



RESEÑA



**Luis Trejos Rosero, Ángel Tuirán Sarmiento y
Emely Villa Carpentier**
**Territorios, capacidades administrativas y paz
total en el Caribe colombiano: el caso de las
negociaciones con el ELN**

(Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2024)

72 páginas

ISBN-13: 9789587896169

ALEJANDRO BLANCO ZÚNIGA

alejandrol.blancoz@unilibre.edu.co

Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador en la
Universidad Libre, seccional Barranquilla.

<https://orcid.org/0000-0002-3015-7133>

El libro *Territorios, capacidades administrativas y paz total en el Caribe colombiano: el caso de las negociaciones con el ELN*, de los profesores e investigadores Luis Trejos Rosero, Ángel Tuirán Sarmiento y la politóloga Emely Villa Carpentier, aborda uno de los fenómenos (dada su naturaleza) más complejos de cara a la construcción de paz en Colombia, es decir, la relación que fluye entre un grupo armado de larga data –el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y las administraciones locales circunscritas en los territorios históricamente afectados por las dinámicas de la violencia que emanan de esta organización guerrillera. El hilo conductor es la manera como la capacidad institucional, conjugada con el ámbito administrativo de los entes subnacionales (alcaldías y gobernaciones), determina, en gran medida, posibles eficacias o fracasos en lo que se refiere a políticas de paz impulsadas desde el Gobierno nacional.

Una de las mayores y más marcadas fortalezas del libro gira en torno a su explicación sobre la configuración territorial de la insurgencia en clave del Caribe



colombiano. Se comienza destacando cómo el ELN, surgido a mediados de la década de los sesenta, encontró en áreas como la serranía de San Lucas (Sur de Bolívar) y el Sur del Cesar un terreno propicio para establecerse. Varios factores confluyeron en esa consolidación, entre ellos, la carencia de un Estado con capacidad de regulación eficiente, la ausencia de infraestructura básica y la presencia de economías legales e ilegales en las que podía insertarse un grupo armado. De esta manera, los autores muestran que, en varios municipios de la región, el ELN ha desempeñado por décadas funciones que exceden lo militar, incluyendo la administración de justicia y la regulación de actividades mineras, pesqueras o agrarias.

El concepto de *gobernanza armada*, aunque no es nuevo en los estudios sobre conflicto armado, adquiere en esta obra una dimensión operativa que resulta esclarecedora. El ELN no solamente impone el orden, sino que organiza la vida social en función de sus reglas: regula el trabajo, impone normas de conducta, resuelve conflictos, cobra tributos. En este sentido, el grupo insurgente se comporta más como un proto-Estado local que como una simple estructura bélica. Este tipo de dominación no puede ser desmontado únicamente con presencia militar o con negociaciones formales; requiere reemplazar funcionalmente al actor armado con instituciones que sean capaces de responder a las necesidades cotidianas de la población.

En el caso particular del Sur de Bolívar, se describe cómo el ELN instauró un orden social que, a lo largo de los años ochenta y noventa, llegó a ser hegemónico. Ejercía control sobre las minas auríferas, ofrecía solución de conflictos entre los habitantes y, por medio de extorsiones y presiones, participaba incluso de las decisiones municipales, como la ejecución de obras públicas o la priorización de inversiones.

Este fenómeno se lee como la instauración de lo que algunos académicos llaman “gobernanza armada”, entendida como el reemplazo parcial –o a veces casi total– de las instituciones estatales en el control del territorio. Posteriormente, esa hegemonía se vio erosionada por la entrada de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las disputas territoriales que siguieron, culminando en un proceso de degradación del conflicto.

La fórmula de desarmar, desmovilizar y hacer inversiones simbólicas en los territorios en los que el grupo armado hacía presencia no ha sido efectiva para acabar con la violencia armada [...]. De no lograrlo, nuevamente se presentará un reciclaje o reconfiguración del escenario de violencia armada. (Trejos Rosero et al., 2024, p. 26)

En el Sur del Cesar, los autores describen una dinámica similar, marcada por la continuidad histórica del ELN, que desde los setenta organizó frentes de guerra con el objetivo de obtener control social y territorial a través de la provisión de seguridad y la mediación de conflictos comunitarios.

En este sentido, parte importante del anclaje social del ELN en el Sur de Bolívar se constituyó alrededor de la mediación en las tensiones entre costeños ribereños y colonos antioqueños y santandereanos (cachacos) que llegaron a la región atraídos por el oro. (Trejos Rosero et al., 2024, p. 16)

Una de las cuestiones centrales que subyace en centro de este estudio es la propuesta reflexiva que versa sobre la necesidad de reemplazar la construcción de una hegemonía armada del ELN (y de cualquier otro grupo ilegal) no solo por la presencia de la Fuerza Pública, sino también por instituciones de corte municipal. Para ello, los autores, en el terreno de la metodología, emplean diversas herramientas que abren paso al análisis. De manera particular, se apoyan en la Medición de Desempeño Municipal (MDM), anudado al Índice de Desempeño Fiscal (IDF); cabe resaltar que ambas métricas han sido desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). A partir de estos claros indicadores, se comparan la capacidad de recaudar impuestos, las ejecuciones del gasto, la disponibilidad de recursos propios y la dependencia de las transferencias nacionales en los municipios del Sur de Bolívar, Sur del Cesar y ciertas localidades de La Guajira.

