se detalla la forma en la que operan los grupos armados ilegales en el norte del Cauca, así como los posibles riesgos para la población civil.

Resultados obtenidos en el trabajo de campo

En el municipio de Santander de Quilichao, luego de la firma del Acuerdo de Paz, se está presentando la emergencia de un orden político crimilegal al que no se le ha otorgado mayor importancia en la literatura especializada debido a que la atención se ha centrado, principalmente, en el rol que desempeña el Estado como el responsable de garantizar el orden y la seguridad. Esto ha conducido a que se desconozcan los procesos e iniciativas locales que se dan en los territorios que transitan de la guerra a la paz y que pueden incidir en el tipo de orden político.

Gracias a los resultados que obtuve a partir de las encuestas y las entrevistas que les realicé a los habitantes de Santander de Quilichao, pude determinar que los actores locales han generado una representación negativa del Estado debido a la falta de garantías en materia de derechos, lo que ha conducido a que se desplieguen diversas prácticas que buscan mejorar las condiciones de vida ante la estatalidad débil que se presenta en el municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz. A partir de la información recolectada en el trabajo de campo, definí el siguiente esquema para analizar los resultados obtenidos:

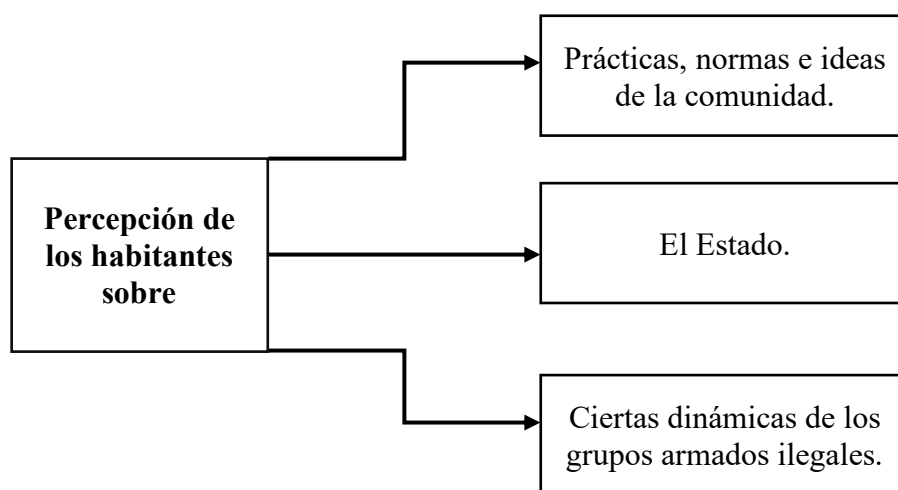


Figura 4. Esquema para analizar la información obtenida en el trabajo de campo. Fuente: autoría propia.

Con respecto a las prácticas, normas e ideas de la comunidad en torno a aspectos como la construcción de orden político, la seguridad y el Acuerdo de Paz, encontré que el 41 % de los encuestados entiende el proceso de construcción de orden político como la estabilización del tejido social, mientras que el 39 % lo relaciona con la garantía de derechos humanos (educación, salud, vivienda, etc.). A su vez, el 10 % vincula la construcción de orden político con la dotación de servicios públicos, el 9 % con la presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) y solo el 1 % con la existencia de vías de comunicación y acceso. Estos resultados dan cuenta de que un alto porcentaje de la muestra relaciona el orden político con procesos que procuren un bienestar

general en las comunidades, lo cual tiene sentido, pues, retomando lo dicho por Roberts (2011), la provisión de necesidades locales es fundamental para generar legitimidad interna y local, hecho que también es clave para la estabilidad y la paz (Roberts, 2011). No obstante, la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), lideresa comunitaria e integrante del Consejo Municipal de Mujeres, expresó que “el orden político está relacionado con las garantías que se dan para los ejercicios de participación, de decisión y de incidencia, en el marco del desarrollo de acciones legales”. Es decir, se trata de una mirada normativa.

Además, no se puede desconocer la perspectiva que tienen las comunidades indígenas del municipio, pues, tal y como dice el líder indígena, quien es el participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), ellos relacionan el orden político con lo organizativo, en la medida en que han trabajado el tema político, la planeación, la organización comunitaria y el ejercicio de acompañamiento y de seguimiento. Se trata, entonces, de que el orden político es el que determina quién es el que hace el control dentro del territorio y se encuentra en una fuerza grande que es la asamblea, que es desde donde se trazan las políticas que se van a implementar en el territorio y cuya ejecución realiza el cabildo. Esta mirada es compartida, en parte, por la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), lideresa del sector campesino, quien afirma que “el proceso de construcción de un orden político hace referencia a ese proceso de organizar una comunidad, un territorio o un municipio, de tal manera que todo funcione coordinadamente”. Gracias a esto, a las personas se les puede garantizar lo fundamental para que puedan tener una buena calidad de vida en lo social y en lo económico.

Ahora bien, en lo que se refiere, específicamente, al proceso de construcción de un orden político en Santander de Quilichao, existen dinámicas políticas que han llegado a influir en este

proceso. El participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), quien es un actor gubernamental, afirma:

Tradicionalmente, dos grupos han ejercido el poder en el municipio en los últimos dieciséis años: los primeros ocho años los ejerció el Partido Liberal Colombiano y los otros ocho años el Partido Social de Unidad Nacional. En la actualidad, el poder lo ejerce el Partido Liberal Colombiano. Los grupos los identifican con Carlos Julio Bonilla, actual Representante a la Cámara del Partido Liberal Colombiano, y Luis Eduardo Grijalba, quien ha venido militando en el Partido Conservador Colombiano, pero que se adhirió al Partido Social de Unidad Nacional para lograr llegar al poder.

Con respecto a las alianzas políticas, el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020) considera que estas siempre se establecen, pero, por lo general, no son programáticas, sino calculadas para garantizar el número de votos necesarios. “Se pactan espacios clientelistas en las secretarías y no alianzas para mantener una gobernanza que permita el progreso del municipio y su gente” (2020). En lo que se refiere a las elecciones regionales que tuvieron lugar en el mes de octubre de 2019, el Partido Liberal Colombiano hizo alianza con la Alianza Social Independiente - ASI, partió el Partido Social de Unidad Nacional, partió el Partido Político Colombia Renaciente, partió el Partido Cambio Radical e hizo alianza con los cristianos. Las otras fuerzas que participaron fueron el Partido Social de Unidad Nacional dividido, el Partido Cambio Radical dividido y el Partido Político Colombia Renaciente dividido. Igualmente, participó el Movimiento Alternativo Indígena y Social - Mais, el Partido Conservador Colombiano y la Alianza Democrática Afrocolombiana - ADA.

Tabla 1
 ¿Cómo entiende la construcción de orden político?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Dotación de servicios públicos	10	10	10	10
Estabilización del tejido social	41	41	41	51
Presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.)	9	9	9	60
Vías de comunicación y acceso	1	1	1	61
Garantía de derechos humanos (educación, salud, vivienda, etc.)	39	39	39	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

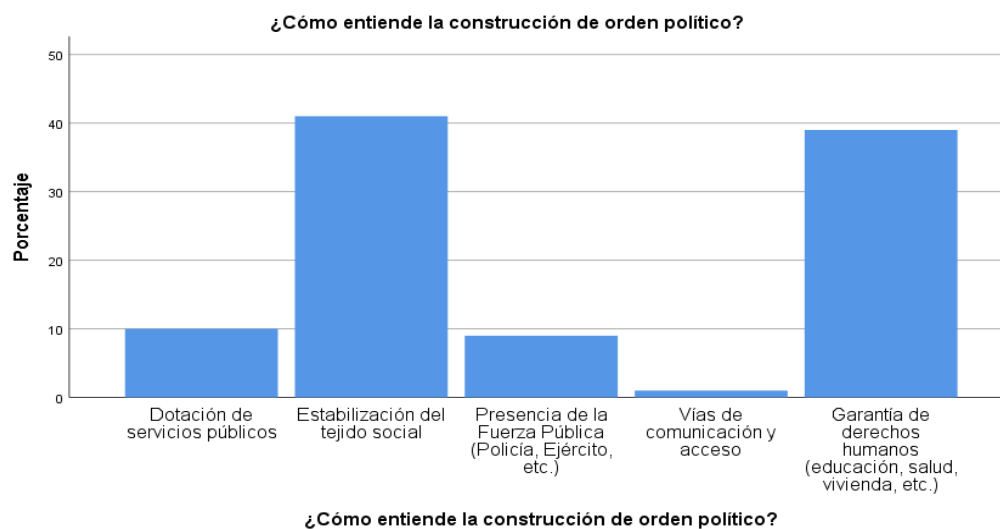


Figura 5. ¿Cómo entiende la construcción de orden político? Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Por otro lado, el 69 % de los encuestados sostiene que *algunas veces* los habitantes de Santander de Quilichao han acordado prácticas, consensos y acuerdos para consolidar un orden en el municipio, un 24 % considera que ha sido *muchas veces*, un 6 % *pocas veces* y no se tiene información sobre un 1 %. Además, el 40 % de los encuestados afirma que los habitantes del

municipio *algunas veces* llevan a cabo prácticas y acuerdos con actores no estatales para consolidar un orden en el municipio, el 33 % considera que ha sido *muchas veces*, el 14 % que ha sido *pocas veces*, el 10 % considera que no se llevan a cabo prácticas y acuerdos con actores no estatales para consolidar un orden y no se tiene información sobre un 3 % de los encuestados.

Con respecto a estos resultados, es claro que hay un interés por parte de los habitantes del municipio por llevar a cabo prácticas, acuerdos y consensos para consolidar un orden en el municipio. Teniendo en cuenta esto, rescato lo dicho por la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), quien sostiene que “hay variedad de organizaciones sociales que funcionan en medio de las dificultades y las luchas que se hacen por la defensa de los derechos y la seguridad”. La lideresa afirma que lo que funciona en el municipio, en este momento, es el cuidado entre la misma gente, pues la percepción que se tiene es que no hay una verdadera respuesta a nivel institucional. Esto ha llevado a que muchos grupos sociales se organicen, constituyéndose organizaciones de ambientalistas, de mujeres, grupos de socorro, grupos de amor y vida y las mismas Juntas de Acción Comunal (JAC). Se realizan talleres, conferencias, capacitaciones, las universidades realizan diplomados en el municipio sobre temas de paz y, en el caso de las mujeres que han sido víctimas de violencia, se han establecido líneas de apoyo y acompañamiento desde las mismas organizaciones. La participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) considera que los actores principales que participan en la construcción del orden político en Santander de Quilichao son las JAC, los cabildos indígenas, las organizaciones afrodescendientes, sectores económicos y las iglesias.

Este panorama permite dar cuenta de que en Santander de Quilichao están interactuando diferentes actores e intereses, y el orden que se está estableciendo en el municipio, retomando lo planteado por Courtheyn (2017), obedece al conjunto de actividades, relaciones y redes que dan

sentido a un espacio. Estas prácticas no crean únicamente el espacio en términos de relaciones, sino que también constituyen sujetos políticos que participan en la vida en comunidad, como las guardias comunitarias que asumen un rol central por medio de diversas prácticas para garantizar la seguridad y protección de las comunidades locales ante la presencia de actores armados ilegales que se disputan el dominio del territorio.

