



AIBR. Revista de Antropología
Iberoamericana

ISSN: 1695-9752

informacion@aibr.org

Asociación de Antropólogos
Iberoamericanos en Red
Organismo Internacional

Rodríguez J., Nadia Margarita; Estrada H., María del Rosario
Tácticas de gobierno en la política de protección de tierras de la población desplazada en
Colombia: Una etnográfica del Estado
AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 11, núm. 3, septiembre-diciembre,
2016, pp. 381-404
Asociación de Antropólogos Iberoamericanos en Red
Madrid, Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62349364005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



AIBR

**Revista de Antropología
Iberoamericana**

www.aibr.org

Volumen 11

Número 3

Septiembre - Diciembre 2016
Pp. 381 - 404

Madrid: Antropólogos
Iberoamericanos en Red.
ISSN: 1695-9752
E-ISSN: 1578-9705

Tácticas de gobierno en la política de protección de tierras de la población desplazada en Colombia: Una etnográfica del Estado

Nadia Margarita Rodríguez J.

Universidad del Rosario y Universidad Internacional SEK

María del Rosario Estrada H.

Universidad de Restitución de Tierras

Recibido: 31.04.2015

Aceptado: 15.10.2016

DOI: 10.11156/aibr.110305



RESUMEN:

La política de protección de tierras para la población desplazada en Colombia tiene un proceso de implementación largo y complejo, que ocurre entre 1997 y 2011. Este resulta interesante, ya que permite analizar la superposición de diferentes lógicas de gobierno, y diferentes formas de acceso al poder, que pueden ser analizadas desde diversas perspectivas de la Antropología política. El artículo presenta algunos debates teóricos y metodológicos sobre el estudio etnográfico del Estado y del análisis de estas distintas fuerzas políticas que conforman la gubernamentalidad, aplicadas al caso de la política de protección de tierras. En particular, se analizan las interacciones entre distintos actores y fuerzas que se gestaron dentro y fuera de un proyecto del gobierno con características particulares, y se narran desde la perspectiva de los funcionarios. Todo ello, intentando develar también el margen de maniobra de los funcionarios en el ejercicio del poder en el gobierno.

PALABRAS CLAVE:

Gubernamentalidad, etnografía, desplazados, burocracia, Colombia.

STRATEGIES OF THE GOVERNMENT IN THE POLICIES OF LAND PROTECTION FOR THE DISPLACED IN COLOMBIA: AN ETHNOGRAPHY OF THE STATE

ABSTRACT:

The policy of land protection for the displaced population in Colombia, victims of armed conflict, has a long and complex implementation taking place between 1997 and 2011. This process allows analyzing the superposition of different logics of government and different forms of access to power, which can be studied from different perspectives of political anthropology. The article presents some theoretical and methodological debates on ethnographic study of State, and analysis of these various political forces shaping governmentality, applied to the case of land protection policy. The analysis focuses on the interactions between different actors and forces that arose in and out of a government project with particular characteristics. The study is based on the testimony of officials of the project, which also allows us to analyze the weight of bureaucracies in the exercise of government.

KEY WORDS:

Governmentality, ethnography, displaced population, bureaucracy, Colombia.

Introducción

La protección patrimonial de los bienes abandonados por la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia fue enunciada en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, política creada durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), bajo presión de organismos internacionales y organizaciones sociales. Esto ocurre en el contexto previo en el que, desde los años 80, el conflicto armado que ha vivido Colombia en los últimos 50 años, había dado un viraje importante para convertirse en un instrumento de control territorial y acaparamiento de tierras. Las víctimas principales fueron pequeños y medianos campesinos que eran despojados por medio de diferentes medios, como amenazas y masacres perpetradas en su mayoría por grupos paramilitares (ver Figuras 1 y 2), que terminaban con el abandono de las tierras o la venta a precios irrisorios. Para entonces, el fenómeno del desplazamiento había tomado dimensiones insospechadas¹, denunciadas por organismos defensores de derechos

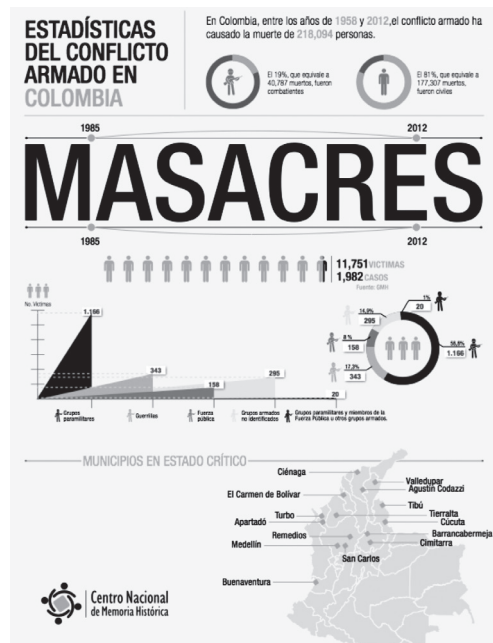


Figura 1. Fuente: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

1. «En los últimos 25 años (1985-2010) por lo menos 5.195.620 personas (esto es, 1.039.124 hogares) han sido desplazadas a causa de la violencia» (Codhes, 2011: 24).

humanos dentro y fuera del país (Codhes, 2009 y 2011; Uprimny y Sanín, 2006). Desafortunadamente, la política creada atendió a la población, pero no atacó el fenómeno que siguió aumentando durante los siguientes 15 años² (Ibáñez y Vélez, 2003; Sarmiento, 2000; Villa, 2006).



Figura 2. Fuente: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

Las medidas de protección estipuladas en la ley del 97 solo fueron reglamentadas hasta 2003 con la creación del «Proyecto de Protección de Tierras para la Población Desplazada» (en adelante, PPTP), al interior de la Agencia Nacional para la Acción Social³. El proceso de implementación de la política de protección estuvo marcado por la interacción de

2. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) no hubo avances en el reconocimiento de los derechos a los desplazados; por el contrario, las cifras aumentaban considerablemente y los grupos paramilitares extendieron su control territorial; como resultado, se afianzaron en el negocio del narcotráfico de la misma manera que la guerrilla. El Gobierno se concentró en dos frentes: por una parte, en las negociaciones con la guerrilla de la FARC y, por otro lado, en la lucha contra la producción de droga mediante el denominado «Plan Colombia». Entre tanto, el fenómeno del despojo avanzaba sin que fuese una prioridad política.

3. Entidad encargada de promover la política social durante los gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010).

múltiples fuerzas políticas, estrategias, e incluso coincidencias, que hicieron posible la existencia y permanencia del proyecto y la aplicación de la política hasta llegar a la Ley 1448 de 2011, que contempla la restitución de las tierras. El objetivo de esta investigación fue entender dicho proceso mediante un análisis etnográfico del aparato institucional y desde la perspectiva de los funcionarios. Así, intentamos reconstruir la historia del proyecto, sus alcances, y su influencia, en la puesta en marcha de la política de protección.

