

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

**TRAYECTORIAS DE INICIO Y
PROCESOS EN CURSO
(2016-2019)**

**CENTRO DE PENSAMIENTO Y
DIÁLOGO POLÍTICO - CEPDIPO
VARIOS AUTORES**





LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Trayectorias de inicio y procesos en curso
(2016-2019)



LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Trayectorias de inicio y procesos en curso
(2016-2019)

ISBN: 978-958-52865-7-3

Publicación de

@ Centro De Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO

@ Gentes del Común

Dirección académica

Jairo Estrada Álvarez

Preparación Editorial

Jesús Gualdrón Sandoval

Diseño y diagramación

Tatianna Castillo Reyes

IMPRESO POR

Digiprint Editores

Primera Edición

Junio de 2021 | Bogotá D.C., Colombia

AUTORAS - AUTORES

Enfoque territorial

Jairo Estrada Álvarez
Carolina Jiménez Martín
Andrés Felipe Mora Cortés
José Francisco Puello-Socarrás

Subregión Catatumbo

Jesús Andrés Chicaíza Taramuel
Patricia Sánchez-García

Subregión Alto Patía y Norte del Cauca

Sandra Paola Naranjo Aristizábal
Tanja Nijmeijer

Subregión Pacífico nariñense

Laura Cardoza Alfonso
Diana Ximena Machuca Pérez

Subregión chocoana

Ana María González Suárez
Marcela Valencia Toro

Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño

Laura Espinosa Macías
María Fernanda Velandia Toro
Enfoque territorial étnico
Francis Clarizza Vargas Díaz

CONTENIDO

15	PRESENTACIÓN
21	EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL ACUERDO FINAL DE PAZ. LOS PRIMEROS AÑOS
23	Introducción
26	La particular importancia del enfoque territorial
30	El enfoque territorial del Acuerdo de paz
37	La visión de “paz territorial” del gobierno de Juan Manuel Santos
41	Desarrollos normativos e institucionales
49	Tendencias iniciales de la implementación territorial
	Las subregiones seleccionadas
	Alcances preliminares de la implementación
64	La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque
70	Consideraciones finales
72	Bibliografía
75	CATATUMBO: PUNTA DE LANZA DEL INCUMPLIMIENTO ESTATAL
77	Presentación
79	Configuraciones y disputas territoriales
87	La implementación en la subregión del Catatumbo
99	La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque
105	Conclusiones
110	Bibliografía

113	ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA: DISTORSIÓN Y ABANDONO DEL ENFOQUE TERRITORIAL
115	Presentación
117	Configuraciones y disputas territoriales
133	La implementación en la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca
147	La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque
149	Conclusiones
152	Bibliografía
159	EL PACÍFICO NARIÑENSE: MÁS “GUERRA CONTRA LAS DROGAS” QUE PAZ TERRITORIAL
161	Presentación
163	Configuraciones y disputas territoriales
175	La implementación territorial en la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense
186	La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque
191	Conclusiones
193	Bibliografía
199	LA REGIÓN CHOCOANA: EL QUEBRANTAMIENTO DE LOS ENFOQUES TERRITORIAL Y ÉTNICO
201	Presentación
204	Configuraciones y disputas territoriales
211	La implementación territorial en la subregión chocoana
227	La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque
232	Conclusiones
234	Bibliografía

**241 LA CUENCA DEL CAGUÁN Y EL PIEDEMONTE CAQUETEÑO:
CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y PROYECTOS EN DISPUTA**

- 243 **Presentación**
- 245 **Configuraciones y disputas territoriales**
- 251 **La implementación en la Cuenca del
Caguán y Piedemonte Caqueteño**
- 267 **La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque**
- 273 **Conclusiones**
- 275 **Bibliografía**

**279 ENFOQUE TERRITORIAL ÉTNICO: OTRA
DEUDA EN LA IMPLEMENTACIÓN**

- 281 **Presentación**
- 282 **Punto 1 del AFP: Reforma Rural integral**
- 300 **Punto 2 del AFP: Participación Política**
- 302 **Punto 3 del AFP: Fin del Conflicto**
- 303 **Punto 4 del AFP: Solución al problema de drogas ilícitas**
- 304 **Punto 5 del AFP: Reparación a las víctimas: Sistema Integral
de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición**
- 306 **Conclusiones**
- 309 **Bibliografía**