De manera paralela, el participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) sostiene que “han surgido muchas organizaciones sociales luego de la firma del Acuerdo de Paz para que diferentes derechos sean reconocidos”. Diversos sectores han empezado a visibilizarse en Santander de Quilichao, pues, anteriormente, estaban el sector indígena y el sector afrodescendiente, pero hoy también están Mujeres Diversas y organizaciones de jóvenes y de la comunidad LGBTI. Entre los actores principales que participan en el proceso de construcción de orden político en el municipio, el participante 2 rescata a las comunidades indígenas, las comunidades afrodescendientes, los comerciantes y los empresarios.

La participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) considera que las prácticas, acuerdos y consensos que han acordado los habitantes del municipio para consolidar un orden tienen como objetivo transformar la realidad social de Santander de Quilichao. “Buscando ese orden, la gente se ha organizado, pues resulta necesario que se puedan garantizar derechos que posibiliten una mejor calidad de vida” (2020). La lideresa sostiene que el sector campesino y las comunidades afrodescendientes e indígenas han consolidado, en la zona rural, procesos organizativos que trabajan sobre ese objetivo. Concretamente, en el sector campesino que representa la participante 3, es muy común que se creen emprendimientos familiares, se hagan mercados campesinos agroecológicos, talleres de pedagogía sobre el posacuerdo y se coordine con las demás organizaciones campesinas del norte del Cauca para promover los intereses

propios del sector. Además, se tienen diversos procesos organizativos en la zona urbana que se han establecido para defender causas sociales concretas.

Según la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), “la Administración municipal actual reconoce que el ejercicio electoral que se hizo el año pasado contó con el respaldo de los procesos sociales que se venían adelantando”. Desde las organizaciones sociales, se está buscando que haya garantía de derechos, no solo para un sector, sino para varios. En la actualidad, los diversos colectivos están participando en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023.

Esto evidencia que la organización colectiva ha llegado a incidir en los asuntos locales, algo que se aprecia en lo planteado por el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), quien sostiene que “en el municipio de Santander de Quilichao, se han venido adoptando, a través de los acuerdos municipales, políticas públicas de la mujer, de la infancia y adolescencia, del adulto mayor, de la libertad religiosa, entre otros”. No obstante, su implementación, en la práctica, no se consolida fuertemente, pues estas políticas públicas son elaboradas, esencialmente, para cumplir la normatividad legal, lo que ha conducido a que se presenten dificultades en los planes de acción a la hora de implementar programas y proyectos.

En lo que se refiere a las prácticas y acuerdos que llevan a cabo los habitantes del municipio con actores no estatales para garantizar un orden, destaco lo expuesto por la lideresa del sector campesino, la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), quien afirma que, “si bien los procesos sociales buscan que la institucionalidad formal apoye y llegue a los territorios, lo cierto es que las organizaciones sociales también hacen sus propios ejercicios de desarrollo sin involucrar al Estado”. Desde el nivel local se ha trabajado para que otros actores también apoyen los ejercicios de desarrollo en el territorio, logrando establecer, por medio de la cooperación

nacional e internacional, vínculos con la academia, ciertas ONG's y fundaciones. A partir de esto, se procura no depender únicamente de la institucionalidad, pues, en últimas, se piensa que las cosas no funcionarían tan bien. En ese sentido, procesos consolidados que llevan mucho tiempo en el municipio, como el indígena, afrodescendiente o el campesino, están gestionando su propio desarrollo.

El hecho de que variedad de comunidades en Santander de Quilichao estén definiendo y ejecutando diferentes prácticas y acuerdos para garantizar su desarrollo -sin involucrar al Estado colombiano-, evidencia que un tipo de orden puede constituirse, tal y como lo afirma Mac Ginty (2014), a partir de las prácticas implementadas por individuos y grupos para evitar y minimizar conflictos y situaciones adversas. Es así como puedo afirmar que un orden no se crea únicamente haciendo uso de la fuerza, por el contrario, este puede surgir desde las experiencias y prácticas de las comunidades que experimentan la violencia generada por actores armados.

Además, los actores locales han marginado al Estado colombiano de sus iniciativas debido a que se percibe que su intervención ha estado centrada en la fuerza, la erradicación o, sencillamente, no hay un interés por generar los cambios contemplados en el Acuerdo de Paz, algo que se evidencia, por ejemplo, en las dificultades que han surgido para implementar los PDET. Esto da cuenta de lo expuesto por Burnyeat (2017), quien sostiene que el Estado puede entenderse como un producto que resulta de los encuentros Estado-sociedad, con dimensiones materiales e imaginarias. Así, la comunidad, por un lado, tiene unos encuentros con el Estado a partir de la militarización, violencia, corrupción, clientelismo y la ineficacia burocrática (promesas incumplidas), y, por otro lado, la comunidad se hace una representación del Estado como un actor inoperante, generando una ruptura en su relación con este.

Naucke (2017) sugiere que el Estado, en algunas regiones donde se desarrolla el conflicto armado, lejos de prevenir la guerra, la ha tolerado. En este escenario, el Estado ha encontrado una manera de regularizar la militarización, dando paso a estrategias de gobernanza fundadas en la fuerza y violación a los derechos humanos y haciendo alianzas con grupos armados ilegales. Del mismo modo, se despliegan otras prácticas estatales que son consideradas racionales y apropiadas, tales como el clientelismo y la corrupción. Según el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), “el clientelismo siempre ha estado presente y los puestos del municipio, por lo general, tienen vínculos estrechos con las familias prestantes que se encuentran detrás de las dos fuerzas que han venido ejerciendo el poder en Santander de Quilichao”.

Esto permite evidenciar la configuración de un orden crimilegal en Santander de Quilichao a partir de los patrones regulares de interacción social entre el Estado y actores no estatales, públicos y privados, que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento determinado (Schultze-Kraft, 2016). Estas interacciones no solo buscan generar ganancias económicas privadas, individuales o colectivas, sino que también producen legitimidad, exoneración judicial y orden político y social. Además, diversos actores estatales y no estatales, incluidos los grupos armados ilegales, han formado oligopolios de coerción y violencia integrados por varios actores sociales y políticos. Esto se evidencia en lo dicho por el participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), quien afirma que “el municipio cuenta con fronteras invisibles, lo que conduce a que haya zonas que se encuentran bajo el control de la ilegalidad”.

Finalmente, el 54 % de los encuestados piensa que *algunas veces* los habitantes de Santander de Quilichao implementan prácticas cotidianas que garantizan la seguridad del municipio sin involucrar en ellas al Estado o a los grupos armados ilegales, el 32 % considera que ha sido

muchas veces, el 13 % que ha sido *pocas veces* y el 1 % piensa que no se implementan estas prácticas.

Tabla 2

Prácticas, consensos y acuerdos de los habitantes para consolidar un orden

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	24	24	24	24
Pocas veces	6	6	6	30
Algunas veces	69	69	69	99
SIN INFORMACIÓN	1	1	1	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

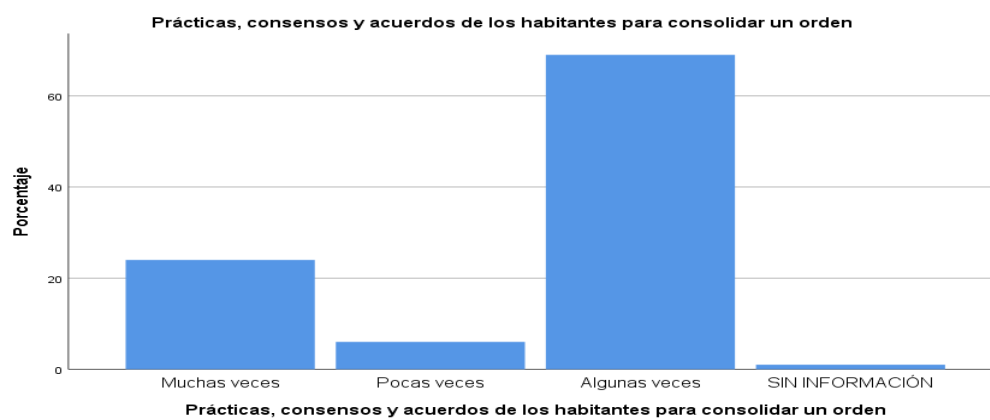


Figura 6. Prácticas, consensos y acuerdos de los habitantes para consolidar un orden. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 3
Prácticas y acuerdos de los habitantes con actores no estatales para garantizar un orden

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	33	33	33	33
Pocas veces	14	14	14	47
Algunas veces	40	40	40	87
No	10	10	10	97
SIN INFORMACIÓN	3	3	3	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

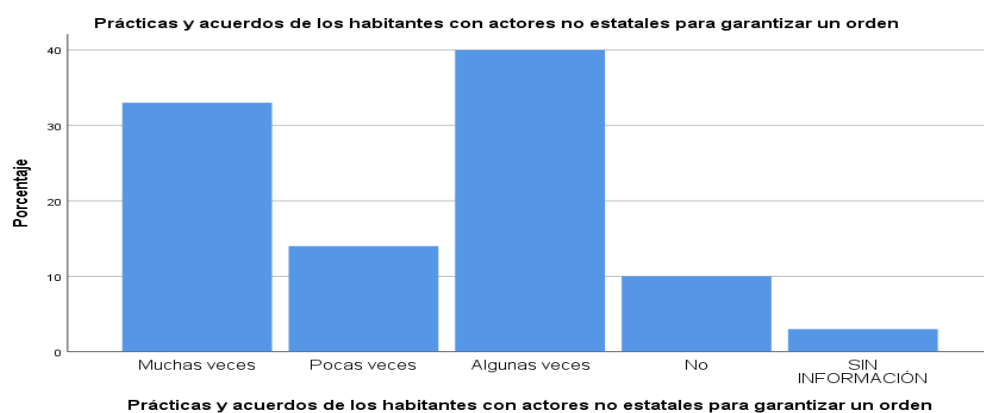


Figura 7. Prácticas y acuerdos de los habitantes con actores no estatales para garantizar un orden. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 4
Prácticas de los habitantes para garantizar seguridad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	32	32	32	32
Pocas veces	13	13	13	45
Algunas veces	54	54	54	99
No	1	1	1	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

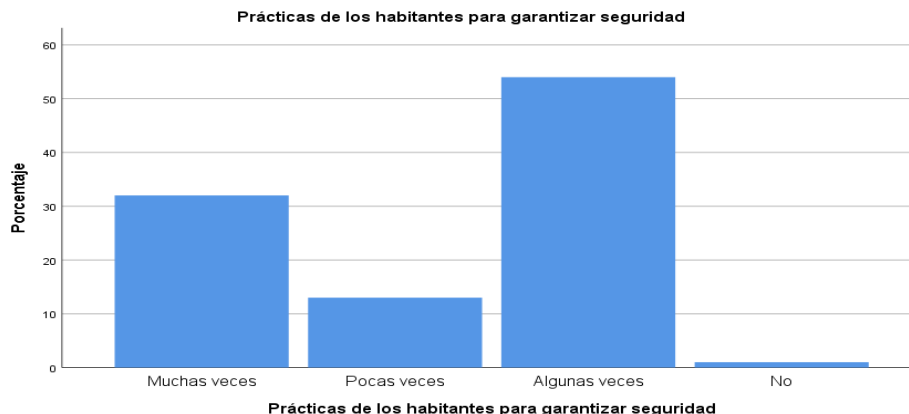


Figura 8. Prácticas de los habitantes para garantizar seguridad. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Por su parte, el 48 % de los encuestados piensa que *algunas veces* las acciones adelantadas por las guardias comunitarias (indígenas y cimarronas) contribuyen a garantizar la seguridad en el municipio, el 33 % considera que es *muchas veces*, el 16 % que es *pocas veces* y no se tiene información sobre un 3 %. De acuerdo a lo expuesto por la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), si bien el sector campesino reconoce la seguridad que tendría que garantizar la Policía y el Ejército en los territorios, “hay otras organizaciones, como las guardias comunitarias, que hacen presencia en el territorio para garantizar la seguridad para otro tipo de procesos organizativos” (2020). Se tiene la Guardia Cimarrona, que es del proceso organizativo afrodescendiente, y la Guardia Indígena, que es del proceso indígena.