Teórica y metodológicamente, entendemos «lo político» como un campo con diversos intereses, actores y estrategias; y al Estado, como un aparato que no es coherente y unificado, ni en su interior ni en relación a otras fuerzas políticas externas (Haidar, 2011; Joseph y Nugent, 2002; Swartz, Turner y Tuden, 1996). Por ello, tomamos tres supuestos de M-R. Trouillot (2001, 2003 y 2011): 1. El Estado, más que un aparato, es un conjunto de procesos; 2. El poder del Estado no está «fijado» solamente en las instituciones, es decir, que las relaciones de poder que intervienen en las decisiones políticas que toma el Estado van más allá de las instituciones públicas, involucrando múltiples tipos de actores; y 3. Este poder se desarrolla en esferas que pueden enmarcarse en un espacio político global. En este sentido, intentaremos entender los procesos por los cuales múltiples actores, en nombre del Estado, incorporan y ponen en marcha un conjunto de estrategias para hacer posible la política de protección de las tierras de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia.

En segundo lugar, al preguntarnos por el devenir de una política en particular, nos preguntamos por las distintas lógicas o racionalidades del gobierno que Foucault denomina *gubernamentalidad*, que estarían detrás de la puesta en marcha de cualquier tecnología de poder, como puede ser una Ley (Foucault, 1991). Para nuestro caso, a través de una etnografía reflexiva, estudiamos las diferentes prácticas de gobierno y las relaciones de poder que rodearon la implementación de la protección de las tierras, entendiendo que estas prácticas no son de uso exclusivo del Estado. Dentro de esta perspectiva foucaultiana se identificaron las lógicas de gubernamentalidad de diversos actores, analizando intereses, jerarquías e interacciones incluso al interior del Estado (Rose y Miller, 1992). De igual forma, esta noción de superposición de lógicas puede ser complementada con la noción de «orden» propuesta por Voegelin (2006), quien a su vez también entiende lo político como un proceso en el que interactúan múltiples nociones de orden. De acuerdo con los análisis de la amplísima obra de este autor alemán, se podría entender que la noción de orden aplicada sistemáticamente al Estado da un reflejo de lo que la sociedad espera de este y de su accionar; sin embargo, es una idea normati-

va que hace que la sociedad «confíe» el orden social a esta estructura, a quien supuestamente otorga el monopolio del uso de poder. No obstante, dentro de esa noción de orden la interacción de los actores desequilibra la distribución del poder, sin cuestionar la posición simbólica que tiene el Estado como garante del Orden (Cárdenas, 2014). Pero al incorporar la noción de gubernamentalidad a este análisis, y las reflexiones de Scott (1998) sobre las luchas de los individuos por crear distintos órdenes o socavar el orden impuesto por el Estado, nos permite fortalecer nuestra afirmación de que el Estado no representa un único orden, sino que se adapta a múltiples fuerzas, que son las que finalmente determinan las diferentes lógicas del gobierno.

En este orden de ideas, al igual que Rose y Miller, buscamos mostrar cómo el poder político se ejerce a través de «*un número de alianzas cambiantes entre las autoridades de diversos proyectos*» (Rose y Miller, 1992: 174). Estas alianzas constituyen tácticas u órdenes en el ejercicio del poder que muchas veces determinan y sobrepasan al Estado.

La cuestión no es considerar el gobierno en términos de «poder del Estado», sino dilucidar cómo, y en qué medida, el Estado es articulado en la actividad de gobierno: Qué relaciones se establecen entre los políticos y otras actividades; qué fuentes, fuerzas, personas, saber o legitimidad son utilizados a través de qué dispositivos y técnicas se tornan operables esas diferentes tácticas (Rose y Miller, 1992: 177).

En tercer lugar, la etnografía privilegió el análisis de las prácticas de las personas, usuarios y funcionarios sobre los cuales trabajamos en este artículo (Sharma y Gupta, 2006: 10-18). Estos últimos son interesantes, como lo demostró Scott (1998), para quien «*el análisis de los procedimientos aparentemente rutinarios de los burócratas, proporciona importantes elementos para la comprensión de la micropolítica de trabajo estatal*» (Sharma y Gupta, 2006: 11). Ferguson (1994), por su parte, también mostró el margen en el ejercicio del poder que tienen los burócratas en el gobierno, donde sus criterios, interpretaciones e intereses crean formas particulares de aplicación de lo político. Este es el caso del PPTP, ya que los procedimientos y características del personal fueron claves en la construcción de herramientas jurídicas y técnicas para hacer posible la protección (Estrada y Rodríguez, 2014). Incluso se podría afirmar que los avances que hicieron posible la política posterior de restitución de tierras fueron gestados en esta esfera burocrática, demostrando su margen de maniobra en el ejercicio de la gubernamentalidad.

Finalmente, también distintas organizaciones internacionales, ONG y la cooperación internacional, entran a formar parte de este entramado

con lógicas gubernamentales, que terminan presionando al Estado para hacer política sobre ciertos temas humanitarios o de derechos humanos. En este sentido, fue interesante indagar, como lo sugiere A. Gupta, por: «*las implicaciones y la influencia de estas organizaciones frente al Estado y la nación por una parte, y el Estado y la gobernabilidad en el otro*» (Gupta, 2006: 26). De esta manera, el artículo analizará las diferentes fuerzas que tienen influencia en la política de protección, mostrando cómo el Estado es superado en el ejercicio del poder, tanto desde dentro (por los actores locales y las burocracias), como desde fuera (por organismos privados e internacionales) (Trouillot, 2011; Gupta, 2006).

El corpus de datos de esta investigación está constituido por el análisis de más de 40 publicaciones del proyecto; la construcción de un archivo de más de 100 documentos jurídicos relacionados con la protección; 35 entrevistas a funcionarios, magistrados, miembros de las organizaciones de víctimas, de ONG y de organismos internacionales de cooperación; y la realización de observaciones en tres oficinas regionales del proyecto (Bogotá, Cartagena y Carmen de Bolívar). Metodológicamente, partimos de una etnografía que denominamos *reflexiva* en el sentido en que no se trata solo de una observación, sino del ejercicio interpretativo que esta desencadena, que solo puede darse si el etnógrafo conoce en profundidad aspectos de contexto de la realidad descrita. Su fortaleza metodológica radica en la implicación directa que el investigador desarrolla con el medio y los actores investigados a partir de una experiencia extensa en el tiempo y compleja en sus funciones, que van desde saber ganarse la confianza, hasta una toma de notas tan precisa que permita reproducir la realidad en su complejidad (Cefaï, 2010: 7-12). Esto significa que naturalmente se establece entre el investigador y su campo de estudio un grado de compromiso y relación que ningún otro método de investigación genera. Daniel Cefaï (2010) propone para el estudio de las formas organizadas de acción que el investigador se introduzca en el contexto y los actores que estudia, de tal manera que pueda dar cuenta de las experiencias de asociación de los diferentes actores, por ejemplo: las relaciones, los compromisos y las tensiones entre los grupos que se relacionan, «[...] *con el fin de delimitar los contextos de experiencia de los actores —sus elecciones racionales, evidentemente, pero también sus conflictos de lealtades, sus apreciaciones estéticas, sus dudas éticas o sus preferencias políticas—*» (Cefaï, 2010: 140).