GRÁFICAS

- 37 **Gráfica N.º 1** Enfoque territorial perspectiva del gobierno
- 136 **Gráfica N.º 2** Iniciativas municipales y subregionales del Alto Patía y Norte del Cauca
- 167 **Gráfica N.º 3** Acceso a servicios públicos región Pacífico y Frontera Nariñense
- 171 **Gráfica N.º 4** Violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH según actores 1990-2012 Región Pacífico Nariñense
- 172 **Gráfica N.º 5** Hectáreas de coca región Pacífico y Frontera
- 173 **Gráfica N.º 6** Tasa de Homicidios Pacífico y Frontera Nariñense
- 177 **Gráfica N.º 7** Iniciativas municipales y subregionales Pacífico y Frontera Nariñense
- 179 **Gráfica N.º 8** Iniciativas subregionales y enfoque étnico en el Pacífico y Frontera Nariñense
- 189 **Gráfica N.º 9** Erradicación forzada manual gobierno Duque en el Pacífico y Frontera Nariñense
- 213 **Gráfica N.º 10** Línea del Tiempo construcción PATR Chocó
- 214 **Gráfica N.º 11** Número de iniciativas por pilar en los 14 municipios de la subregión Chocó
- 260 **Gráfica N.º 12** Cultivos de hoja de coca en el territorio PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (hectáreas)

MAPAS

- 36 **Mapa N.º 1** Votación por el plebiscito de la paz 2016
- 44 **Mapa N.º 2** Cobertura geográfica PDET
- 48 **Mapa N.º 3** Zonas Veredales Transitorias de Normalización
- 68 **Mapa N.º 4** Zonas Estratégicas de Intervención Integral (Zonas Futuro) gobierno de Iván Duque
- 88 **Mapa N.º 5** Región del Catatumbo y área de la implementación del Acuerdo Final de Paz
- 93 **Mapa N.º 6** Iniciativas priorizadas por pilar durante la fase veredal de la formulación del PATR Catatumbo
- 94 **Mapa N.º 7** Iniciativas priorizadas por pilar durante la fase municipal de la formulación del PATR Catatumbo
- 118 **Mapa N.º 8** Región Alto Patía y Norte del Cauca
- 119 **Mapa N.º 9** Corredores Estratégicos de la región Alto Patía y Norte del Cauca
- 121 **Mapa N.º 10** Comunidades étnicas y campesinas en la región Alto Patía y Norte del Cauca
- 123 **Mapa N.º 11** Minería e Hidrocarburos en la región Alto Patía y Norte del Cauca
- 130 **Mapa N.º 12** Víctimas en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca
- 164 **Mapa N.º 13** Ubicación Geográfica Región Pacífico y Frontera Nariñense
- 205 **Mapa N.º 14** Priorización municipal en la subregión chocoana
- 246 **Mapa N.º 15** Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño
- 264 **Mapa N.º 16** Violencia sociopolítica Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño desde la firma del Acuerdo Final

TABLAS

32	Tabla N.º 1 Medidas y políticas territoriales según el AFP
42	Tabla N.º 2 Priorización subregiones y municipios para la implementación territorial
45	Tabla N.º 3 Principales desarrollos normativos e institucionales para implementación territorial
95	Tabla N.º 4 Costos indicativos por pilar del PATR Catatumbo
137	Tabla N.º 5 Presupuesto PATR Alto Patía y Norte del Cauca
140	Tabla N.º 6 Vinculados al PNIS por municipio PDET Alto Patía Norte del Cauca 2019
144	Tabla N.º 7 Despliegue territorial de la JEP en el Alto Patía y Norte del Cauca
178	Tabla N.º 8 Costos indicativos Subregión Pacífico y Frontera
213	Tabla N.º 9 Número de iniciativas subregionales Chocó por pilar
215	Tabla N.º 10 Costos indicativos por pilar y porcentaje de iniciativas subregionales Chocó
220	Tabla N.º 11 Número de hectáreas de cultivos de uso ilícito en el departamento del Chocó (2010–2018)
224	Tabla N.º 12 Líderes asesinados en el departamento del Chocó. 2017 a junio de 2019
252	Tabla N.º 13 Costos indicativos PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño según CONPES 3932 (cifras en miles de millones de pesos constantes de 2016)
254	Tabla N.º 14 Iniciativas municipales y subregionales PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño

- 260 **Tabla N.º 15** PNIS suspendidos 2019 en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño
- 261 **Tabla N.º 16** Familias vinculadas a los distintos componentes del PAI – Caquetá
- 285 **Tabla N.º 17** Chocó: Iniciativas étnicas del ámbito municipal a subregional
- 288 **Tabla N.º 18** Pacífico y Frontera Nariñense: Participación de iniciativas étnicas en las fases municipal a subregional por pilar
- 291 **Tabla N.º 19** Alto Patía y Norte del Cauca: Participación de iniciativas étnicas en las fases municipal a subregional por pilar
- 294 **Tabla N.º 20** Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño: Participación de iniciativas étnicas en las fases municipal a subregional por pilar
- 298 **Tabla N.º 21** Catatumbo: Participación de iniciativas étnicas en las fases municipal a subregional por pilar

SIGLAS

AFP	Acuerdo Final de Paz
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
ANM	Agencia Nacional de Minería
CCMA	Camara de Comercio de Medellín para Antioquia
CEJSTD	Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna
CEPDIPO	Centro de pensamiento y Dialogo Político
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
CIVP	Comisión Interretnica de la verdad en el Pacífico
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CORCHOCÓ	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
DACN	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IIRSA	Integración de Infraestructura Regional Suramericana

IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIEM	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
PIEM	Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
SGP	Sistema General de Participaciones
SGP-APSB	Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento básico
SIIC	Sistema de información Indígena de Colombia
SISEP	Sistema Integral para el Ejercicio de la Política
SIVJRN	Sistema Integral para la Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNODC	La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito





EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL ACUERDO FINAL DE PAZ. LOS PRIMEROS AÑOS

Jairo Estrada Álvarez
Carolina Jiménez Martín
Andrés Felipe Mora Cortés
José Francisco Puello-Socarrás



Introducción

La mesa de conversaciones de La Habana tuvo entre sus valoraciones iniciales el impacto diferenciado de la guerra sobre la geografía nacional, especialmente en las territorialidades rurales, así como la existencia de una organización espacial soportada en abismales desigualdades y desequilibrios territoriales.

Por ello, el Acuerdo Final de Paz reconoció que avanzar en el camino de la construcción de una paz estable y duradera requería el impulso de una serie de transformaciones en los órdenes territoriales que permitieran contribuir a alcanzar la integración de las regiones, cerrar las brechas entre lo rural y lo urbano y generar las condiciones socioeconómicas y de representación política que hicieran posible lograr el desarrollo y Buen vivir para las poblaciones rurales, las comunidades campesinas y los pueblos étnicos.

El acuerdo alcanzado ofrece una oportunidad histórica para transitar desde unas geografías de la guerra hacia unas geografías de la construcción de la paz que contribuyan al desmonte de algunos de los elementos ordenadores del patrón de organización espacial en Colombia los cuales han reproducido históricamente exclusiones sociales y desarrollos geográficos desiguales.

Sin embargo, a más de 4 años de la firma del AFP y de iniciado el proceso de implementación el panorama es cuando menos preocupante. Los avances en términos de la denominada *territorialización de la paz* son escuetos, por no decir desalentadores. La violencia estructural, en lugar de estar en camino de superación, pareciera acentuarse y asumir nuevos rasgos, haciendo de los territorios espacios sociales que condensan y acentúan las conflictividades existentes, agregándoles nuevas modalidades. Las figuras territoriales creadas por el Acuerdo de paz no se corresponden fielmente a lo acordado; lo acontecido con los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial reducidos a “hojas de ruta” (solo una de ellas hasta ahora aprobada, la del Catatumbo) recogidas en Planes de Acción para la Transformación Regional ejemplifican esta cuestión. De igual manera, se

registra una resistencia sistémica a la adopción de políticas que permitan la desconcentración y democratización de la tierra y el quiebre de los desequilibrios y las violencias en los territorios. En el mismo sentido, se identifica una reticencia de la fracción más conservadora del bloque en el poder a permitir la representación política de los territorios víctimas del conflicto.

Así las cosas, los avatares sufridos por el proceso de implementación territorial advierten sobre los riesgos y desafíos que enfrenta la construcción de la paz en Colombia. De ahí que desde el mes de noviembre de 2019 y durante lo corrido de 2020 –y pese a las restricciones derivadas pandemia del COVID-19– diversas expresiones del movimiento social y popular han sostenido importantes procesos de movilización para reclamar el derecho a la vida y la paz y exigir el cumplimiento de lo acordado en La Habana.