De manera adicional, según el participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), “cuando hay consejos de seguridad en el municipio convocados por la Administración municipal, solo está la Fuerza Pública, y, en pocas ocasiones, se llama a las guardias comunitarias”. Ante esto, se cree que falta un proceso de articulación con la Fuerza Pública, de tal manera que puedan coordinarse para poder garantizar la seguridad, tanto en la zona rural como en la urbana. La existencia de las guardias comunitarias en Santander de Quilichao permite afirmar que la población civil, como lo plantea Arjona (2016), en lugar de estar siempre a

merced de los actores armados ilegales, puede contar con un poder de negociación en la medida en que sea posible amenazar de forma creíble a los combatientes con la resistencia colectiva.

Según la autora, los civiles podrían desempeñar un papel clave en la construcción de las instituciones bajo las cuales viven.

Tabla 5

Acciones de las guardias comunitarias para garantizar seguridad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	33	33	33	33
Pocas veces	16	16	16	49
Algunas veces	48	48	48	97
SIN INFORMACIÓN	3	3	3	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

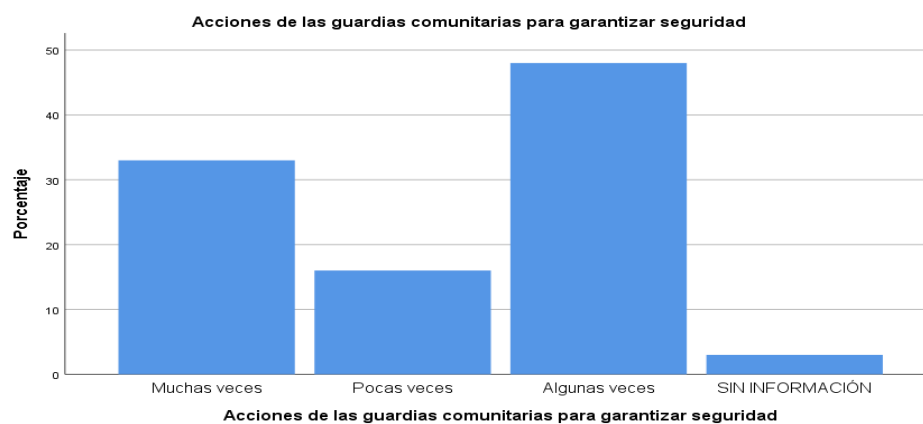


Figura 9. Acciones de las guardias comunitarias para garantizar seguridad. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Por último, el 67 % de los encuestados considera que no se ha reducido la violencia en el municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, mientras que un 33 % considera que sí se ha reducido. En cuanto a la importancia que genera para la vida cotidiana el Acuerdo de Paz, el 60 % de los encuestados considera que es *importante*, el 28 % considera que es *poco importante* y el 12 % considera que es *muy importante*.

A partir de estos resultados, considero que la población sigue confiando en el Acuerdo de Paz, a pesar de que la violencia no se ha reducido en el municipio luego de la firma de este. La participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) afirma que el Acuerdo de Paz ha forjado unas expectativas, no obstante, la realidad es que no se han concretado, pues ha crecido la delincuencia y hay presencia de actores armados ilegales. “Antes estaban las FARC, el ELN, las Águilas Negras, pero ahora están los *Pelusos*, las disidencias de las FARC y los actores del narcotráfico; son muchos grupos” (participante 1, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Lo que sucede, entonces, es que se está dando una disputa entre varios actores armados ilegales por el control del territorio y de las rutas del narcotráfico, mientras que el Estado, de forma paralela, intenta conseguir el control de la totalidad del territorio. Este aspecto, en particular, permite dar cuenta de cómo, según Kalyvas (2006), se presenta la división de la soberanía, lo que posibilita distinguir entre zonas de control gubernamental, zonas de control insurgente y zonas en las que se lucha por el control.

De forma adicional, en términos de Boege et al. (2008), existe una *estatalidad débil* en Santander de Quilichao, por lo que se presenta la coexistencia y la competencia de diversos intereses de poder y lógicas de orden, destacándose las lógicas del Estado *formal*, del orden social tradicional *informal*, de la globalización y de la fragmentación social.

Sin embargo, como aspecto positivo, de acuerdo a lo dicho por la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), puedo destacar que la gente del municipio empezó a pensarse como región, por lo que “ya no se habla solo de Santander de Quilichao, sino también de lo que sucede en Toribío, en Caldono, etc., les afecta a todos, hecho que ha llevado a que se estructuren planes en conjunto”. Hay organizaciones importantes como AMUNORCA (Asociación de Municipios del Norte del Cauca), la cual está empezando a impulsar ejercicios de unidad para diversos temas, así como varios proyectos para articularse como región.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que las dinámicas de violencia que se presentaban en la zona rural, antes del Acuerdo de Paz, eran diferentes a las de la zona urbana. El participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) plantea que “las comunidades indígenas, las cuales vivían en la zona rural del municipio, sí han percibido una realidad más tranquila, pues ya no se ven los combates entre las FARC-EP y el Ejército nacional”. Es decir, la violencia asociada al conflicto armado con las FARC-EP sí ha disminuido. Sin embargo, se presentan situaciones de inseguridad debido a que hay muchos comuneros que han muerto, hay violencia producto del crimen organizado y hay nuevos actores ilegales. “Después de la firma del Acuerdo de Paz, entraron otros actores que uno no sabe quiénes son, están ligados al robo, el *deshuesadero* de partes de las motos, al control de las rutas del narcotráfico, y todo eso genera violencia” (participante 2, comunicación personal, 6 de marzo de 2020).

La participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) opina que la guerra que había, de alguna manera, cambió. Se considera que no hay una paz territorial, sino que la violencia se transformó, pues si bien ya no se escuchan tanto los enfrentamientos y no se volvieron a presentar tomas guerrilleras, llegaron otras formas de violencia a los territorios: asesinatos de líderes sociales, atentados en la zona urbana y amenazas. En efecto, el Acuerdo de Paz

contribuyó a ponerle fin al conflicto que se tenía con un solo actor armado, pero, como aparecieron otros actores, no se ve reflejada esa paz verdadera la cual, se supone, debería haber en los territorios. “No hay ese Acuerdo de Paz que uno esperaba que hubiera. Es más, uno puede hacer un análisis y se da cuenta de que desaparece un actor armado, pero aparecen seis, o sea, a falta de uno, ahora hay seis. Peor quedamos acá” (participante 3, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Se percibe, entonces, que persiste la ausencia de institucionalidad en los territorios, ante el incumplimiento de lo acordado y la falta de inversión en los territorios.

Esta mirada también es compartida por el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), quien, como actor gubernamental, considera que el Acuerdo de Paz permitió una tranquilidad en cuanto a las acciones que se venían presentando por parte de las FARC-EP. No obstante, “lo cierto es que se incrementó la inseguridad en el casco urbano, pues los negocios ilícitos continúan presentándose y surgieron nuevos grupos armados ilegales que tomaron el control” (participante 4, comunicación personal, 6 de junio de 2020). También se cree que, a raíz de las dificultades que se han presentado para implementar los PDET, existe, actualmente, un panorama más crítico que el anterior.

Tabla 6

¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	33	33	33	33
No	67	67	67	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

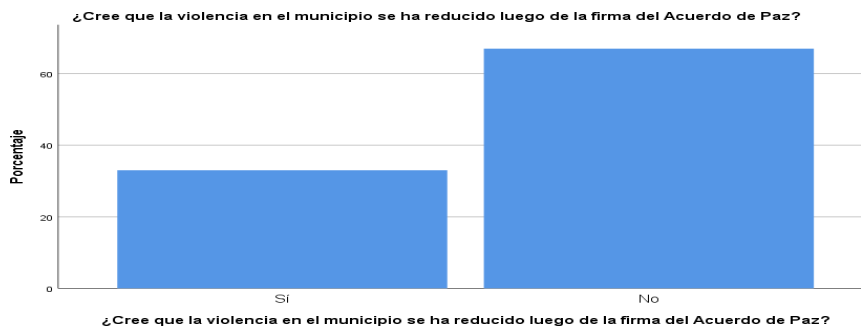


Figura 10. ¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz? Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 7
Importancia del Acuerdo de Paz en su vida cotidiana

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Poco importante	28	28	28	28
Importante	60	60	60	88
Muy importante	12	12	12	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

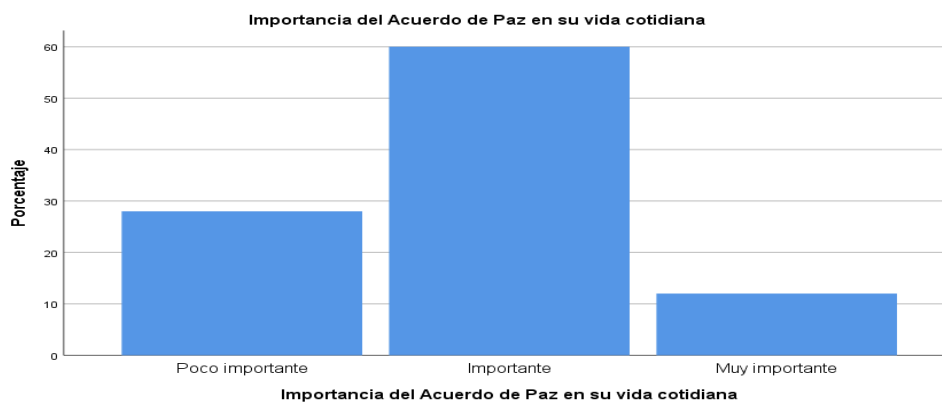


Figura 11. Importancia del Acuerdo de Paz en su vida cotidiana. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

También pude determinar lo que perciben los habitantes de Santander de Quilichao sobre el accionar del Estado colombiano en torno a temas como la administración de justicia, la provisión de bienes públicos y las garantías de seguridad. Encontré que el 51 % de los encuestados considera que *algunas veces* la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) ha incidido en la violencia que se presenta en el municipio, el 29 % considera que ha sido *muchas veces* y el 20 % que ha sido *pocas veces*.