A lo largo del texto se pone un gran énfasis en la política gubernamental conocida como “Paz Total”, que la administración del presidente Gustavo Petro impulsa para dialogar y/o negociar con distintos actores armados. Los autores ven en esta apuesta una oportunidad de oro, pero también advierten que el éxito de dicha política no depende únicamente de la voluntad de las partes negociadoras, sino de la real capacidad del Estado para instalarse en los territorios.

La territorialización de la Paz Total implica también que el gobierno identifique y caracterice los bienes y servicios públicos que proveen las estructuras del ELN [...] con el fin de planificar la sustitución efectiva de las gobernanzas armadas por gobernanzas legales. (Trejos Rosero et al., 2024, p. 61)

En términos políticos, el texto plantea un dilema central: ¿puede el Estado colombiano construir paz en los mismos territorios donde históricamente ha fracasado como garante de derechos? La respuesta que ofrecen los autores es matizada: sí, pero solo si se transforma radicalmente la forma como el Estado se relaciona con las periferias. En otras palabras, la paz no es un “dividendo” posterior al

desarme, sino una condición previa que debe instalarse institucionalmente antes, durante y después de un proceso de negociación. Esto implica pensar en la sostenibilidad de la paz como un problema estructural, no como una cuestión de cronograma político.

Un asunto especialmente relevante es el concepto de gobernanza armada. Los autores explican (con suficiente rigor) que las estructuras del ELN no se limitan a una forma de operar en el plano de lo puramente militar; antes bien, se convierten en actores que ofrecen servicios básicos, resuelven distintos tipos de conflictos y “tutelan” buena parte de la vida cotidiana de las comunidades donde operan sus estructuras, regulando así actividades como la minería (oro, carbón), la tala de bosques, la caza y la pesca. También establecen un conjunto de normas sociales, por ejemplo, en cuanto al consumo de alcohol o en la imposición de límites a la delincuencia menuda. Esto genera, en muchos casos, una forma de legitimidad que, paradójicamente, la guerrilla obtiene entre los habitantes de las comunidades, sobre todo cuando la gestión de las alcaldías se concentra en los cascos urbanos.

Buena parte del libro se centra en las economías ilegales que, en muchas ocasiones, financian las persistencias cíclicas de la violencia. En este sentido, se describe, por ejemplo, cómo la minería de oro ilegal –o no formalizada– le ha servido al ELN como trampolín para la generación de recursos y también como plataforma para generar influencia en comunidades de mineros artesanales. Asimismo, se destaca que en la región del Sur de Bolívar existen cultivos de coca que, al ser regulados por grupos armados, generan rentas considerables. Tal como se documenta en informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en años recientes ha crecido el área sembrada en varios de esos municipios. Esto complica los esfuerzos de paz, pues pone en escena otros actores interesados, como las llamadas disidencias de las FARC y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, que también buscan controlar esos corredores y las rentas derivadas.

Resulta pertinente señalar que *Territorios, capacidades administrativas y paz total en el Caribe colombiano: el caso de las negociaciones con el ELN* se convierte en un aporte para comprender el trasfondo regional de un conflicto que, en muchas ocasiones, se ha explicado únicamente desde una óptica nacional. El libro demuestra que la superación definitiva de la guerra requiere no solo el silenciamiento de las armas, sino una transformación sustancial de las condiciones materiales de vida en los municipios, una ampliación de la presencia estatal y, sin duda, un robustecimiento de las dinámicas de la gobernabilidad local. Los autores evidencian, además, que los avances en la construcción de paz y el desarrollo territorial deben transitar de

forma paralela: sin un Estado local sólido, capaz de proveer bienes públicos y servicios básicos, será difícil que un eventual acuerdo con el ELN cumpla las expectativas de la ciudadanía y, sobre todo, evite el surgimiento de nuevas violencias.

Recomendado para académicos, funcionarios, líderes sociales en general interesados en los estudios de la paz, este texto, además del diagnóstico, traza rutas de acciones administrativas viables. Su mayor mérito reposa en mostrar que la paz territorial no es una abstracción, sino un objetivo alcanzable, siempre y cuando exista voluntad política, articulación Estado-sociedad y la decidida inclusión de los municipios en cualquier proceso de negociación. Con ello, el libro de Trejos, Tuirán y Villa Carpentier aporta una guía en un momento histórico en el que Colombia se debate entre las esperanzas de paz y las persistentes heridas que la guerra ha dejado.

Por último, a manera de crítica, es posible señalar que el diseño de la investigación apenas se describe y se apoya casi por completo en bases administrativas, sin triangular con encuestas de tipo comunitario, lo que podría limitar la comprensión del fenómeno abordado. Además, aunque invoca los enfoques territoriales, étnico y de género, su tratamiento por momentos se queda en lo tangencial; las tablas y gráficos no desagregan la situación de mujeres, pueblos indígenas o afros, ni discuten cómo la “paz territorial” impacta diferencialmente en ellos. Finalmente, la amplia recapitulación histórica de los ciclos de guerra y paz reproduce hallazgos ya documentados con mucho rigor por el CNMH o la Comisión de la Verdad, cuyos 14 tomos territoriales del Informe Final (2022) reconstruyen el conflicto desde las voces, como expresión viva de las experiencias locales.

El valor del texto no solo radica en ofrecer una fotografía precisa de la relación entre insurgencia y administración territorial, sino que además propone una lectura estructural del conflicto armado que reconoce su carácter cíclico y también sistémico. La paz no es un evento, es un proceso de simbiosis institucional que debe ser planeado desde el poder público, no solo como política de seguridad, sino como **transformación social, territorial y administrativa con enfoque diferencial**. Ese es el mayor mérito –y también el mayor desafío– que se vislumbra en este estudio.