Las tres variables principales utilizadas en este análisis fueron: i) La reconstrucción de los avances técnicos producidos en el PPTP, así como de los logros y resultados de la protección. ii) Los avances jurídicos producidos, y la interacción con las Cortes. iii) Se analizó el trabajo cotidiana-

no de los funcionarios y sus percepciones sobre la puesta en marcha de la política de protección. El artículo profundiza la tercera variable, presentando un análisis de los testimonios de los funcionarios. En la primera parte se presentan los antecedentes de la política de protección y el contexto en el que surge el PPTP. En la segunda se analizan las «tácticas», en términos de Rose y Miller (1992), puestas en marcha al interior del proyecto y el rol de la burocracia en el ejercicio del poder político. Finalmente, se analizará la confluencia de actores y actuaciones externas al proyecto, que favorecieron el proceso.

1. La protección de tierras en las agendas de gobierno

La política de protección de tierras empieza a gestarse en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el que se le ordenó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) la creación de un registro que impidiera la transacción de tierras abandonadas por la población que estaba siendo desplazada; y sin dar detalles propone el intercambio de estas tierras por readjudicación en otras zonas. Esto significa que al inicio el registro se vio como una manera de identificar a las víctimas para compensarlas, pero no como una herramienta para recuperar las tierras abandonadas. La idea es clave, ya que los avances jurídicos y técnicos de la protección se orientaron a pensar otras funciones para este registro, aunque el Artículo 19 quedó olvidado hasta el año 2001. Finalizando el mandato de Andrés Pastrana, el país atravesaba uno de los momentos más críticos de desplazamiento, producto de la ruptura de los diálogos de paz del Caguan⁴ y la rápida expansión de la estructura paramilitar, lo que generó el pico más alto de población expulsada de sus territorios desde 1985.

Paralelamente, desde la Red de Solidaridad Social⁵, algunos funcionarios interesados en entender la magnitud del problema del desplazamiento, el despojo y las consecuencias para los campesinos, detectaron varios aspectos importantes. Por una parte, el fenómeno del desplazamiento, lejos de disminuir, aumentaba de manera alarmante con la arremetida militar posterior a la ruptura de los diálogos de 2001; en segundo lugar, los desplazados no estaban interesados en obtener otras tierras, sino en retornar; como tercer punto, las élites locales estaban muy involucradas en la problemática; y, finalmente, las víctimas del desplazamiento eran medianos y pequeños productores, que no contaban con mecanis-

4. Diálogos con las FARC (1998-2002).

5. Organismo encargado de la política social y que en el marco de Ley 387 quedó a cargo de la política de protección para la población desplazada.

mos para demostrar sus derechos sobre la tierra, dada la altísima informalidad de la tenencia. Como resultado de estas reflexiones surgen las primeras ideas para construir el registro, y a ello se suma el interés de algunos funcionarios en el Incora, que intentaban sacar adelante la reglamentación de las medidas del Artículo 19. Es así como nace el Decreto 2007 de 2001, que reglamenta parcialmente los Artículos 7, 17 y 19. El avance es relevante: en repetidas sentencias, la Corte Constitucional venía señalando, desde 1999, el incumplimiento de las medidas de protección a la población desplazada. De igual forma, informes de ONG como la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, 2008; Uprimny y Sanín, 2006; Vega, 2011; Vásquez, 2007) y organismos internacionales como Codhes (2009), mostraban el aumento del desplazamiento y denunciaban la ausencia de medidas por parte del Gobierno. Según narran miembros de estas organizaciones no gubernamentales, ellos mismos asesoraron a los funcionarios en la redacción de la reglamentación. De esta manera, varias fuerzas tanto internas (al Estado) como externas, confluyen para presionar al Gobierno y establecer la política.

Con el Decreto en marcha, en el año 2001 el Banco Mundial propone un financiamiento para temas agrarios al Gobierno de Colombia. En ese momento, funcionarios de la Red y del Banco Mundial (BM) discuten sobre la pertinencia y urgencia de producir algún avance y empezaron a construir un proyecto que respondiera tanto a la Ley, como a las exigencias de las Cortes, que, financiado por el Banco, facilitara la implementación del Decreto. Los objetivos del Proyecto fueron crear los instrumentos técnicos necesarios para la puesta en marcha de la protección y de la articulación institucional necesaria para tal fin.

El decreto reglamentario sale, yo no viví esa parte, una de las cosas que en su momento presionó el Banco Mundial para que saliera la donación, es que el decreto reglamentario (al artículo 19) saliera porque daba vía a poder llevar a cabo el proyecto, entendido como un instrumento para poder materializar esto que traía la ley 387. Entonces se firma el decreto y sale la donación (Entrevista funcionaria 1. Ingeniera catastral del PPTP. Desempeño cargos de dirección en la URT desde 2011. 12 de octubre de 2012).

Lo interesante de los testimonios es la manera como los funcionarios recuerdan esta articulación de fuerzas y la sumatoria de hechos que finalmente materializan la política. Es de señalar que dentro de los programas de gobierno del presidente Pastrana no existía voluntad política de trabajar los asuntos de tierras, pero son los funcionarios y la cooperación los que intervienen. La aprobación del primer desembolso del BM se realizó en el año 2002, período en el que es elegido como presidente Álvaro

Uribe Vélez, dando un vuelco importante a la institucionalidad existente. La Red se convirtió en Acción Social, el Incora en Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y es allí donde se tendría que implementar el Decreto 2007. El cambio de gobierno no era alentador; por el contrario, este representaba las fuerzas locales que habían favorecido el aumento del conflicto y del despojo (García, 2014; Gutiérrez, 2012 y 2014). Sin embargo, con la financiación aprobada, el Proyecto se creó y se mantuvo. Lo interesante es entender cómo lo logra en un contexto en el que la lógica del Gobierno es adversa a la misión de proteger las tierras, lo cual se sustenta en un mar de incertidumbre:

Hubo momentos de crisis, en efecto, varias veces por la financiación porque no se sabía si el Proyecto seguía porque no estaban asegurados los recursos. Cuando se aseguran los recursos «bueno, esto va a tener una segunda fase» y luego otras... (Entrevista 4. Antropóloga. Se vinculó al PPTP en el año 2003, lideró la Coordinación Social. 3 de mayo de 2013).

Con la primera fase del Proyecto en 2002 se inicia el diseño de metodologías y herramientas. A esta le seguirán, con sorpresa para todos, otras tres, siempre bajo la financiación internacional y por voluntad de actores diferentes al Estado.

2. Tácticas de gobierno en la política de protección

Los avances técnicos producidos para la protección de las tierras fueron notables, y aunque encontraron grandes dificultades para su aplicación, en un número significativo de casos se logró establecer la protección, y al final de 2010 el Registro Único de Tierras Abandonadas, Rupta, contaba con 148.263 ingresos (Acción Social-PPTP, 2005). Siendo lo político un proceso complejo, veremos a continuación las lógicas de funcionamiento del Proyecto que llevaron a estos logros y a su permanencia en un contexto adverso a sus funciones.