Tabla 8
Incidencia de la Fuerza Pública en la violencia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	29	29	29	29
Pocas veces	20	20	20	49
Algunas veces	51	51	51	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

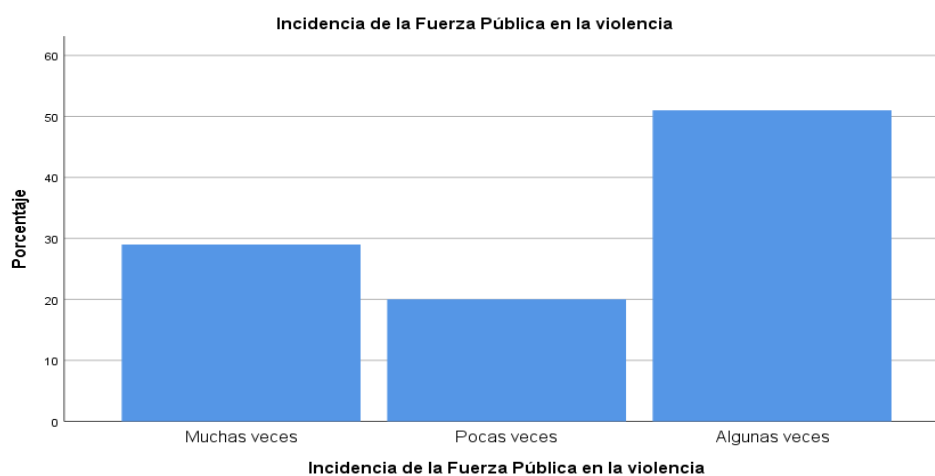


Figura 12. Incidencia de la Fuerza Pública en la violencia. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Asimismo, el 44 % de los encuestados sostiene que el Estado no proporciona seguridad colectiva en el municipio, el 29 % considera que es *algunas veces* y el 27 % que es *pocas veces*. Por otro lado, el 48 % de los encuestados cree que *pocas veces* la presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) en Santander de Quilichao ha contribuido al establecimiento de orden en el municipio, el 27 % considera que ha sido *algunas veces*, el 24 % respondió que la presencia de la Fuerza Pública no ha contribuido al establecimiento de orden y un 1 % considera que ha sido *muchas veces*. Retomando lo planteado por Weber (1978) sobre el hecho de que el uso de medios coercitivos sancionados legalmente es una facultad exclusiva del Estado, evidencio que el Estado colombiano, de acuerdo al caso de estudio, no ha logrado contar con el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Sin perder de vista lo anterior, la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) sostiene que no se garantizan, plenamente, las condiciones de seguridad en el municipio, pues, por una parte, hay un abandono en la zona rural bastante marcado y, por otra parte, la institucionalidad no logra cubrir las necesidades que surgen en la zona urbana. Esto, según lo planteado por Douglass North et al. (2009), da cuenta de la necesidad que existe por constituir instituciones formales que puedan controlar la violencia o amenazas de violencia por parte de los grupos armados ilegales.

“Tenemos una Policía que hace esfuerzos por tratar de ayudar con el tema de seguridad, pero su capacidad está tan reducida, que no alcanza a responder como se debe hacer” (participante 1, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Se percibe que la Policía no tiene posibilidades de reaccionar rápidamente porque no cuenta con los recursos necesarios para movilizarse. Del mismo modo, el pie de fuerza que tiene Santander de Quilichao, considerando la dimensión del

conflicto, no es suficiente, por lo que se cree que no hay un buen plan de seguridad para el municipio.

Además, los procesos de formación y de ayuda comunitaria no se han podido reforzar por los mismos temas de inseguridad. En la actualidad, ser líder social en Santander de Quilichao es complejo, sin embargo, las acciones que se han adelantado desde las mismas Juntas de Acción Comunal, que son legalmente reconocidas y reglamentadas, son implementadas en los diferentes barrios por medio de diversos mecanismos que ayudan en los temas de seguridad ciudadana y convivencia.

El participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) afirma que el Estado no ha logrado garantizar la seguridad en el municipio, teniendo en cuenta que Santander de Quilichao es uno de los municipios con los índices de violencia más altos en el Cauca. La participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) sostiene que el Estado se queda corto en proporcionar seguridad, tanto en la zona rural como en la urbana. En el departamento del Cauca, especialmente en el norte, están confluyendo una variedad de actores armados ilegales. “Todo esto genera inseguridad, y, ni siquiera el Gobierno local, departamental y nacional, han podido garantizar la seguridad en ese sentido. Usted acá se encuentra disidencias, bandas criminales, grupos organizados en torno a la actividad del narcotráfico” (participante 3, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Lo que dice el común de la gente es que los territorios fueron desocupados por las FARC-EP cuando se desmovilizaron, pero, posteriormente, fueron ocupados por otros actores armados ilegales. Señalo, entonces, que ese vacío no fue ocupado por la institucionalidad formal, que era el objetivo del Acuerdo de Paz.

Lo que se observa en el municipio, siguiendo a Kalyvas (2006), es el colapso efectivo del monopolio de la violencia del Estado por medio de un desafío armado interno. En Santander de

Quilichao han surgido lo que Duncan (2014) define como *oligopolios de coerción*, en donde varias organizaciones tienen coincidencias simultáneas en los medios de coerción necesarios para regular las transacciones sociales.

A pesar de estos resultados, la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) plantea que “la mayoría de la población del municipio de Santander de Quilichao se acoge a todo lo que tenga que ver con la normatividad y con la Constitución Política”. Se cree que el Estado colombiano es el responsable y el garante de los derechos de los ciudadanos, por lo que se reconoce como instancia legítima. La participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), como representante del sector campesino, afirma que esta comunidad también reconoce al Estado como su garante de derechos. Ellos saben que existen unas instancias gubernamentales locales, departamentales y nacionales, e intentan trabajar de la mano con ellas, en la medida de lo posible.

Sin embargo, en el caso de las comunidades indígenas, el pensamiento puede ser diferente, pues tienen unas autonomías que difieren del Estado central. Este proceso organizativo cuenta con sus propias formas de hacer justicia, su propio modelo educativo, su propio sistema de salud, entre otros. Con respecto a esto, el participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) considera que “dentro del sector urbano de Santander de Quilichao sí reconocen a las instituciones del Estado, pero, en los pueblos indígenas, hay un reconocimiento más interior, que es la legitimidad del gobierno propio que han trabajado durante muchos años”.

Tabla 9
Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Pocas veces	27	27	27	27
Algunas veces	29	29	29	56
No	44	44	44	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

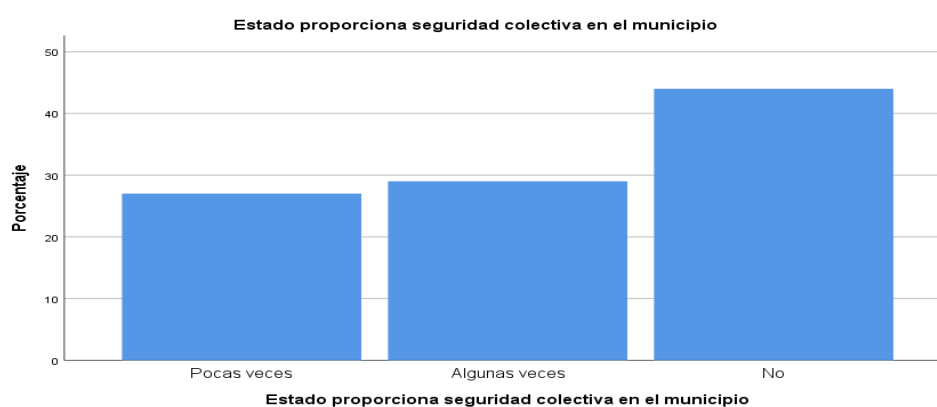


Figura 13. Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 10
¿Cree que la presencia de la Fuerza Pública ha contribuido al establecimiento de orden?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	1	1	1	1
Pocas veces	48	48	48	49
Algunas veces	27	27	27	76
No	24	24	24	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

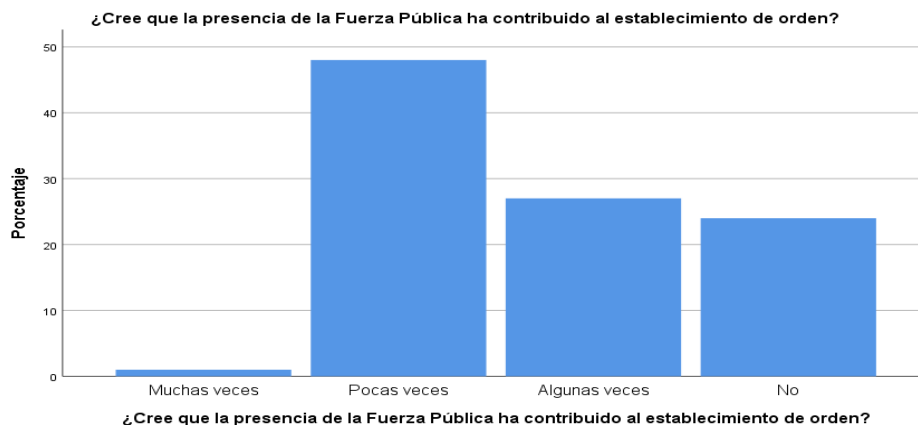


Figura 14. ¿Cree que la presencia de la Fuerza Pública ha contribuido al establecimiento de orden? Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

En cuanto a lo que piensan los encuestados sobre la importancia que tiene el Estado a través de jueces, concejales y personero para administrar justicia en el territorio, el 37 % respondió que tiene *poca* importancia, el 22 % que tiene *muy poca* importancia, el 21 % que tiene *demasiada* importancia, el 17 % que tiene *regular* importancia, el 2 % que tiene *mucha* importancia y no hay información sobre un 1 %. Por su parte, el 77 % de los encuestados considera que es *regular* la prestación estatal de servicios básicos (salud, educación e infraestructura), el 19 % considera que es *mala* y un 4 % considera que es *buena*.

La percepción negativa que se tiene sobre la prestación estatal de servicios básicos se da en un contexto en el cual, según el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), “no se ha asumido, en la actualidad, la certificación de la educación, algo que se plantea cada que inicia un nuevo gobierno, aunque no llega a materializarse”. De manera adicional, señaló que la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se asumió directamente, hace treinta años, por medio de EMQUILICHAO E.S.P - Empresa de Servicios Públicos de Santander de Quilichao.

Tabla 11
Importancia del Estado para administrar justicia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy poca	22	22	22	22
Poca	37	37	37	59
Regular	17	17	17	76
Mucha	2	2	2	78
Demasiada	21	21	21	99
SIN INFORMACIÓN	1	1	1	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.



Figura 15. Importancia del Estado para administrar justicia. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 12
¿Cómo considera que es la prestación estatal de servicios básicos?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Buena	4	4	4	4
Regular	77	77	77	81
Mala	19	19	19	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.



Figura 16. ¿Cómo considera que es la prestación estatal de servicios básicos? Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

También pude determinar lo que perciben los habitantes sobre ciertas dinámicas de los grupos armados ilegales en el municipio. Encontré que el 73 % de los encuestados considera que *muchas veces* los grupos guerrilleros y demás grupos armados ilegales han incidido en la violencia que se presenta en el municipio de Santander de Quilichao, mientras que el 27 % sostiene que ha sido *algunas veces*. Entre tanto, el 99 % de los encuestados piensa que los grupos guerrilleros y demás grupos armados ilegales no proporcionan algún tipo de seguridad colectiva en el municipio; no hay información sobre un 1 % de los encuestados.

Con respecto a lo anterior, la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) cree que es evidente la incidencia de los grupos armados ilegales en la violencia que se presenta en el municipio, pues, por ejemplo, el narcotráfico permea todos los espacios, hay muchos muertos relacionados con estos temas, se presentan casos de extorsión y secuestro, entre otros. “Se siente en el ambiente una circulación altísima de armas; cada vez que te van a robar, te sacan un arma. Esto está descontrolado, desbordado” (participante 1, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Estas dinámicas violentas por parte de los grupos armados ilegales posibilitan, de acuerdo

a lo planteado por Ana Arjona (2014), generar una forma particular de orden. En efecto, la violencia no se usaría únicamente como un medio para disuadir la deserción del enemigo y obtener el control del territorio, sino también como una herramienta para hacer cumplir nuevas instituciones.

