

Introducción

Reflexionar sobre la gobernanza territorial en la construcción de la paz en Colombia, y específicamente en la Sierra Nevada de Santa Marta, puede ser una tarea insuficiente si no se tiene en cuenta el contexto sociohistórico del país. Las dificultades en consolidar el Estado y su influencia en el territorio nacional se constituyen en una regularidad en la historia. En el devenir actual, la relación Estado-sociedad reviste una alta complejidad por la fragmentación de ambos lados de la ecuación en un contexto marcado por la transición hacia la paz.

La construcción de la paz, luego de un acuerdo que se procesó durante cuatro años entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el gobierno colombiano, va más allá del cumplimiento de unas metas; trasciende cambios en la forma de gobernar a la sociedad. La relación entre el gobierno y la sociedad depende de múltiples factores, como la influencia hegemónica de ciertos actores sociales y la débil de otros, lo que configura una diferencia entre lo que la constitución y las leyes ordenan y lo que en realidad ocurre con la gobernanza. Las instituciones informales que moldean los actores con mayor influencia y las instituciones formales que se encuentran escritas y son desarrolladas por las organizaciones estatales, y el peso que tiene cada una de ellas, resultan en una variedad de tipos de gobernanza.

Estudiar la gobernanza como ocurre en la realidad y como ocurre en las leyes escritas, así como la gobernanza deseada, es una tarea compleja, pero no imposible. Distinguir entre la gobernanza positiva (la real) y la gobernanza normativa, puede ser un paso significativo para entender o pronosticar la posibilidad de la construcción de la paz. En este conjunto de tipos de gobernanza es clave el análisis de los actores tanto de la sociedad como los actores estatales en cuanto a cómo interpretan los problemas, cuáles son las soluciones que plantean y qué acciones realizan para resolver esos problemas; qué tantos de esos problemas son vistos desde una óptica del interés común, o cómo los proyectos económicos incluyen algunos de la sociedad y excluyen a otros, lo que ocasiona que se desenvuelvan nuevos conflictos.

Los conflictos pueden ser diversos: entre diferentes actores de la sociedad, y entre las instituciones estatales y los actores de la sociedad. El conflicto en sí mismo no desaparece ni es contrario a la paz, sino que lo que puede estar en el medio de estos dos conceptos son las instituciones que facilitan la resolución de los conflictos. La paz es el resultado de instituciones idóneas de prevención y resolución de los conflictos. Tenemos a la Sierra Nevada de Santa Marta que es un territorio que comparte una serie de actores sociales y estatales, en donde realizan sus actividades. Estas relaciones dependen de los resultados en el bienestar general de la sociedad en su conjunto.

Esta discusión es puesta en el contexto de uno de los puntos de los acuerdos de paz con las FARC-EP, precisamente el acuerdo número uno titulado desarrollo rural integral. En él se establecen una serie de acciones que se

concretan en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El marco teórico del acuerdo parte del hecho de que el conflicto armado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla surge o tiene su origen en la concentración de la propiedad de la tierra y en el abandono del Estado en territorios periféricos poblados en su mayoría por campesinos pobres y comunidades étnicas. Como parte de resarcir el daño a estos grupos sociales por las causas y las consecuencias del conflicto en las zonas más afectadas por la violencia y donde más cultivaron coca, el combustible de la guerra, se estableció que se hicieran programas para desarrollar estas zonas según sus condiciones humanas, biofísicas y ecológicas. La Sierra Nevada de Santa Marta, junto con la Serranía de Perijá, es una de las dieciséis regiones escogidas como prioritarias para desarrollar las zonas rurales.

La Sierra Nevada de Santa Marta es un territorio con toda la complejidad posible. En cuanto a lo político administrativo cubre tres departamentos y diecisiete municipios, dos parques naturales nacionales, una reserva forestal y un resguardo indígena. En lo natural, es uno de los territorios con la mayor biodiversidad del país; y en lo económico, se presentan actividades como la agricultura, el turismo, la minería, el tráfico de narcóticos y la conservación. En lo humano se caracteriza por la diversidad étnica representada en la cultura de los pueblos indígenas y campesinos mestizos. Un desarrollo en el cual los proyectos de los diversos actores converjan en un todo coherente puede ser complejo, sin embargo, es necesario analizar las posibilidades de un desarrollo que incluya a los que están en peor situación, especialmente las víctimas del conflicto

armado, y que tenga en cuenta la fragilidad de los recursos naturales.