El Proyecto, como vimos, se financió gracias a recursos internacionales, y al tratarse de un proyecto especial al interior de una entidad como Acción Social, se benefició de un estatus diferente al de un organismo público tradicional. En estas condiciones, se pudo distanciar de dinámicas tanto de control burocrático, como de influencias clientelistas propias del funcionamiento del Estado. También debía responder a los organismos financiadores que exigían reportes, avances y controles específicos sobre contratación y gasto, pero mucho más ligeros que los que exige la gestión del gasto público. En este sentido, el Proyecto y las personas a

cargo tuvieron gran autonomía en la manera de organizar el trabajo, desarrollar los avances y presentar los resultados, garantizando sin embargo eficacia en el proceso y eficiencia en los recursos. De ello dependía, además, la continuidad de la financiación y la posibilidad de presentar nuevas fases. Estas características explican un funcionamiento particular de lo político en las fronteras del Estado.

Como parte de su funcionamiento táctico, siempre se defendió la idea de realizar un trabajo estrictamente técnico:

Lo técnico fue una estrategia pensada y dada. Esa fue una de las directrices claras, ¿en qué sentido?, en el sentido de que no se veía un escenario favorable para trabajar el tema, ¿qué era favorable?: era mejor trabajar y avanzar técnicamente (Entrevista funcionaria 1. Ingeniera catastral del PPTP. Desempeño cargos de dirección en la URT desde 2011. 12 de octubre de 2012).

Esta manera de abordar la delicada problemática de la protección en ese momento político tuvo varias funciones. Por una parte, el lenguaje técnico daba un margen de maniobra, ya que al presentar los avances muy pocas personas sabían efectivamente lo que significaba. En Acción Social, y muy posiblemente en el Gobierno, no había claridad de qué era ni para qué servía un registro de tierras, lo cual les permitió avanzar sin que políticamente se despertaran alarmas.

[...] estaba la parte, digamos, el diseño de qué hacer pero no había claridad de cómo hacerlo ni cuáles eran las competencias institucionales para materializar y operativizar eso que estaba definiendo la ley y, en alguna medida, el decreto. Incluso los alcances del decreto en su momento [tampoco] se entendían muy bien realmente cuáles eran los alcances (Entrevista funcionaria 1. Ingeniera catastral del PPTP. Desempeño cargos de dirección en la URT desde 2011. 12 de octubre de 2012).

Por otra parte, mostrar estas herramientas técnicas podría generar la idea de que el proyecto trabajaba en una fase de conceptualización, y que aún estaba lejos la posibilidad de aplicación, sin despertar alarmas en el Gobierno, ya que eran sabidos los vínculos de este con el paramilitarismo. Para quienes conocían el significado de la protección y el estado de las instituciones que debían hacerse cargo, era impensable que la articulación necesaria pudiese llevarse a cabo para materializar el registro y las rutas de protección.

Finalmente, el abordaje desde lo técnico permitió la contratación de personal altamente calificado para las tareas técnicas y bajo los estándares de contratación de los organismos financiadores. Esto aligeraba mucho la contratación, al tiempo que permitía una selección interna del

personal basada en competencias. Además de este perfil profesional, el trabajo etnográfico nos mostró que había una selección de personal basada también en un alto compromiso personal con la problemática, lo cual explica que gran parte del personal del Proyecto siguió vinculado a la URT, aun cuando las condiciones laborales empeoraron en la transición.

El éxito de todo esto también estuvo en la calidad de los profesionales, incorporarse al proyecto tierras no era fácil. En mi caso el proceso de selección, por lo menos yo pasé tres filtros: primero, selección de hoja de vida, segundo una primera entrevista con funcionarios locales y, tercero, entrevista con la gerente y los profesionales de nivel nacional. Lo que te digo, no era fácil, esa posibilidad de escoger a los mejores garantiza la calidad del trabajo, y esta calidad del trabajo también permite que se pueda mantener (Entrevista 5. Abogada. Se vinculó al PPTP en el año 2006 como asesora. 24 de mayo de 2013).

La persona que estaba a cargo del Proyecto tenía claro el perfil de los profesionales que buscaba. El compromiso personal fue uno de los mayores valores del Proyecto, y que explica el rol de los funcionarios en la construcción de los avances y de la política. El personal entendía la importancia de su papel y también la delicadeza del tema en el contexto gubernamental en el que estaban. El Proyecto también funcionó con base en consultorías contratadas, en las cuales los criterios eran la experticia y no determinadas posturas frente al Gobierno. Los aportes de académicos, expertos internacionales y ONG se incorporaron en los diseños y acciones del Proyecto (Acción Social 2005, 2010).

Al abordaje técnico se sumó otra característica que lo defendió: el trabajo en el terreno y en lo local.

Empoderamos en el ejercicio ciudadano a la población desplazada para que conozca y reclame sus derechos... trabajamos de la mano con las comunidades... vamos allá donde ellas, hacemos el ejercicio con ellas de identificar cuáles son sus derechos, que conozcan sobre sus predios, toda la cartografía social. Eso lo desarrollamos y de verdad era realizar un ejercicio transparente desde el Gobierno, con las comunidades —que en medio de esa coyuntura política era difícil generar confianza y confiabilidad en el Estado—, pero yo creo que fue uno de los grandes logros y que le permitía al Proyecto hacer su trabajo en el territorio en circunstancias muy adversas, muy difíciles. (Entrevista 4. Antropóloga. Se vinculó al PPTP en el año 2003, lideró la Coordinación Social. 3 de mayo de 2013).

Los funcionarios entendieron rápidamente que tenían que estar cerca a las víctimas para comprender el fenómeno, las necesidades y las tipologías del despojo. No todos los contextos eran iguales, ni las modalidades,

lo cual hacía difícil la construcción de herramientas (técnicas y jurídicas) que abarcaran toda la casuística del problema. Desde la primera fase se desarrollaron cinco pilotos en las regiones más afectadas, porque los funcionarios sabían que allí entenderían las limitaciones en el proceso. Este objetivo se mantuvo hasta desarrollar un sistema de 16 oficinas regionales, donde se realizaban los registros en el Rupta en 2010. En terreno entendieron que los registros notariales habían estado muy involucrados en el despojo, que había un problema de legalización que impedía avanzar, y que la gente tenía mucho miedo incluso para declarar las tierras que habían abandonado por miedo a ser identificadas. También, trabajando en lo local, pudieron ver hasta qué punto autoridades locales e instituciones miraban con connivencia el despojo y detectaron las debilidades de la institucionalidad para responder a la necesidad de la protección.

[...] para nadie es un secreto que la institucionalidad en Colombia es bastante débil, sobre todo cuando los procedimientos dependen de la voluntad política es más complicado aún. Entonces era muy complicado, por ejemplo, en zonas en donde hay altos índices de desplazamiento, como Córdoba, Bolívar, Magdalena [] para nadie es un secreto que las administraciones locales están cooptadas [] por eso fue tan difícil empezar a formar los funcionarios del Incode, desde las mesas interinstitucionales. [] O cuántos alcaldes y cuántos gobernadores no están procesados y cuántos no están presos. Cuando esos procesos dependían de los que presidían los comités, que podían ser lo gobernadores o los alcaldes, entonces era muy complicado llegar a hacer algo (Entrevista 6. Abogado. Hizo parte del PTPP desde el año 2007. Trabajó en la Dirección Jurídica de la URT hasta el año 2014. 6 de noviembre de 2012).