El participante 2 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) piensa que “Santander de Quilichao es un municipio con unas condiciones geoestratégicas que lo convierten en una zona muy llamativa para los actores armados ilegales”. Además, el municipio cuenta con fronteras invisibles, por lo que hay zonas que se encuentran bajo el control de la ilegalidad. Es así como se dan interacciones que definen y redefinen pertenencias y diferencias en estos escenarios donde hay presencia de varios actores armados (Uribe, 1999). Finalmente, la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) opina que “la violencia que ejercen los actores armados ilegales no solo se evidencia en el municipio, sino también en toda la región del norte del Cauca”, convirtiéndolo en uno de los departamentos más afectados por la violencia que ejercen estos grupos.

Tabla 13
Incidencia de los grupos armados ilegales en la violencia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	73	73	73	73
Algunas veces	27	27	27	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

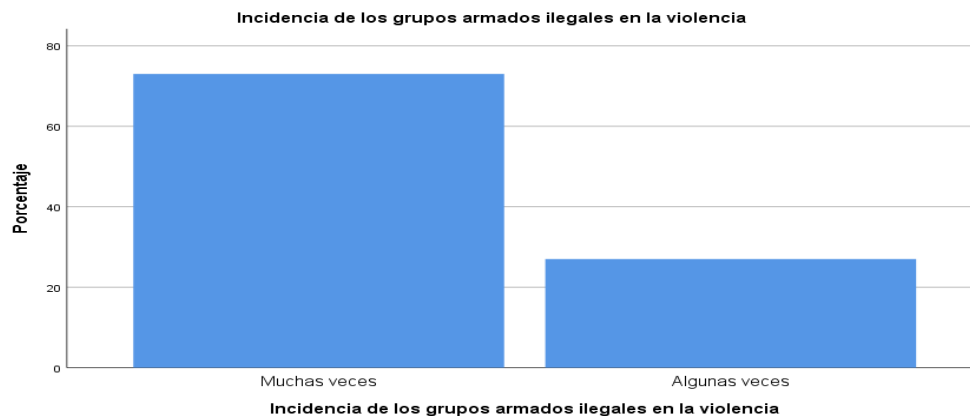


Figura 17. Incidencia de los grupos armados ilegales en la violencia. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Tabla 14

Grupos armados ilegales proporcionan seguridad colectiva

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No	99	99	99	99
SIN INFORMACIÓN	1	1	1	100
Total	100	100	100	

Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.



Figura 18. Grupos armados ilegales proporcionan seguridad colectiva. Fuente: autoría propia a partir de las encuestas realizadas.

Orden *crimilegal* en Santander de Quilichao

Gracias a los resultados que obtuve en el trabajo de campo, puedo afirmar que en el municipio de Santander de Quilichao se ha constituido un nuevo orden político crimilegal luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Este nuevo orden no se ha instaurado en el vacío, sino que se crea sobre un orden existente que cuenta con una población con capacidad de agencia y con una forma particular de transar sus asuntos (Arjona, 2008), así como con dinámicas y actores propios de una zona donde, históricamente, se ha desarrollado el conflicto armado interno. Debe considerarse, además, lo dicho por el participante 4 (comunicación personal, 6 de junio de 2020), quien sostiene que “en el municipio se presenta una fuerte influencia de disidencias, narcotráfico y paramilitares, los cuales se disputan el poder, ante la ausencia de una autoridad fuerte que logre garantizar un buen vivir para la gente”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la población civil ha ocupado un papel fundamental en el proceso de construcción de orden político en el municipio. Los mismos líderes sociales son conscientes de que el Estado colombiano no ha logrado funcionar de forma adecuada en la totalidad del territorio, por lo que se ven en la necesidad de organizarse para satisfacer sus necesidades básicas, de tal manera que puedan mejorar sus condiciones de vida. La participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), por ejemplo, plantea que “debido a que no se cuenta con el apoyo institucional que posibilite el desarrollo social y económico del municipio, las comunidades deben generar su propio desarrollo”. Esto evidencia que se ha ido generando una representación negativa del Estado. A continuación, muestro, de forma organizada, el tipo de prácticas cotidianas que han contribuido a construir un orden en el municipio:

Tabla 15

Tipos de prácticas cotidianas que inciden en el proceso de construcción de orden político en Santander de Quilichao luego del Acuerdo de Paz

Tipos de prácticas cotidianas

Gestión del desarrollo social y económico

- Organización comunitaria
- Planeación
- Autogestión
- Ejercicios de acompañamiento y seguimiento a procesos, planes y proyectos
- Elaboración de emprendimientos familiares
- Coordinación con diversas organizaciones sociales del norte del Cauca
- Establecimiento de vínculos con cooperación nacional e internacional

Interacciones sociales

- Realización del mercado campesino agroecológico

Educación

- Realización de talleres
- Realización de conferencias
- Realización de capacitaciones
- Pedagogía sobre el Acuerdo de Paz y la construcción de paz en el territorio
- Vínculos con la academia

Seguridad

- Constitución de las guardias comunitarias (indígenas y cimarronas)
-

Fuente: autoría propia a partir de las entrevistas realizadas.

A partir de las entrevistas que les realicé a los líderes sociales, las prácticas cotidianas, como muestro en la tabla 15, pueden agruparse en cuatro tipos: gestión del desarrollo social y económico, interacciones sociales, educación y seguridad. Con respecto a las primeras, la población civil de Santander de Quilichao se ha visto en la necesidad de organizarse para garantizar su propio desarrollo social y económico, ante la falta de acciones efectivas por parte de la institucionalidad formal, lo que permite hablar de una autogestión. Sin perder de vista las organizaciones comunitarias tradicionales que llevan bastante tiempo en el municipio, como las comunidades afrodescendientes, las comunidades indígenas y el sector campesino, también han surgido, luego de la firma del Acuerdo de Paz, nuevas organizaciones que han intentado visibilizar ciertas problemáticas. En la actualidad, existen grupos de mujeres (Mujeres Diversas),

grupos de ambientalistas, grupos de socorro, grupos de amor y vida, grupos de jóvenes, grupos de la comunidad LGBTI, entre otros. En este punto, destaco el papel que han desempeñado las Juntas de Acción Comunal, las cuales son legalmente reconocidas y permiten que se impulsen, desde los diferentes barrios, planes que ayuden en los temas de seguridad ciudadana y convivencia.

La población civil, además, ha identificado la importancia de la planeación, no solo al interior de las comunidades y de las organizaciones sociales, sino también, mediante la coordinación con la Administración municipal, al momento de contribuir en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, ya que se trata, en últimas, del instrumento que determinará el desarrollo social y económico del municipio durante cuatro años. A su vez, se han llevado a cabo ejercicios de acompañamiento y seguimiento a procesos, planes y proyectos, pues, por ejemplo, se le ha hecho veeduría a los recursos que deben invertirse en el municipio y, en el caso de las mujeres que han sido víctimas de violencia de género, se han establecido líneas de apoyo y acompañamiento desde las mismas organizaciones.

La elaboración de emprendimientos familiares también se ha convertido en una posibilidad de sustento para la población de la zona rural y la zona urbana. Es común que estos emprendimientos sean promocionados en las diferentes ferias que tienen lugar en el municipio. Por ejemplo, la participante 3 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020) habla de que ella tiene un emprendimiento familiar en la finca paterna, y allá trabajan, fundamentalmente, dos líneas productivas: el café y la caña panelera.

La gestión del desarrollo social y económico del municipio ha sido pensada como un proceso que debe coordinarse en conjunto con diversas organizaciones sociales del norte del Cauca. Luego del Acuerdo de Paz, la gente del municipio empezó a pensarse como región, por lo que ya

no se habla solo de Santander de Quilichao, sino también de lo que sucede en otros municipios, ya que, en últimas, les afecta a todos. Esto ha llevado a que se impulsen ejercicios de unidad para diversos temas, así como varios planes para articularse como región (participante 1, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). En el caso del sector campesino, por ejemplo, se ha establecido una coordinación con las demás organizaciones campesinas del norte del Cauca para promover los intereses propios del sector. Por último, logré identificar que la población civil ha logrado establecer vínculos con cooperación nacional e internacional, pues, para no depender solo de los recursos y planes del Estado, se ha trabajado para que otros actores también apoyen los ejercicios de desarrollo en los territorios.

En lo que se refiere al segundo tipo de prácticas cotidianas, para contribuir al desarrollo económico de Santander de Quilichao, “desde el sector campesino se realiza, usualmente los fines de semana, el tradicional mercado campesino agroecológico en la zona urbana del municipio” (participante 3, comunicación personal, 6 de marzo de 2020), un espacio que permite la comercialización de los productos agrícolas que son trasladados desde las diferentes veredas y que posibilita, a su vez, las interacciones sociales entre pobladores de la zona rural y la zona urbana.



Figura 19. Mercado campesino agroecológico. Fuente: página de Facebook de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao (ANUC – Quilichao).



Figura 20. Mercado campesino agroecológico. Fuente: página de Facebook de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao (ANUC – Quilichao).



Figura 21. Mercado campesino agroecológico. Fuente: página de Facebook de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao (ANUC – Quilichao).

Sobre las prácticas cotidianas en materia de educación, “contando con el apoyo de las diferentes organizaciones sociales, en el municipio se realizan talleres, conferencias, capacitaciones en diferentes temas y pedagogía sobre el Acuerdo de Paz y la construcción de paz en el territorio” (participante 1, comunicación personal, 6 de marzo de 2020). Varios de estos ejercicios han sido posibles gracias a que se han establecido vínculos con la academia desde las organizaciones sociales. Diversas universidades, entre las que se encuentra la Pontificia Universidad Javeriana Cali, realizan diplomados en el municipio sobre temas de paz.



Figura 22. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz adelantado por el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Marzo, 2020. Fuente: autoría propia.



Figura 23. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz adelantado por el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Marzo, 2020. Fuente: autoría propia.

Finalmente, en lo que se refiere a las prácticas cotidianas de seguridad, las guardias comunitarias se han constituido para garantizar la seguridad en el territorio debido a la presencia de actores armados ilegales, hecho que ha generado altos índices de violencia en el municipio, tanto en la zona rural como en la zona urbana. En ese sentido, se tiene la Guardia Cimarrona, que es del proceso organizativo afrodescendiente, y la Guardia Indígena, que es del proceso indígena.

Ahora bien, según la literatura especializada que ha estudiado la construcción de orden político y que se identificó previamente, considerando un modelo híbrido, se pueden presentar diversas formas de órdenes políticos locales que surgen a partir de cómo los actores violentos no estatales, funcionarios estatales y la sociedad civil constituyen una red en conjunto (Arias, 2006). No obstante, haciendo uso de un enfoque ecléctico para analizar el proceso de construcción de orden, lo particular del caso de Colombia con el estudio de caso de Santander de Quilichao, es que en el municipio en mención, luego de la firma del Acuerdo de Paz, se ha ido construyendo un orden político crimilegal en el que se reconoce que el Estado colombiano es un actor necesario para consolidar un orden debido a que cuenta con mayor burocracia, recursos de poder y ha desplegado, en la práctica, acciones que se constituyen como tácticas dentro de la gobernanza en medio del conflicto armado (Naucke, 2017), tales como el clientelismo, la corrupción y las alianzas con grupos armados ilegales. Estas prácticas, a su vez, son consideradas como racionales y apropiadas debido a que responden a intereses concretos.

Sin embargo, debido a que en Santander de Quilichao se presenta una estatalidad débil que conlleva a la coexistencia y la competencia de diversos intereses de poder y lógicas de orden (Boege et al., 2008), la población civil se convierte en un actor clave debido a que implementa prácticas informales que van más allá del Estado y que se despliegan a nivel local.