Atendiendo a los elementos descritos, y teniendo como soporte las caracterizaciones contenidas en este libro sobre el estado y las tendencias de la implementación en cinco regiones PDET, el presente capítulo tiene como propósito presentar una valoración general sobre el estado efectivo de la implementación territorial durante los primeros años del proceso de implementación, contrastando los avances con lo dispuesto en el AFP y los objetivos perseguidos desde el inicio mismo de las negociaciones. La estrategia metodológica para avanzar en este objetivo se apoya en cuatro pilares:

- i.** La comprensión teórico-conceptual que asume el territorio como realidad producida socialmente y la sociedad producida espacialmente;
- ii.** La identificación de las relaciones históricamente existentes entre la evolución del conflicto social armado y las formas, las dinámicas y, especialmente, las lógicas y contradicciones espaciales;
- iii.** La caracterización de los criterios orientadores y las medidas de política del enfoque territorial acordado en La Habana;
- iv.** El proceso de implementación territorial efectivo frente a los hitos y los hechos hasta ahora registrados en su desarrollo.

Se seleccionaron 6 programas y estrategias territoriales: PDET, PNIS, PNR, SISEP, CETP y SIVJRG.

Esta reflexión se sitúa en unos contextos territoriales en los cuales se agudizan las condiciones de violencia e inseguridad, la pobreza multidimensional y la confrontación social. De ahí que valora la vitalidad de la lucha popular y la potencia transformadora del AFP para abrir posibilidades efectivas para transformar los territorios y avanzar en un horizonte de justicia socio-espacial.

El documento se ha organizado en seis apartados. El primero: *La particular importancia del enfoque territorial* subraya las relaciones entre el conflicto social armado y los órdenes, dinámicas, lógicas y contradicciones territoriales. El segundo apartado: *El enfoque territorial del Acuerdo de paz* describe la concepción territorial del Acuerdo, así como los elementos que lo conforman. El tercero, *La visión de paz territorial del gobierno de Juan Manuel Santos*, propone una valoración inicial sobre la visión gubernamental de la paz territorial y las limitaciones que presentó frente a lo acordado en La Habana. El cuarto apartado: *Desarrollos normativos e institucionales para la implementación territorial*, sintetiza los criterios establecidos por el AFP para la priorización de subregiones y municipios en términos de los desarrollos normativos que reglamentan las figuras para la territorialización del Acuerdo. El quinto apartado: *Tendencias generales de la implementación territorial*, identifica las tendencias y las trayectorias de la implementación territorial actualmente existente en los casos de los PDET, el PNIS, el PNR, el SISEP, las CETP y el SIVJRG, con el fin de advertir sobre los límites actuales para consolidar un proceso efectivo en la implementación territorial. El sexto apartado: *La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque* muestra los principales lineamientos políticos y de las políticas de la “Paz con Legalidad”, alertando sobre los impactos negativos que suponen figuras tales como las Zonas Especiales Estratégicas de Intervención (ZEII). El texto finaliza con la formulación de algunas conclusiones, insistiendo en la idea de la *paz con enfoque territorial* como un escenario en construcción disputado, pero con potencial para alcanzar transformaciones sociales en sentido general.

La particular importancia del enfoque territorial

La instalación de la mesa de conversaciones de La Habana implicó el reconocimiento del carácter político y social del conflicto y, en consecuencia, la admisión de la existencia de una serie de condiciones socioeconómicas históricas que le dieron origen y auparon su reproducción por varias décadas.

Los insumos aportados por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas sobre las “múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia y los efectos e impactos más notorios” (Mesa de conversaciones, 2015, Comunicado Conjunto N.º 64) son un aporte reflexivo que permite situar la condición de los territorios como “epicentros de la guerra”, así como elementos del ordenamiento territorial que originaron y dinamizaron la reproducción de los órdenes de violencia.