La desconfianza en la institucionalidad era enorme, y el Proyecto tenía que empezar por construir una imagen que no lo asociara a otras entidades del Estado con las que necesariamente tenían que trabajar.

[...] sobre todo la transparencia y la claridad que nosotros teníamos con la población, cuando les decíamos, mire nosotros somos un proyecto, lo que busca es protegerles sus tierras, nosotros no sabemos qué vaya a pasar con el tiempo, pero sabemos que les están quitando sus tierras y sabemos además que es una obligación constitucional el protegerlas (Entrevista 8. Socióloga. Participó en el PTPP desde su inicio. Trabajó en el Programa hasta el año 2011. 9 de abril de 2013).

Otra de las tácticas del Proyecto, donde uno de los ejes principales era el análisis jurídico, fue mantener los avances muy cercanos a la normativa existente y responder a la solicitud de las Cortes. Los funcionarios del PTPP practicaron lecturas integrales de las normas, y a partir de ahí

tomaron elementos del Código Contencioso Administrativo, de la Ley 387, del Decreto 2007, el 2664 de 1994, entre otras normas, para identificar las herramientas que podrían ser aplicadas y construir una ruta de protección acorde a la Ley. Sin embargo, en el campo jurídico, las acciones del PPTP no se limitaron a eso. En distintas entrevistas se evidencia la participación de sus funcionarios en la redacción de la normatividad que nace luego del Decreto 2007 (la Sentencia T-268 de 2003, T-025 de 2004, el auto 008 de 2009, la Sentencia C-370 de 2006, las Leyes 1152 de 2007, la 1182 de 2008, el borrador de la Ley de víctimas que nunca llega al Congreso y, finalmente, la Ley 1448 de 2011).

Nosotros nos solicitaron en algunas oportunidades, conceptos y aportes, que hicimos, pues de manera, digamos, no tan directa participando en el Congreso, pero sí a través de diálogos con algunos congresistas y otras personas del gobierno para aportar elementos desde lo jurídico, para la redacción de la ley (Entrevista 3. Comunicadora Social, vinculada al PPTP en el año 2006 y en 2011 a la URT. 10 de abril de 2013).

Dependiendo de la normatividad a la que se fuera a aportar, el PPTP desarrollaba estrategias para que su participación tuviera incidencia. Nunca lo hacía de forma directa, se valían de la cooperación internacional, particularmente de Acnur, y de congresistas, por varias razones: por un lado, para ellos era claro que el Proyecto se estaba extralimitando en sus funciones; en segundo lugar, sus aportes no tendrían la misma incidencia si lo hacían como Proyecto; y, en tercer lugar, divulgar sus conocimientos de esa forma iba en contravía de su estrategia para que el proyecto sobreviviera. Al ejecutar la fase tres del proyecto, donde había muchos más pronunciamientos que no solo atendían la protección sino, además, empezaban a hablar de restitución, tenían que cuidarse porque no solamente iban en contra de las lógicas de gobierno del presidente Uribe, también había muchos actores poderosos interesados en que estos procesos se reversaran.

Si bien el Decreto Reglamentario 2007 había mostrado el camino por donde avanzar y la Corte Constitucional había dictado órdenes que habían sido pasadas por alto sin ninguna consecuencia, de no ser por las actividades del Proyecto, quizás nada habría ocurrido. Lo interesante es que en ese momento nadie sabía cómo abordar el tema y todo estaba por hacer, así es que el Proyecto sirvió para formar un grupo de personas y acumular un saber sobre la protección, lo cual explica que los mismos funcionarios del Proyecto asesoraran e impulsaran los mecanismos jurídicos que se necesitaban para seguir operando.

[...] queríamos darle más dientes, más efecto vinculante, entonces veíamos en la ley del estatuto de desarrollo rural una oportunidad importante para darle esos dientes y esos procesos vinculantes a la protección que no tenía, eso se

hace desde el área jurídica del proyecto (Entrevista 4. Antropóloga. Se vinculó al PPTP en el año 2003, lideró la Coordinación Social. 3 de mayo de 2013).

Con esta cita desembocamos en otra táctica. La política requería la confluencia de múltiples instituciones con diferentes responsabilidades en la puesta en marcha del proceso de protección; esa articulación no existía y no estaba claro quién podía dinamizarla. El Proyecto se vuelve pieza clave; aparece como una ayuda en un tema que no es prioritario, pero que tienen que atender por orden de la Corte, y si bien se genera una extralimitación de sus funciones, esto no parece chocarle a nadie. Es así como se abre un margen para que el Proyecto empiece a pensar, hacer y ejecutar política pública. Un ejemplo claro de esto es que el Proyecto no solamente diseñó el Rupta, sino que además lo puso en funcionamiento, temiendo su fin al delegarlo a otra entidad, y solo lo traslada al Incoder, donde debería haber funcionado desde el principio, al convertirse en URT⁶.

Un aporte importante del proyecto en materia de protección fue justamente decir cómo desde las medidas de protección se debía pasar a la formalización. De hecho, parte de los efectos de protección era que por ejemplo Incoder entrara automáticamente a hacer la titulación de baldíos a los ocupantes identificados en los informes de predios, o a las personas protegidas vía individual hay la obligación por ley 387 de hacer la formalización. El proyecto pensaba en la protección, formalización y restitución como tareas que quedaban también para el Estado colombiano y que correspondían a más instituciones (Entrevista 4. Antropóloga. Se vinculó al PPTP en el año 2003, lideró la Coordinación Social. 3 de mayo de 2013).

Quedan aquí ilustradas las diferentes tácticas o decisiones estratégicas empleadas en el Proyecto que le permitieron no solamente cumplir con su misión, sino además orquestar la puesta en marcha de la política de protección. El mantener un perfil profesional y técnico basado en la realidad local, responder a la normatividad al mismo tiempo que la impulsaba, regirse bajo las normas de la cooperación y optar por adelantar la protección más allá de las instituciones a cargo, fueron sin duda decisiones gestadas por los funcionarios. Lo anterior evidencia el margen de maniobra que en el poder de gobierno detentan los individuos que lo conforman.

Por otra parte, el alto grado de compromiso de los funcionarios hizo que se incorporara la idea de mantener un perfil discreto dentro del Gobierno; pero todos allí sentían que la protección tenía que tener un fin.

6. Con la implementación de la Ley 1448 de 2011, el Rupta se trasladó al Incoder, confirmando las sospechas de los funcionarios del proyecto; el archivo quedó prácticamente inactivo.

Este trabajo continuo hizo posible la restitución, que empezó a trabajarse en el Proyecto desde su tercera fase en 2008.

[...] sí, una memoria para que en un futuro sirviera para restituir. Y también porque el Banco Mundial tenía la experiencia y es que una de las grandes fallencias que han vivido los países con fenómeno de despojo es que nunca se habían preocupado por recoger la información en el momento del despojo. Esto estamos hablando del año 2005, entonces empezamos a trabajar con esa línea de restitución (Entrevista 7. Abogado. Trabajó en el Departamento Jurídico del PPTP desde el año 2004. 16 de abril de 2013).