Tal y como se vio en el trabajo de campo, la agencia de las comunidades no proviene de la existencia de un actor con mayor capacidad material, por el contrario, estas han actuado de manera independiente y sus acciones han ejercido resultados en el proceso de construcción del orden político. De acuerdo a lo dicho por la participante 1 (comunicación personal, 6 de marzo de 2020), ante la falta de planes y proyectos efectivos para el desarrollo del municipio derivados de la institucionalidad formal, las comunidades se ven en la obligación de mantenerse en las organizaciones y hacer resistencia colectiva. “Hoy, se está perdiendo la confianza en la institucionalidad porque esta no responde (...) El panorama va a ser muy grave, pues la misma gente empieza a tomar decisiones por su cuenta, la misma gente empieza a organizarse” (2020). Aquí se evidencia un rompimiento en la relación que tienen las comunidades locales de Santander de Quilichao con el Estado, pues este último, siguiendo a Burnyeat (2017), es percibido como un actor inoperante como consecuencia de la ineficacia burocrática y el despliegue de acciones corruptas.

Como se ve, las prácticas que implementa la población civil no se derivan del Estado (normas formales), sino, más bien, del contexto que faculta a las comunidades para tomar sus propias decisiones, lo cual toma lugar en una esfera informal (Mac Ginty, 2014). Este aspecto, en particular, puede contribuir a renovar la literatura sobre órdenes políticos emergentes en Estados en transición luego de un proceso de paz.

La población civil de Santander de Quilichao, además, coexiste con varios actores armados ilegales que intentan controlar el territorio y con un Estado que no ha logrado satisfacer las demandas de la población y ocupar el vacío de poder que dejó las FARC-EP luego del Acuerdo de Paz. Es así como planteo que en el municipio se presenta lo contrario a lo señalado por Weber sobre el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, pues, retomando lo

expuesto por Schultze-Kraft (2016), diversos actores estatales y no estatales, incluidas las organizaciones criminales -las cuales, en la búsqueda de objetivos puntuales, cooperan y compiten entre sí-, forman oligopolios de coerción y violencia integrados por diferentes actores sociales y políticos. Esta realidad da cuenta de la emergencia de un orden *crimilegal* en Santander de Quilichao, donde la gobernanza se ha visto seriamente afectada.

Conclusiones

Según Schultze-Kraft (2016), el orden político crimilegal se distingue por el establecimiento de patrones regulares de interacción entre el Estado y los actores no estatales, que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento determinado. De forma paralela, en esta investigación sugiero que en un escenario de transición de la guerra a la paz, emerge un orden político crimilegal en el que los actores locales de las zonas donde hay conflicto generan una representación social negativa del Estado, se rescata la agencia de los locales para implementar prácticas, acuerdos y normas que garanticen su bienestar y existen oligopolios de seguridad y violencia que surgen ante la incapacidad del Estado para ejercer el control en la totalidad del territorio. Todo esto, mientras las causas del conflicto armado persisten.

La construcción de un orden político crimilegal en este tipo de escenarios puede explicarse a partir de cuatro factores que se distancian de la mayoría de la literatura sobre órdenes locales en zonas de guerra, órdenes políticos en posguerra y construcción de Estado en escenarios de transición a la paz que consulté en esta investigación: 1) el accionar del Estado en la práctica; 2) las percepciones que tienen las comunidades locales; 3) la implementación de iniciativas locales por parte de actores no estatales que buscan satisfacer sus necesidades y procurar su bienestar; y 4) la configuración de oligopolios de coerción y violencia como consecuencia de las prácticas desplegadas que se entrecruzan con los intereses de diversos actores.

Primero, como tuve la oportunidad de demostrar, con la firma del Acuerdo de Paz el Estado colombiano hizo un intento por construir orden en aquellos territorios que experimentan las consecuencias del conflicto armado, teniendo en cuenta que es un actor que cuenta con mayor burocracia y recursos de poder. Así, por ejemplo, se crearon los PDET para atender las

necesidades de los municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Al tener una vocación participativa y de empoderamiento comunitario, esto también llevó a que se crearan espacios de participación en los que concurren las comunidades y autoridades étnicas y territoriales.

No obstante, la realidad es que el Acuerdo de Paz se ha encontrado con múltiples obstáculos que han dificultado su implementación, llegando a presentarse un escenario en el que la violencia asociada al conflicto armado persiste en los territorios. Esto puede explicarse, siguiendo a Naucke (2017), a partir del hecho de que los Estados, en la práctica, despliegan acciones que se constituyen como tácticas de gobernanza en medio del conflicto armado, tales como el clientelismo, la corrupción y las alianzas con grupos armados ilegales, tal y como ocurre en Santander de Quilichao. Estas acciones, a su vez, son consideradas como racionales y apropiadas debido a que responden a intereses concretos.

Segundo, a raíz de que el Estado ha deslegitimado su accionar cuando, lejos de buscar la seguridad y la paz para las comunidades que experimentan la guerra, ha llegado a desplegar acciones que atentan contra sus derechos, señalo que en estos contextos las percepciones de los actores locales son importantes al momento de pensar la construcción de orden político. En este escenario, como lo sugiere Burnyeat (2017), la comunidad se hace una representación negativa del Estado debido al tipo de presencia de este: promesas incumplidas, violación a los derechos humanos, corrupción, clientelismo y militarización del territorio. En consecuencia, el Estado es percibido como un actor inoperante, generando una ruptura en su relación con este. Como lo muestra la evidencia, la población de Santander de Quilichao percibe que no hay una verdadera respuesta por parte del Estado colombiano para atender sus necesidades y subsanar las causas del

conflicto armado, lo que da cuenta de que el Estado se construye en sus encuentros con la comunidad.

Tercero, al tener una percepción negativa del Estado, los actores locales orientan sus estrategias de seguridad y construcción de paz hacia la vida en comunidad. Estos acuerdos toman lugar en una esfera informal que no está sujeta a controles, presupuestos y metodologías externas, como ocurre en los órdenes liberales. Este tipo de prácticas no son analizadas a la luz de los enfoques tradicionales que parten de la idea weberiana de que el Estado cuenta con el monopolio del uso legítimo de la fuerza, pero son útiles para entender cómo las comunidades acuerdan consensos basados en sus experiencias y hechos frente a la violencia, lo que las faculta a tomar sus propias decisiones, independientemente de lo que haga el Estado.

Este tipo de iniciativas locales no buscan la seguridad en términos weberianos, sino, más bien, la satisfacción de necesidades básicas, tales como acceso a alimentación, vivienda, salud, entre otros, ante la estatalidad débil que se presenta. Como se vio, en Santander de Quilichao, diversos grupos sociales -a los que se les reconoce su agencia-, se han organizado, llevando a la constitución de diversas organizaciones de ambientalistas, de mujeres, grupos de socorro y las mismas Juntas de Acción Comunal. Aquí se puede evidenciar que el Estado, en muchas ocasiones, no juega un rol relevante en escenarios de conflicto (Mac Ginty como se citó en Naucke, 2017).

Cuarto, debido a que las prácticas locales no ocurren en el vacío, sino frente a otros actores con otras estrategias, esto termina por dar lugar a oligopolios de coerción y violencia, los cuales conducen a la configuración de órdenes crimilegales. Contrario a lo señalado por Weber en lo que se refiere al monopolio del uso legítimo de la fuerza, la coerción no es ejercida por un solo agente. En cambio, diversos actores estatales y no estatales, incluidos los grupos armados

ilegales, forman este tipo de oligopolios que se encuentran integrados por diferentes actores sociales y políticos (Schultze-Kraft, 2016).

Planteo, entonces, la existencia de grupos armados ilegales que cooperan y compiten entre sí en el ejercicio de la autoridad política y en la búsqueda de objetivos particulares. Este tipo de interacciones no solo buscan generar ganancias económicas privadas, individuales o colectivas, sino que también producen legitimidad, exoneración judicial y pueden llegar a incidir en el orden político y social. La evidencia muestra que los oligopolios de coerción y violencia han surgido en el caso de Santander de Quilichao, en donde varias organizaciones tienen coincidencias simultáneas en los medios de coerción necesarios para regular las transacciones sociales.

A partir de lo anterior, considero que al pensar la construcción de orden político en escenarios que transitan de la guerra a la paz desde la perspectiva de la crimilegalidad, se abre la posibilidad de prestarle atención a fenómenos y procesos sociales a los que no se les ha otorgado mayor importancia en la literatura especializada debido a que la atención se ha centrado, principalmente, en el rol que desempeña el Estado como el responsable de garantizar el orden y la seguridad. En ese sentido, el orden político crimilegal se constituye como una novedad, pues en la concepción de orden en escenarios de transición ha prevalecido la imagen del Estado monolítico weberiano, dejando de lado la articulación de las viejas estructuras (algunas veces con componentes ilegales, como la corrupción, economías ilegales, estructuras de seguridad irregulares, entre otros) con las nuevas, formándose oligopolios de seguridad, es decir, los procesos a nivel local que limitan el control que tiene el Estado en todo el territorio, tal y como ocurre en Colombia.

El estudio de la construcción de un orden político en procesos de transición de la guerra a la paz requiere de enfoques que le presten atención a cómo las prácticas informales terminan por

contener o permear los intereses del mismo Estado al momento de implementarse un nuevo orden en el marco del posacuerdo en comunidades atravesadas por la guerra. Para futuras investigaciones, la perspectiva de análisis presentada en este trabajo desafía a reconsiderar los supuestos de los enfoques tradicionales para el estudio del orden político, así como a preguntarse sobre los efectos que las actividades ilegales tienen en el Estado.

Referencias

- Agamben, G. (2002). La paradoja de la soberanía. En *Homo Sacer I. El poder soberano y la nuda vida* (27-44). Madrid: Editorial Nacional.
- Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao. (2020). *Información del municipio*. Recuperado de <http://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao. (2020). Localización geográfica del municipio de Santander de Quilichao [Mapa]. Recuperado de <http://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- ANUC Quilichao. (2018). Mercado campesino agroecológico [Ilustración]. Recuperado de <https://www.facebook.com/pages/category/Agricultural-Cooperative/ANUC-Quilichao-955862617811118/>
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Economía Institucional*, 16 (30), 131-169.
- Arjona, A. (2008). Grupos Armados, Comunidades y Órdenes locales: interacciones complejas. En: *Hacia la reconstrucción del país: territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado*. B. Bogotá: Ediciones Antropos, 105-162.
- Arjona, A. (2014). Wartime institutions: A research agenda. *The Journal of Conflict Resolution*, 58(8), 1360-1389.