Desde el punto de vista ecológico, la Sierra Nevada de Santa Marta alberga una singular biodiversidad y es un territorio productor de agua, recurso del cual dependen más de un millón de personas. En una situación de emergencia, por el cambio climático, el deterioro de esta zona puede ser un suicidio colectivo, así que los diferentes intereses de los actores económicos deben ajustarse a esta restricción en el uso del territorio, que es en su mayoría de conservación. La disyuntiva en la cual se han sustentado las políticas públicas en estas zonas se basa en si es permitido que se ocupe esta montaña para generar empleos y medios de vida, o si es prioritario conservarlas. La disyuntiva entre economía y conservación siempre está presente en las políticas públicas; y, más que la búsqueda por generar empleo, cobran especial protagonismo los intereses nacionales en cuanto a la generación de divisas, siempre tan escasas, que someten al territorio a actividades extractivistas.

Lejos de las visiones de los actores que tienen influencia sobre las políticas públicas en cuanto a que convergen con los gobiernos al obtener divisas y recursos financieros para el Estado, tenemos las visiones de los pueblos indígenas y campesinos que dependen del territorio para satisfacer sus necesidades básicas y espirituales. Algunas veces son señalados como grupos sociales anti-desarrollo.

El análisis de los desafíos de la gobernanza en la construcción de la paz desde el punto de vista de los actores y su influencia en el acto de gobernar es el enfoque de este libro. No busca ser definitivo, sino que más bien trata de abrir una puerta para futuros trabajos que vinculen la

gobernanza en el territorio frente a la construcción de la paz; este último concepto entendido como aquel proceso gradual que conduce a una condición caracterizada por la estabilidad y la justicia social (Lipschutz, 1998). Esta investigación responde a preguntas relacionadas con la acción colectiva de los actores relevantes de la transición hacia la paz, desde dos miradas: una panorámica o general en la aplicación de la planeación con enfoque territorial en la Sierra Nevada de Santa Marta, y otra sectorial, desde el turismo en un sitio localizado donde ha crecido este sector económico por el posconflicto (corregimiento de Minca, distrito de Santa Marta). Ambas miradas permiten desentrañar la complejidad de la gobernanza territorial y sus retos sin perder de vista el contexto del conflicto armado interno y los acuerdos de paz.

El libro está compuesto por cuatro capítulos. El primero introduce al lector en los aspectos teóricos de la gobernanza territorial y la construcción de paz, así como la metodología utilizada en la investigación. El capítulo segundo consiste en contextualizar el conflicto armado en Colombia y las regiones más afectadas por la violencia, incluyendo a la Sierra Nevada de Santa Marta. El capítulo tercero explica desde la perspectiva de la teoría del cambio el acuerdo de paz que el Estado colombiano firmó con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el año 2016 en el escenario de la compleja gobernanza de la Sierra Nevada de Santa Marta para la implementación del acuerdo en esta región. En el cuarto capítulo se analiza el turismo en el escenario del corregimiento de Minca, su crecimiento, su gobernanza y su contribución a la paz, dado que este sector económico tiene

el potencial de generar empleos para la población víctima del conflicto interno y los excombatientes, y de adecuarse a las condiciones ecológicas de las regiones afectadas por la violencia mediante el impulso del turismo de naturaleza.

Finalmente, para cerrar esta introducción, me permito manifestar mis más sentidos agradecimientos a la Universidad del Magdalena por brindarme en mi plan de trabajo docente el tiempo necesario para desarrollar este estudio, dentro de lo que esta institución académica llama «proyectos de investigación en la categoría de capacidad instalada» (código VIN2019214); y, posteriormente, otorgarme el año sabático que hizo posible redactar este libro. Espero retribuir cabalmente a este apoyo institucional con el aporte que espero ofrecer al lector: el de abrir una puerta a la discusión sobre la gobernanza territorial en la construcción de paz de la Sierra Nevada de Santa Marta, y desde esta región al país. ¿Qué puede ser más pertinente que conversar sobre la principal meta colectiva que perseguimos desde el nacimiento de nuestra nación?

Capítulo 1

Gobernanza territorial en la construcción de la paz

La construcción de la paz es un «concepto comprensivo que abarca, genera y sostiene el conjunto completo de procesos, enfoques y etapas necesarias para transformar el conflicto hacia relaciones más sostenibles y pacíficas» (Lederach, 2010, p. 20, citado por Uribe-López, 2018). En esta definición se da relevancia a los procesos necesarios que conduzcan del conflicto a la paz, lo que conlleva a la pregunta de quién debe liderar dicho proceso. El Estado es la respuesta, pues es la institución que han creado los seres humanos para organizar la vida social, reglar los comportamientos que garantizan la convivencia y hacen viable la cotidianidad de las actividades humanas. Al mismo tiempo, según los análisis sobre los orígenes del conflicto, la raíz del problema del conflicto descansa en el Estado. Por lo general, en un conflicto se involucran dos partes: el Estado y los grupos sociales que se rebelan para crear otro Estado. La inconformidad de cómo funciona el Estado y lo que produce el Estado es central en los motivos de la rebelión. Aun si las partes en conflicto no incluyen al Estado, la tramitación e intermediación de los conflictos es una función estatal. La construcción de la paz, por tanto, involucra la construcción del Estado.