Los funcionarios sienten que, gracias a la estrategia de bajo perfil, el Gobierno no percibió el contenido de los avances que se gestaban y por el contrario lo veían solo como un instrumento para responder a las Cortes. Esto explica que, aun en contra de las lógicas de gobierno imperantes, el Proyecto se mantuviera, dejando ver la complejidad de las fuerzas de poder desde las que se construyen algunas decisiones políticas y que no dependen exclusivamente del Estado.

Yo creo que en el gobierno nuestro jefe directo sabía qué tenía allí. Ahora, que eso lo supiera el presidente mmm no creo. Pero en él sabía lo que tenía allí y lo protegió, «frenteó» por nosotros, nunca nos dejó de financiar. [] ahora bien, en el gobierno de Uribe era algo que le ayudaba, porque la Corte le daba palo y se decía ahí tengo un equipo trabajando duro para proteger la tierra de los desplazados, para que no se la quiten, entonces acá están las cifras de las hectáreas que se están protegiendo, y nos las pedían... (Entrevista 7. Abogado. Trabajó en el Departamento Jurídico del PPTP desde el año 2004. 16 de abril de 2013).

3. Incidencia de actores externos y su interacción con el Proyecto

Además de las tácticas internas, varios actores tuvieron una interacción importante tanto con los funcionarios como con instancias políticas que hicieron posible la puesta en marcha de la política de protección.

Como ya se ha dicho, el Proyecto formó parte de la Agencia Nacional para la Acción Social, en donde se aplicaba la política social propuesta por el Gobierno de ese entonces. Esta política se caracterizaba por una serie de programas de corte asistencialista para responder a las necesidades y, también, por algunas medidas de acompañamiento a la población desplazada; por ello, el Proyecto quedó inserto allí, apoyado y protegido.

El papel de Acción Social, según lo narran los funcionarios, fue importante en el sentido que le permitió mantener el bajo perfil que reque-

ría, y de alguna manera gozó de la protección de su director. Sin embargo, nadie se explica muy bien por qué se estableció este filtro, pero se extrae de varios testimonios la idea de que al ser el BM el principal financiador, la institución favorecía esta inversión y la buena relación con el donante. Ferguson (1994) ha mostrado cómo estas dinámicas de estrategia geopolítica terminan por permear las lógicas del poder y particularmente en los contextos de la inversión para el desarrollo.

El tema resulta central, pues si bien el Proyecto se pensó para responder a los mandatos de la Corte Constitucional y para acompañar y asesorar a las instituciones, en últimas a quienes tenían que reportar sus hallazgos y avances era a la cooperación internacional: *«finalmente el 70% de los recursos eran de cooperación, teníamos una ventaja y era que no nos movíamos con las normas del presupuesto nacional. En cierta medida éramos Acción Social, pero nos movíamos con otra lógica, no con la lógica del eje general del presupuesto»* (Entrevista 6. Abogado. Hizo parte del PTPP desde el año 2007. Trabajó en la Dirección Jurídica de la URT hasta el año 2014. 6 de noviembre de 2012).

Los plazos impuestos para entregas de informes y avances eran también los de la cooperación, haciendo que las intervenciones fueran más rápidas y efectivas que en otras instituciones, ya que de ello dependía la continuidad. Pero el aspecto más relevante de esta situación tiene que ver con los resultados y la divulgación de los avances: *«[...] nosotros vimos una estrategia muy importante con los cooperantes, es que cada vez que nosotros encontrábamos cosas que por ser gobierno, y estar bajo la cobija de Acción Social, no podíamos decir, sí podían los cooperantes»* (Entrevista funcionaria 1. Ingeniera catastral del PPTP. Desempeño cargos de dirección en la URT desde 2011. 12 de octubre de 2012). Como sistema estratégico, dependiendo de los aportes, estos se transmitían por distintas vías que no pusieran riesgo el Proyecto.

Otra elección estratégica fue que desde un principio se plantearon las líneas de trabajo, y los cooperantes se adherían a una u otra dependiendo de sus intereses: *«trabajábamos con mucha autonomía en el tema técnico, mucha, de hecho, nos hacían más sugerencias, comentarios, pero en la medida que fuimos cogiendo mucha experticia, teníamos más autonomía en el tema»* (Entrevista 10. Abogado. Se vinculó al PPTP en el año 2005. En el año 2011 a URT. 6 de abril de 2013). Esto muestra que los criterios técnicos primaban en las direcciones en las que se avanzaba. Los funcionarios también se fueron convirtiendo en expertos en gestionar los recursos, con lo cual una vez que identificaban un tema para empezar a trabajar, buscaban la manera de financiarlo y ejecutarlo.

La consolidación de estas alianzas refleja la necesidad de comprender los grupos de actores que intervienen en el nacimiento del Proyecto, evidenciando los intereses y las jerarquías que se yuxtaponen para tener control sobre determinados ámbitos políticos, económicos y sociales (Rose y Miller, 1992). La participación de la cooperación internacional mostraba un rango de jerarquía que se fijaba desde fuera del Estado. Las agencias de cooperación también tenían sus propias lógicas e intereses, determinados en dinámicas más globales. Al ser agencias Estatales, en la mayoría de los casos, su interés de financiar uno u otro tema estaba también mediado por las agendas de cooperación de cada país. La importancia de estos organismos en la creación del PPTP y en los temas que apoyaban refleja intereses que intervienen en la ejecución del Programa y en la orientación de la normativa jurídica, lo cual es un ejemplo de cómo las presiones internacionales direccionan las acciones de los Gobiernos, a pesar de que sus intereses fuesen contrarios a dichas disposiciones, como era el caso de la protección de las tierras (Trouillot, 2011).

En cuanto a la interacción con las Cortes, hemos visto cómo el Proyecto siempre se ajustó a las normativas y fue un impulsor de los procesos jurídicos y legislativos relacionados con la protección y luego con la restitución. Los funcionarios y el Proyecto se habían convertido en referentes y sus abogados eran consultados para fallos de la Corte Constitucional. De igual forma, se les encargó trabajar en los distintos proyectos de reparación que circularon antes de la Ley 1448.

Por otra parte, una vez expedidos los fallos y notificaciones de la Corte, el Proyecto se encargaba de cumplirlos en la medida de sus posibilidades, pero también de hacer seguimiento cuando se hacían solicitudes a otras entidades relacionadas con los temas, como el Incoder, el IGAC⁷ o la Superintendencia de Notariado y Registro. En este sentido, la Corte daba validez a acciones que el Proyecto necesitaba para hacer avanzar los procesos. Esto implica un posicionamiento más allá de sus funciones, que le fue muy criticado a la dirección del momento.