- Arjona, A. (2016). Institutions, Civilian Resistance, and Wartime Social Order: A Process-driven Natural Experiment in the Colombian Civil War. *University of Miami*. 58(3), 99-122.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press.
doi:10.1017/9781316421925
- Arias, D. (2006). “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”. *Journal of Latin American Studies* 38, 293-325.
- Boege, V., Brown, A., Clements, K., y Nolan, A. (2008). ¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes Políticos híbridos y los Estados emergentes. *Working Papers*, 08 (s/d)
- Boutros-Ghali, B. (1992). An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. *International Relations*, 11(3), 201-218.
- Bull, H., Martín Cortés, I., & García Segura, C. (2005). *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial* (Relaciones internacionales, 195) (I. Martín Cortés, Trans.). Madrid: La Catarata.
- Burnyeat, G. (2017). "Rupture" and the State: The “Radical Narrative” of the Peace Community of San José de Apartadó, Colombia. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 29, 17-40.
- Cairo, H., Oslender, U., Piazzini Suárez, C. E., Ríos, J., Koopman, S., Montoya Arango, V., Rodríguez, F. y Zambrano Quintero, L. (2018). “Territorial Peace”: The Emergence of a Concept in Colombia’s Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.
- Casas, A. y Losada, R. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Chacón, M. y Sánchez, F. (2005). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local.1974-2002. En: *Colombia Documentos Cede* ISSN: 1657-5334 ed: Centro De Estudios Sobre Desarrollo Economico Uniandes v.33 fasc.N/A 1- 45.
- Clark, I. (2001). Globalization and the post-cold war order. *The Globalization of World Politics*, 2, 634-648.
- Courtheyn, C. (2017): Territories of peace: alter-territorialities in Colombia's San José de Apartadó Peace Community. *The Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2017.1312353
- Cruz, C. (2001). La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. *Desarrollo humano e institucional en América Latina*, 15, 1-8.
- Dam-de Jong, D. (2020). Building a sustainable peace: How peace processes shape and are shaped by the international legal framework for the governance of natural resources. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 29(1), 21–32. doi: 10.1111/reel.12307
- Duncan, G. (2014). “Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico”. *Latin American Perspectives*, 195(2), 18-42.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Recuperado el 22 de septiembre de 2019, de FIP: <http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf>

- Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. (2010). “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia*, edited by Konrad Adenauer Stiftung Colombia, 89–138. Colombia:Konrad Adenauer Stiftung,
- García, M. (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá. Recuperado de http://works.bepress.com/javier_revelo-rebolledo/1/
- García, M. y Espinosa J. (2011). Estado, municipio y geografía. En García, M. y Revelo, J. (Ed.), *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (52-105). Bogotá: DeJusticia
- García, M. y Revelo, J. (2011). Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En García, M. y Revelo, J. (Ed.), *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (12-51). Bogotá: DeJusticia
- Henao, L. (2016). La construcción de la paz territorial, una infraestructura social histórica clave para el posacuerdo. *Revista Javeriana*, 152(822), 22-27. ISSN 01203088
- Kalyvas, S. (2006). Concepts y A theory of irregular war I: collaboration. En *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Lederach, J.P. (2007). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz: Bilbao: España.
- Leonardsson, H. y Rudd, G. (2015). The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36(5), 825-839. DOI: 10.1080/01436597.2015.1029905

- Mac Ginty, R. (2014). Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. *Security Dialogue*, 1-17. doi: 10.1177/0967010614550899
- Mahecha, J. (2018). Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión. *Ciencia Política*, 13(26), 153-181.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archive européennes de sociologie*, 25(2), 185–213.
- Naucke, P. (2017). Peacebuilding upside down? How a peace community in Colombia builds peace despite the state. *Social Anthropology*, 25(4), 454-469.
<http://dx.doi.org/10.1111/1469-12447>
- Negro Pavón, D. (2003). El Orden Político. *Conoze.com*. Recuperado de <http://www.conoze.com/doc.php?doc=1766>
- North, D., Wallis, J., y Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ortiz, E. (2000). El peligro del eclecticismo en las investigaciones psicopedagógicas contemporáneas. El caso de las concepciones de Vigotsky y Piaget. *Revista Pedagogía Universitaria*, 4(3), 14-24. Recuperado de http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/rehabilitacion-temprana/el_peligro_del_eclecticismo_en_las_investigaciones_psicopedagogicas_contemporaneas_1.pdf
- Pizarro Leongómez, E. (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?. *Análisis Político*, 0(46), 164-180. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/80269>

- Plan de Desarrollo Municipal de Santander de Quilichao 2016-2019 *Santander de Quilichao, Compromiso de todos*. Recuperado de <http://santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/ControlyRendiciondeCuentas2/INFORME%20DE%20GESTION%202017.pdf>
- Ramírez, M.C. (2015). The Idea of the State in Colombia: An Analysis from the Periphery. En Krupa y Nugente (eds.), *State Theory and Andean Politics. New Approaches to the Study of Rule*. 35-55.
- Redacción Digital Blu Radio. (2019, 23 de noviembre). Identifican víctimas de atentado a estación de Policía de Santander de Quilichao, Cauca. *Blu Radio*. Recuperado de <https://www.bluradio.com/nacion/identifican-victimas-de-atentado-estacion-de-policia-de-santander-de-quilichao-cauca-pcfo-233579-ie435>
- Redacción El Tiempo. (2020, 5 de enero). Un auxiliar de Policía quedó herido por granada en Cauca. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/atentado-contra-estacion-de-policia-en-zona-rural-de-santander-de-quilichao-cauca-449060>
- Revista Semana. (2018, 5 de noviembre). ¿Cómo va la implementación del Acuerdo con las Farc?. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-va-la-implementacion-del-acuerdo-con-las-farc/566893>
- Revista Semana. (2019, 17 de diciembre). La violencia continúa en el norte del Cauca. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-violencia-continua-en-el-norte-del-cauca/645269>

- Roberts, D. (2011). Post-conflict peacebuilding, liberal irrelevance and the locus of legitimacy. *International Peacekeeping*, 18(4), 410-424.
- Sánchez, E. y Sánchez, V. (2018). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 121(s/d), 67-90.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking theories of the state in an age of globalization, in A. Sharma and A. Gupta (eds.), *The anthropology of the state. A reader*, 1-41. Malden, MA: Blackwell.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes Criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Issue 55, 25-44.
- Schultze-Kraft, M. (2019). *Crimilegal Orders, Governance and Armed Conflict*. doi: 10.1007/978-3-030-03442-9
- Schultze-Kraft, M, Valencia, O. y Alzate, D. (2016) Decentralisation, security consolidation and territorial peacebuilding: is Colombia about to close the loop?, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(6), 837-856.
- TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales. (2020). *Santander de Quilichao, Cauca*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/19698>
- Tokatlian, J. (2000). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Tokatlian, Juan. Globalización, narcotráfico y violencia, siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá: Grupo editorial norma. 197-246.

- Unidad Administrativa para la consolidación territorial. (2014). *Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT*. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=22402>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2019). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Uribe, M. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, 0(13), 11-37
- Uribe, M. (1999). Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? *Estudios Políticos*, 0(15), 23-45
- Vargas-Alzate, L. F. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *Revista Análisis Internacional (Cesada a Partir De 2015)*, 5(1), 18. Recuperado a partir de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/922>
- Verdad Abierta. (2019, 15 de agosto). La fatal deuda con las Guardias Indígena y Cimarrona del norte de Cauca. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/la-fatal-deuda-con-las-guardias-indigena-y-cimarrona-del-norte-de-cauca/>
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkley. Los Ángeles y Londres: University of California Press.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.

Apéndice

Anexo 1: entrevistas realizadas en el municipio de Santander de Quilichao

Entrevistados	Cantidad
Líderes sociales	3
Actores gubernamentales	1
Pobladores	6

Entrevistas formales.

Esquema del diseño de las entrevistas realizadas a los líderes sociales

Entrevistadora: Valeria Saavedra

Objetivo de la entrevista
Conocer y analizar la percepción que tienen los habitantes del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, respecto a la construcción de orden político luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP.

Presentación

Puntos a tener en cuenta	
1	Presentación de la persona que realizará la entrevista.
2	Presentación sobre el tema de la entrevista: conocer las percepciones sobre la construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao.
3	Tiempo de duración: 30 minutos.

Entrevistado # 1: participante 1

Preguntas introductorias

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Pertenece a alguna organización social?
3. ¿Cómo definiría el concepto de orden político?

Preguntas específicas

1. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao reconocen al Estado colombiano como instancia legítima?
2. ¿Cree que el Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio de Santander de Quilichao?

3. ¿Considera que los actores armados ilegales han incidido en la violencia en el municipio?
4. ¿Considera que los actores armados legales han proporcionado seguridad colectiva en el municipio?

Preguntas generales

1. ¿De qué manera el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Santander de Quilichao?
2. ¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP?
3. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao han acordado prácticas, consensos y acuerdos para consolidar un orden en el municipio?
4. ¿Cuáles considera que son los actores principales que participan en la construcción del orden político en Santander de Quilichao?

Preguntas de cierre

1. ¿Es optimista respecto al futuro del municipio en cuanto al desarrollo social y la calidad de vida?

Entrevistado # 2: participante 2

Preguntas introductorias

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Pertenece a alguna organización social?
3. ¿Cómo definiría el concepto de orden político?

Preguntas específicas

1. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao reconocen al Estado colombiano como instancia legítima?
2. ¿Cree que el Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio de Santander de Quilichao?
3. ¿Considera que los actores armados ilegales han incidido en la violencia en el municipio?
4. ¿Considera que los actores armados legales han proporcionado seguridad colectiva en el municipio?

Preguntas generales

1. ¿De qué manera el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Santander de Quilichao?
2. ¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP?
3. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao han acordado prácticas, consensos y acuerdos para consolidar un orden en el municipio?
4. ¿Cuáles considera que son los actores principales que participan en la construcción del orden político en Santander de Quilichao?

Preguntas de cierre

1. ¿Es optimista respecto al futuro del municipio en cuanto al desarrollo social y la calidad de vida?

Entrevistado # 3: participante 3**Preguntas introductorias**

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Pertenece a alguna organización social?
3. ¿Cómo definiría el concepto de orden político?

Preguntas específicas

1. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao reconocen al Estado colombiano como instancia legítima?
2. ¿Cree que el Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio de Santander de Quilichao?
3. ¿Considera que los actores armados ilegales han incidido en la violencia en el municipio?
4. ¿Considera que los actores armados legales han proporcionado seguridad colectiva en el municipio?

Preguntas generales

1. ¿De qué manera el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Santander de Quilichao?
2. ¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP?
3. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao han acordado prácticas, consensos y acuerdos para consolidar un orden en el municipio?
4. ¿Cuáles considera que son los actores principales que participan en la construcción del orden político en Santander de Quilichao?

Preguntas de cierre

1. ¿Es optimista respecto al futuro del municipio en cuanto al desarrollo social y la calidad de vida?

Esquema del diseño de la entrevista realizada a un actor gubernamental

Entrevistadora: Valeria Saavedra

Objetivo de la entrevista	
Conocer y analizar la percepción que tiene un actor gubernamental respecto a la construcción de orden político en Santander de Quilichao luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP.	

Presentación

Puntos a tener en cuenta	
1	Presentación de la persona que realizará la entrevista.
2	Presentación sobre el tema de la entrevista: conocer las percepciones sobre la construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao.
3	Tiempo de duración: 30 minutos.

Entrevistado # 4: participante 4

Preguntas introductorias

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo considera que se ha construido la política en el municipio?

Preguntas específicas

1. Tradicionalmente, ¿quiénes han ejercido el poder en el municipio?
2. ¿Se han establecido alianzas para ejercer el poder en el municipio?, ¿cuáles?

Preguntas generales

1. ¿Hay familias o clanes políticos que han ejercido el poder en el municipio? Si las hay, ¿qué rol han jugado?

Preguntas de cierre

1. ¿Cómo era el orden político antes del Acuerdo de Paz y cómo considera que es ahora?

Entrevistas informales.**Entrevistado # 5**

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Cuál es su opinión sobre la militarización que se presenta, en ocasiones, en ciertas zonas del municipio?
4. ¿Qué opina del Acuerdo de Paz?
5. ¿Siente que hay más seguridad en el municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz?

Entrevistado # 6

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Qué opina del Acuerdo de Paz?
4. ¿Cómo es la calidad de vida en el municipio?
5. ¿Considera que existen espacios de participación en el municipio?