La construcción del Estado supone la creación de un sistema institucional que favorezca la tramitación efectiva y eficaz de la resolución de conflictos y, fundamentalmente, la prevención de los conflictos. Dicho sistema supone una nueva forma de gobernar y unas relaciones distintas entre el Estado y los ciudadanos. Más allá de la obediencia al soberano, prima la relación dialógica del ciudadano y las instituciones políticas. En este sentido, aparece el término gobernanza, concepto que lleva la idea de un tránsito de gobernar *al* ciudadano hacia gobernar *con* el ciudadano.

Los conflictos que dan origen a las guerras civiles se expresan fundamentalmente en el territorio. La guerra es localizada en ciertos lugares propicios para el campo de batalla entre las partes en conflicto. La teoría de la geografía de la guerra indica que los territorios de un país que poseen recursos naturales a explotar como petróleo, carbón, minerales, y cultivos ilícitos, así como población excluida y marginada, y fronteras internacionales, son más propensos a la guerra. Solo basta contrastar esta teoría con la realidad del conflicto armado colombiano. Son las extensas periferias marginadas con estas características en donde la violencia se instaló en estos territorios. De aquí viene el término *paz territorial* que usó el Comisionado de la Paz en el proceso de terminación de la guerra entre el Estado colombiano y la guerrilla más antigua del continente, la guerrilla de las FARC-EP, para indicar que en lo fundamental la paz es territorial.

Retomando el análisis de lo que significa construir la paz en términos de la construcción estatal, algunos autores para el caso colombiano proponen construir la paz en los territorios donde el Estado ha estado ausente o con muy

baja influencia. Se ha dicho que quien gobierna en estos territorios no es precisamente el Estado, sino los grupos armados ilegales, pero que, al ser desmovilizados, o desaparecer, el Estado recobró el monopolio de la fuerza, y en sí el control del territorio. La ausencia o el vacío que deja el Estado, al no gobernar estos territorios, se dice que es una oportunidad para que los competidores llenen el vacío. En este hilo argumental, la ausencia del Estado facilita que grupos armados ocupen su lugar. Sin embargo, la desmovilización de los grupos armados ilegales no es condición suficiente para obtener el monopolio de la fuerza estatal, al menos en el largo plazo, si ese vacío no es llenado por el Estado habrá entonces ventanas de oportunidad abiertas para que otro grupo armado ilegal ocupe el lugar que le corresponde al Estado.

El territorio es, entonces, puesto de relieve en el tránsito del conflicto a la paz, y en esa nueva relación entre el Estado y los ciudadanos aparece el concepto de gobernanza territorial. Gobernar el territorio en toda su extensión, por consiguiente, es superar a lo que los teóricos del conflicto han llamado la presencia diferenciada del Estado en el territorio (González, 2003; Blanco y Arrieta, 2019), por una presencia hegemónica y homogénea del Estado, lo cual implica establecer un modelo de gobernanza territorial, que, sin embargo, capture las diferencias entre territorios. Cuando se habla de este último concepto, por definición se alude a un conjunto de actores que hacen uso de las dotaciones del territorio, y en ese uso pueden presentarse conflictos, como es natural, en las relaciones humanas; y es por ello necesario que el Estado pueda tramitar estos conflictos y procesarlos hacia un estado de convivencia y de justicia social.

La gobernanza territorial en la construcción de la paz implica que el gobierno en el territorio busca ser legítimo y eficaz, bajo una relación con la sociedad que no sea jerárquica, sino más bien horizontal, dialógica y participativa. En esta perspectiva, el gobierno gobierna con la sociedad. En un contexto de superación de los conflictos, la gobernanza cobra especial importancia, por las características expuestas anteriormente, que son contrarias a lo que plantea el concepto de gobernabilidad que hace énfasis a la capacidad del gobierno y su fortaleza para gobernar en absoluto, sin considerar a los ciudadanos como sujetos, y más basado en la autoridad y su capacidad de ejercer la coerción estatal. En el sentido de la democratización como fórmula para superar los conflictos, la gobernanza implica una nueva forma de relación entre los ciudadanos y el Estado, en donde la participación ciudadana, la descentralización y las relaciones horizontales son relevadas.

Una aproximación al concepto de gobernanza

Gobernanza es considerado como un concepto problemático porque significa distintas cosas para diversos autores, y como ocurre con los términos de moda, por su abuso, con frecuencia sufre deformaciones. La discusión entre académicos ha enriquecido el debate, sin duda. Un ejemplo son las contribuciones de Stoker (1998) y Peters (2018). Para el primero, gobernanza es un nuevo estilo de gobernar, que resulta en una red conformada por la interacción de una multiplicidad de actores gubernamentales y de la sociedad civil. En su trabajo, Stoker (1998) demues-