La Corte Penal Internacional también le sirvió de apoyo, ya que, al involucrarse en casos como el retorno en Curbaradó y Jiguamiandó, dio varios elementos para el desarrollo de estrategias y rutas de trabajo. Desde mucho antes de que se promulgara la Ley 1448, se desarrollaron avances en materia de restitución para territorios colectivos. Gracias al fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, que daba cumplimiento a las medidas cautelares promulgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Curbaradó y Jiguamiandó, se reconoció

7. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad encargada de administrar el catastro.

la responsabilidad del Estado y de las Fuerzas Militares en el despojo. Estas órdenes internacionales le sirvieron al Proyecto para conceptualizar la ruta de restitución colectiva.

Otras herramientas fueron los autos de cumplimiento proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Estas órdenes incluían revisar qué medidas administrativas estaba tomando el Gobierno para dar cumplimiento a los Autos 008 y 005 de 2009⁸. A partir de los hallazgos de la Corte Constitucional, se generaron un conjunto de órdenes que conforman una ruta de protección de los derechos de las comunidades. Este fue un excelente escenario para el Proyecto, pues con el respaldo de la Ley 387 y sus decretos reglamentarios para trabajar las rutas de protección y restitución individual, también había argumentos para trabajar una ruta completa de protección de los derechos colectivos, aun en contravía de los intereses del Gobierno.

Finalmente, es de señalar las acciones en relación a las ONG que trabajaban en defensa de los derechos de las víctimas, como por ejemplo la Comisión Colombiana de Juristas (1998) o de Justicia (2003). Durante la investigación, en una charla con una funcionaria de una de ellas, se narraba cómo las organizaciones también habían acumulado un saber jurídico sobre el tema, y en los debates las ideas que estas transmitían al Proyecto eran tenidas en cuenta para diseñar mecanismos de protección. La buena relación entre estos actores nos fue narrada en casi todos los testimonios, y en la observación vimos la participación de estas organizaciones en la creación de la URT y la formación de los jueces y magistrados civiles, ahora encargados de resolver las solicitudes de restitución. Esta relación fue construida desde el Proyecto y muestra que sus lógicas se distancian de la tradicional defensa y ataque a las instituciones públicas.

Con ello vemos cómo el proceso político que rodeó la protección de las tierras se vio influenciado por todo tipo de fuerzas externas. Tanto desde organismos internacionales, como desde las cortes nacionales e internacionales y por actores no gubernamentales. Todos, con diferentes estrategias interactuaron con los funcionarios para poner en marcha un dispositivo político que materializó la posibilidad de la protección, y más adelante la restitución. En este sentido, como lo afirma R. Trouillot (2003), el Estado contemporáneo no es más el contenedor supremo de la ideología del Gobierno; sus funciones y sus prácticas se van transformando, y su poder se distribuye entre varias fuerzas; varias de ellas están fuera del mismo Estado, representadas en organismos no gubernamentales o en agencias transnacionales.

8. Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

Conclusiones

La primera vez que entramos a las oficinas del Proyecto de Protección de Tierras nos sobrecogió una sensación de hacinamiento y de superposición de todo: oficinas, papeles, publicaciones y personas; sin embargo, reinaba un ambiente amable. Las personas que estaban en la oficina, a pesar de las prisas, nos acogían interesadas en nuestro propósito. El grupo de unas 40 personas que en ese momento estaban en la sede del Centro Internacional en Bogotá, la misma que ocuparon desde 2003, era un grupo de colegas donde no faltaban las bromas, pero sí las sillas para sentarnos cada vez que queríamos entrevistar a alguien. El ejercicio propio del etnógrafo revelaría la existencia de roces y frustraciones; pero nunca dejó de sorprendernos la calidad de las personas que encontramos allí, las relaciones entre ellos y la dimensión de la entrega profesional y personal de quienes entrevistamos. Algo particular ocurría. No eran las dinámicas habituales y los escenarios densos y desgastados de otras instituciones que visitamos al mismo tiempo. Por eso, esta etnografía da cuenta de una configuración institucional fuera de lo común, donde se ponen en cuestión algunas ideas sobre el Estado y sobre la conformación de su poder, donde los funcionarios van a tomar papeles protagónicos y el ejercicio del poder se vuelve difuso. La imagen inicial de la superposición nos sirve ahora también como metáfora para entender la superposición de poderes, órdenes, estrategias y tácticas políticas, que estaban presentes en el día a día de lo que hacían los funcionarios del Proyecto; y en el devenir de la política de protección y restitución de las tierras de la población desplazada.

La historia del PPTP nos ha permitido evidenciar las diferentes fuerzas que entran en juego en el desarrollo de lo político. Las estrategias de mantener un bajo perfil, ciñéndose a la normativa y con trabajo técnico en terreno, fueron los mecanismos internos que usó el Proyecto para adelantar sus tareas e incluso ir más allá de sus funciones. Mientras tanto, la condición de financiarse con recursos externos, a la vez que les protegía, determinó una forma de funcionamiento más cercana a la de un organismo no gubernamental, lo cual no solo favoreció sus formas de funcionamiento, sino que le permitió mantenerse al margen de la manipulación política. Finalmente, la decisión de los financiadores de apoyar los procesos; de los funcionarios en cumplir sus funciones y hacer avanzar sus propósitos misionales; así como el constante intercambio con las Cortes, otras instituciones y ONG defensoras de las víctimas, configuraron un mapa de relaciones y tácticas que no solamente produjo resultados en materia de protección, sino que facilitó la reflexión sobre una política de reparación y en particular de restitución.

Para explicar cómo todo esto tiene lugar, aun estando en un entorno político desfavorable, nos hemos apoyado en el análisis de las fuerzas de poder que ayudaron a la creación del PPTP y a su supervivencia, mostrando, como lo afirma Foucault, que «[...] *la definición del ejercicio del poder es el modo en que ciertas acciones pueden estructurar el campo de otras acciones posibles*» (Foucault, 2001: 18). En este sentido, si el Proyecto y los actores que lo apoyaron lograron determinar los pasos a seguir en materia de protección, significa que lograron construir, aplicar y promover la política, es decir, ejercer poder. Equivocadamente, tendemos a pensar que son las leyes las que dan vida a las instituciones y acciones políticas, y el caso muestra que es a la inversa, es el poder de los actores, quienes a través de diferentes tácticas ponen en marcha los dispositivos que permiten cumplir con la política (Foucault, 2001; Rose, 1996). El PPTP resulta un ejemplo valioso, en la medida que muestra que los mecanismos legales son un producto de varias lógicas de gubernamentalidad que se superponen y de distintos órdenes posibles, y cómo las leyes se vuelven efectivas en la práctica, aun cuando no obedezcan a la lógica de gobierno imperante. Nos lo recordó una funcionaria: «*ese es uno de los logros más importantes, porque las leyes se quedan muchas veces en letra muerta. Creo que parte de eso radica en que nunca se hace un esfuerzo sistemático de hacer las cosas operativas, y hacer un desarrollo conceptual, metodológico, instrumental de ellas*» (Entrevista 8. Socióloga. Participó en el PPTP desde su inicio. Trabajó en el Programa hasta el año 2011. 9 de abril de 2013).