Entrevistado # 7

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Cómo se puede alcanzar la paz?
4. ¿Cree que la población del municipio genera espacios para acordar iniciativas que contribuyan al bienestar general?
5. ¿Cómo es la prestación de servicios públicos en el municipio?

Entrevistado # 8

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Qué opina del Acuerdo de Paz?
4. ¿Considera que existen espacios de participación en el municipio?
5. ¿Considera que el Estado garantiza la seguridad en el municipio?

Entrevistado # 9

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Considera que el Gobierno local atiende las necesidades de la población?
4. ¿Cómo considera que va la implementación del Acuerdo de Paz?
5. ¿Cree que la población del municipio genera espacios para acordar iniciativas que contribuyan al bienestar general?

Entrevistado # 10

1. ¿Qué ocupación tiene?
2. ¿Cómo entiende el concepto de paz?
3. ¿Considera que el Estado garantiza la seguridad en el municipio?
4. ¿Cómo es la prestación de servicios públicos en el municipio?
5. ¿Cree que la violencia se ha reducido en el municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz?

Anexo 2: formato de la encuesta aplicada en el municipio de Santander de Quilichao

Encuesta de percepción: Construcción de orden político en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca.

El presente cuestionario tiene como finalidad recolectar información referente a la percepción de los habitantes del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, respecto a la construcción de orden político -entendido como aquel orden que no es fruto exclusivo del mando, sino que requiere de la colaboración, más o menos activa, del grupo o parte de él- luego de la firma del Acuerdo de Paz. Los datos suministrados se utilizarán con fines académicos, sin lucro y guardando la información personal de las personas encuestadas. Este cuestionario hace parte de un trabajo de grado del programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

Perfil sociodemográfico del encuestado:

1. Género

- 1. Mujer ____
- 2. Hombre ____
- 3. Otro ____
- 99. No sabe/No responde ____

2. Edad

- 1. 18 o menos ____
- 2. 19-30 ____
- 3. 31-40 ____
- 4. 41-50 ____
- 5. 51-60 ____
- 6. 61 o más ____
- 99. No sabe/No responde ____

3. Nivel de escolaridad

- 1. Primaria incompleta ____
- 2. Primaria completa ____
- 3. Secundaria incompleta ____
- 4. Secundaria completa ____
- 5. Técnico o tecnológico incompleto ____
- 6. Técnico o tecnológico completo ____
- 7. Pregrado incompleto ____
- 8. Pregrado completo ____
- 9. Posgrado completo ____
- 10. Posgrado incompleto ____
- 99. No sabe/No responde ____

4. Ocupación

1. Agricultor ____
2. Comerciante ____
3. Otro _____
99. No sabe/No responde ____

5. De acuerdo a sus prácticas culturales, ¿cómo se autoreconoce?

1. Campesino/a ____
2. Indígena ____
3. Afrocolombiano/a ____
4. Otro _____
99. No sabe/No responde ____

6. ¿Pertenece a alguna organización social?

1. Sí ____
2. No ____
99. No sabe/no responde ____

Dimensión conceptual

7. ¿Cómo entiende usted la construcción de orden político? (Marque solo una opción)

1. Dotación de servicios públicos ____
2. Estabilización del tejido social ____
3. Presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) ____
4. Vías de comunicación y acceso ____
5. Garantía de derechos humanos (educación, salud, vivienda, etc.) ____
6. Otro ____
99. No sabe/No responde ____

Dimensión local

8. ¿Cree usted que los grupos guerrilleros y demás grupos armados ilegales han incidido en la violencia en el municipio de Santander de Quilichao?

1. Muchas veces ____
2. Pocas veces ____
3. Algunas veces ____
4. No ____
99. No sabe/No responde ____

9. ¿Cree usted que la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) ha incidido en la violencia en el municipio de Santander de Quilichao?

- 1. Muchas veces ____
- 2. Pocas veces ____
- 3. Algunas veces ____
- 4. No ____
- 99. No sabe/No responde ____

10. ¿Considera que los grupos guerrilleros y demás grupos armados ilegales proporcionan algún tipo de seguridad colectiva en el municipio?

- 1. Muchas veces ____
- 2. Pocas veces ____
- 3. Algunas veces ____
- 4. No ____
- 99. No sabe/No responde ____

11. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao han acordado prácticas, consensos y acuerdos para consolidar un orden en el municipio?

- 1. Muchas veces ____
- 2. Pocas veces ____
- 3. Algunas veces ____
- 4. No ____
- 99. No sabe/No responde ____

12. ¿Considera que los habitantes del municipio llevan a cabo prácticas y acuerdos con actores no estatales para consolidar un orden en el municipio?

- 1. Muchas veces ____
- 2. Pocas veces ____
- 3. Algunas veces ____
- 4. No ____
- 99. No sabe/No responde ____

13. ¿Considera que los habitantes de Santander de Quilichao implementan prácticas cotidianas que garantizan la seguridad del municipio sin involucrar en ellas al Estado o grupos armados ilegales?

- 1. Muchas veces ____
- 2. Pocas veces ____
- 3. Algunas veces ____
- 4. No ____
- 99. No sabe/No responde ____

14. ¿Considera que las acciones adelantadas por las Guardias comunitarias (indígenas, campesinas y cimarronas) contribuyen a garantizar la seguridad en el municipio?

1. Muchas veces ____
2. Pocas veces ____
3. Algunas veces ____
4. No ____
99. No sabe/No responde ____

15. ¿Cree que el Estado proporciona seguridad colectiva en el municipio?

1. Muchas veces ____
2. Pocas veces ____
3. Algunas veces ____
4. No ____
99. No sabe/No responde ____

16. ¿Cree que la presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.) en Santander de Quilichao ha contribuido al establecimiento de orden en el municipio?

1. Muchas veces ____
2. Pocas veces ____
3. Algunas veces ____
4. No ____
99. No sabe/No responde ____

Dimensión institucional

17. ¿Qué importancia cree usted que tiene el Estado a través de jueces, concejales y personero para administrar justicia en el territorio?

1. Muy poca ____
2. Poca ____
3. Regular ____
4. Mucha ____
5. Demasiada ____
99. No sabe/No responde ____

18. ¿Cómo considera la prestación estatal de servicios básicos (salud, educación e infraestructura)?

1. Buena ____
2. Regular ____
3. Mala ____
99. No sabe/No responde ____

19. ¿Cree que la violencia en el municipio se ha reducido luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP?

1. Sí ____
2. No ____
99. No sabe/No responde ____

20. ¿Cuál es la importancia que genera para su vida cotidiana el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP?

1. Nada importante ____
2. Poco importante ____
3. Importante ____
4. Muy importante ____
99. No sabe/No responde ____

Anexo 3: manual de codificación de los datos obtenidos a partir de las encuestas aplicadas en el municipio de Santander de Quilichao

PREGUNTA	NOMBRE	CÓDIGOS
1	Género	1. Mujer
		2. Hombre
		3. Otro
		99. SIN INFORMACIÓN
2	Edad	1. 18 o menos
		2. 19-30
		3. 31-40
		4. 41-50
		5. 51-60
		6. 61 o más
		99. SIN INFORMACIÓN
3	Nivel escolaridad	1. Primaria incompleta
		2. Primaria completa
		3. Secundaria incompleta
		4. Secundaria completa
		5. Técnico o tecnológico incompleto
		6. Técnico o tecnológico completo
		7. Pregrado incompleto
		8. Pregrado completo
		9. Posgrado completo
		10. Posgrado incompleto
		99. SIN INFORMACIÓN
4	Ocupación	1. Agricultor
		2. Comerciante
		3. Otro
		99. SIN INFORMACIÓN
5	Cómo se autoreconoce	1. Campesino/a
		2. Indígena
		3. Afrocolombiano/a
		4. Otro
		99. SIN INFORMACIÓN

6	Pertenece a una org social	1. Sí
		2. No
		99. SIN INFORMACIÓN
7	Construcción de orden político	1. Dotación de servicios públicos
		2. Estabilización del tejido social
		3. Presencia de la Fuerza Pública (Policía, Ejército, etc.)
		4. Vías de comunicación y acceso
		5. Garantía de derechos humanos (educación, salud, vivienda, etc.)
		6. Otro
		99. SIN INFORMACIÓN
8	Incidencia de grupos armados ilegales en la violencia	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
9	Incidencia de la Fuerza Pública en la violencia	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
10	Grupos armados ilegales proporcionan seguridad	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
11	Prácticas de los habitantes para consolidar orden	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No

		99. SIN INFORMACIÓN
12	Prácticas de los habitantes con actores no estatales	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
13	Prácticas de los habitantes para garantizar seguridad	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
14	Guardias comunitarias y seguridad	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
15	Estado proporciona seguridad colectiva	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
16	Presencia de Fuerza Pública y orden	1. Muchas veces
		2. Pocas veces
		3. Algunas veces
		4. No
		99. SIN INFORMACIÓN
17	Importancia Estado para administrar justicia	1. Muy poca
		2. Poca
		3. Regular

		4. Mucha
		5. Demasiada
		99. SIN INFORMACIÓN
18	Prestación estatal de servicios básicos	1. Buena
		2. Regular
		3. Mala
		99. SIN INFORMACIÓN
19	Reducción de violencia luego del Acuerdo de Paz	1. Sí
		2. No
		99. SIN INFORMACIÓN
20	Importancia del Acuerdo de Paz	1. Nada importante
		2. Poco importante
		3. Importante
		4. Muy importante
		99. SIN INFORMACIÓN

Anexo 4: fotografías del trabajo de campo realizado en el municipio de Santander de Quilichao



Foto 1. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.



Foto 2. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.



Foto 3. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.



Foto 4. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.

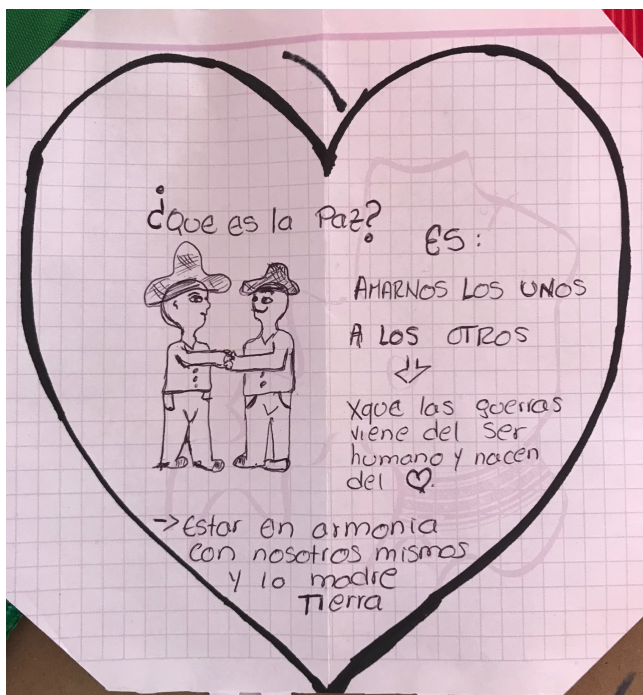


Foto 5. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.



Foto 6. Diplomado Diálogo intercultural: incidencia comunitaria y territorial para la construcción de paz. Marzo, 2020.



Foto 7. Parque Francisco de Paula Santander. Marzo, 2020.



Foto 8. Parque Francisco de Paula Santander. Marzo, 2020.



*Foto 9. Parque Francisco de Paula Santander.
Marzo, 2020.*



*Foto 10. Parque Francisco de Paula Santander.
Marzo, 2020.*



*Foto 11. Santander de Quilichao, Cauca.
Marzo, 2020.*