El caso es, además, un buen ejemplo para evidenciar cómo las decisiones políticas sobrepasan las instituciones públicas y en últimas al Estado; más importante aún, refleja cómo detrás de las estrategias políticas de cada actor involucrado hay intereses particulares, ya sean personales, locales o globales. Así, nos permite demostrar que no es una sola lógica de gobierno la que da vida a las instituciones y determina sus funciones. La configuración de intereses de múltiples actores sobrepasó el hecho de que no existiera voluntad política y, en un aspecto más amplio, refleja la incapacidad del poder político del Estado de mantener una unión, una coherencia entre las prácticas de sus instituciones. Por el contrario, las instituciones muchas veces están enfrentadas entre sí (Abrams, 1988).

Por otra parte, una antropología de lo político y el gobierno requiere la realización de etnografías institucionales que permitan entender las interacciones entre actores, las relaciones entre discursos y prácticas, las tácticas del poder y las relaciones entre las personas. Indagar sobre la micropolítica y las prácticas cotidianas de este tipo de instituciones implica, como lo han sugerido Sharma y Gupta, prestar especial

atención a las prácticas burocráticas cotidianas. Este análisis es un insumo para entender las limitaciones en la aplicación de una determinada política (2006: 18). En este caso, el poder de la burocracia ejerce un papel importante en varios sentidos. Por una parte, estaban los poderes burocráticos locales, que incluso llegaron a favorecer el proceso de despojo, muy poco interesados en la promoción de la política; por otra parte, la influencia de los burócratas de las instituciones que estaba su-puestamente encargadas de promover la política y que ponen trabas al proceso; y finalmente, la burocracia representada en el Proyecto que no solo impulsó la política, sino que utilizó su margen de poder para perfeccionarla y llevarla a su aplicación. Todo ello evidencia que dentro del Estado existen lógicas discordantes que merecen ser analizadas etno-gráficamente (Sharma y Gupta, 2006: 15).

Retomando también el análisis de Trouillot sobre el Estado en el contexto de la globalización, también el caso involucra otros poderes de una esfera extralocal que finalmente juegan un papel importante en la implementación de la política de protección. El caso muestra cómo el Estado termina configurando nuevas funciones y prácticas a partir de la interlocución con otros actores (Trouillot, 2001: 132). La política de protección no habría estado en la agenda de los gobiernos anteriores a 2011, si no hubiese sido por la influencia de las Cortes y el Banco Mundial. De igual forma, como lo mostraba también Ferguson (1994), las interacciones cotidianas entre funcionarios y activistas del desarrollo terminan teniendo una influencia importante sobre la estructura y el funcionamiento de los programas de desarrollo y en este caso de las instituciones del Estado que están en contacto y dependen de estos organismos. Nos parece que este es un aspecto a tener en cuenta en la manera en que se está implementando en Colombia la política de reparación a las víctimas, ya que la cooperación internacional y las ONG están financiando y apoyando estos procesos. En este sentido, como lo afirman Sharma y Gupta, existen espacios en los que el Estado empieza a estar conformado por una «*estructura híbrida que trasciende los límites entre arenas estatales y no estatales*» (Sharma y Gupta, 2006: 16).

Para terminar, creemos que el estudio de este caso responde a la invitación de Trouillot (2001) para realizar etnografías del Estado que logren captar la redistribución del poder del mismo y la aparición de nuevos lugares en los que el poder se sitúa fuera de él, tanto fraccionado en su interior o superado por pequeños poderes locales, o de la mano de los actores no gubernamentales, o bien superado por poderes supranacionales.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988). *Sobre la dificultad de estudiar al estado*. Blackwell Publishing Ltd.
- Acción Social-PPTP (2005). La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. Acción Social Bogotá.
- Acción Social-PPTP (2010). Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes. Acción Social Bogotá.
- Cárdenas, F. (2014). Reconstitución de la antropología política. Heteronomías entre la ciencia política y la antropología. *Análisis político*, 80: 211-226.
- Cefaï, D. (Ed.) (2010). *L'engagement ethnographique*. Paris: Editions EHESS.
- CCJ (2008). *Camino al despojo y la impunidad*. En http://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion.php?idioma=es&grupo=4.
- Codhes (2009). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá.
- Codhes (2011). Boletín *Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 77. Bogotá, 15 de febrero de 2011. En <http://www.rebelion.org/docs/130767.pdf>. Consultado el 13 de diciembre de 2011.
- Estrada, R. y Rodríguez, N. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Revista Estudios Socio Jurídicos*, 16(1): 75-119.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller, Eds. London: Harvester/Wheatsheaf.
- Foucault, M. (2001). El sujeto y el poder. En *Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. H.L. Dreyfous y P. Rabinow. Buenos Aires: Nueva Visión.
- García, P. (2014). Tierras, palma Africana y conflicto armado en el Bajo Atrato chocoano, Colombia. Una lectura desde el cambio de los órdenes de extracción. *Estudios Socio Jurídicos*, 16(1): 209-244.
- Gupta, A. (2006). Introduction. En *The anthropology of the state: a reader*. A. Sharma y A. Gupta, Eds. John Wiley & Sons.
- Gutiérrez, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1): 43-74.
- Gutiérrez Sanín, F. (2012). Una relación especial: privatización de la seguridad, élites vulnerables y sistema político colombiano (1982-2002). *Estudios Socio-Jurídicos*, 14(1): 97-134.
- Haidar, V. (2011). El «descentramiento» del Estado en el análisis del poder (político): Un diálogo crítico entre la sociología histórica y el enfoque de la gubernamentalidad. *Espacio Abierto*, 14(2) [online].
- Ibáñez, A.M. y Vélez, C.E. (2003). *Forced displacement in Colombia: causality and welfare losses*. Universidad de los Andes y Banco Mundial.

- Joseph, G. y Nugent, D. (2002). Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario. *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*: 31-52.
- Rose, N. (1996). Governing «Advanced» Liberal Democracies. En *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. A. Barry, T. Osborne, y N. Rose, Eds. Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2).
- Sarmiento, L. (2000). Desarrollo societal, conflicto y territorio. Ponencia presentada al Seminario Internacional *Desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo*. 30 de mayo a 2 de junio de 2000. Bogotá: Codhes.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven (CT): Yale University Press.
- Sharma, A. y Gupta, A. (Eds.) (2006). *The anthropology of the state: a reader*. John Wiley & Sons.
- Swartz, M; Turner, V.W. y Tuden, A. (1996). Introduction. En *Political Anthropology*. Chicago: Aldine Press.
- Trouillot, M-R. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive. *Current Anthropology*, 42(1): 125-138.
- Trouillot, M-R. (2003). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. En *Global Transformations: Anthropology and the Modern World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Trouillot, M-R. (2011). *Transformaciones globales: La antropología y el mundo moderno*. Editorial Universidad del Cauca.
- Uprimny, R. y Sanín, M.P.S. (2006). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. En *Justicia transicional sin transición: reflexiones sobre la verdad, justicia y reparación en Colombia*. R. Uprimny Yepes. Bogotá: DeJusticia.
- Vásquez, G.H. (Ed.). (2007). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- Vega, A. (2011). *Despojo de tierras campesinas y vulneración de territorios ancestrales*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Villa, M. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. *Controversia*.
- Voegelin, E. (2006). La nueva ciencia de lo político. Buenos Aires: Katz.