Entre los aportes de la Comisión, la academia, de entidades no gubernamentales e instituciones estatales, sobre los vínculos entre la evolución del conflicto social armado y la dimensión territorial, podríamos destacar los siguientes:

- a. *La presencia de distintos actores armados (insurgencias, Fuerzas Militares y de policía, grupos paramilitares, etc.) define formas específicas de ocupación y construcción de los territorios.*

El control territorial que estas organizaciones ejercen determina en varios casos los usos del suelo, las rutas de tránsito de las poblaciones, las formas y los tiempos-duraciones sociales de los relacionamientos, entre otros. Por ello, la configuración espacial moldeada por el conflicto social armado puede ser deconstruida y reconstruida a partir de un conjunto de acciones y políticas territoriales que apunten al objetivo de la paz.

- b.** *Las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales, especialmente vinculados con el alto nivel de concentración de la propiedad y tenencia de la tierra, explican la presencia diferenciada de actores armados en los territorios.*

Se encuentran grupos paramilitares que actúan como ejércitos de protección de actores económicos poseedores de tierras destinadas en su mayoría a una explotación rentística y poco productiva (ganadería, monocultivos y actividades minero-extractivas). Las relaciones establecidas entre estos dos actores, por ejemplo, son centrales para comprender las lógicas registradas en procesos de desplazamiento forzado y acaparamiento de tierras¹.

- c.** *La dificultad de acceder a tierras rurales con equipamientos infraestructurales adecuados para la actividad agrícola y con recursos socioeconómicos que promuevan la integración poblacional ha sido favorable a la instalación de economías criminales.*

1 A principios de la década de 1990 varios organismos humanitarios denunciaron los desplazamientos forzados que venían ocurriendo en diferentes regiones de Colombia, como consecuencia del conflicto armado. (...) Aparte de las diferencias presentes en la cuantificación que cada una de las fuentes proporciona sobre el desplazamiento, señaladas en el reciente estudio del Banco Mundial sobre la política de tierras en Colombia ya citado, todas, incluso la Red de Solidaridad, coinciden en señalar la innegable acción del narcotráfico, y del paramilitarismo asociado a él, en el destierro masivo de comunidades rurales previo a la expropiación de las tierras y la concentración de la propiedad, la ampliación de plantaciones, el control de espacios para explotaciones mineras, de hidrocarburos y construcción de grandes proyectos de infraestructura vial y energética. (...) En términos de los intereses agrarios, las cifras presentadas por CODHES permiten apreciar la correlación del desplazamiento con los coeficientes de concentración y concluir que, en general, los departamentos con mayor concentración de la propiedad muestran las mayores cifras de desplazamiento forzado. Igualmente se advierte coincidencia entre la expansión de algunos cultivos agroindustriales, en particular la palma africana, con desplazamientos forzados de comunidades campesinas, tal como ha ocurrido en el Cesar y en territorios comunitarios de afrodescendientes en el Atrato y en la costa del Pacífico (Fajardo, 2006:26).

Las dificultades descritas se constituyen en los factores relevantes para que algunos territorios de la periferia rural sean controlados por empresas criminales para desplegar actividades vinculadas con el narcotráfico y el tráfico de armas y mercancías, así como para la explotación socionatural ilegal vinculada tanto a recursos naturales como minerales, maderas y fauna silvestre y recursos humanos en esos territorios.

- d.** *El ordenamiento territorial colombiano expresa la lógica centralista del Estado y la dimensión contra-insurgente que este ha asumido.*

En regiones periféricas del país la intervención estatal ha estado mediada históricamente, por un lado, por una fuerte presencia basada en la acción militar y, por otro, por la inexistencia fáctica de políticas e institucionalidad que apunten hacia el bienestar y el Buen vivir de las poblaciones en términos económicos, sociales y, desde luego, de los entornos territoriales. Orlando Fals Borda (1987) señalaba precisamente esta situación. En el país territorial, decía, “el aparato estatal colombiano no se ha hecho presente sino primordialmente con sus agencias formalizadas de violencia legítima centralizada”. La presencia estatal selectiva es un factor determinante en la profundización de las dinámicas de la violencia en los territorios, también restringiendo las posibilidades para el despliegue de procesos territoriales de carácter autónomo y comunitario, como ha sido el caso de las Zonas de Reserva Campesina.

- e.** *Como ha sido documentado, y como efecto colateral del conflicto, la presencia de las insurgencias en territorios donde se ubican reservas claves en*

recursos minero-energéticos se ha constituido en un freno para el despliegue de procesos moleculares de acumulación de capital a lo largo y ancho del territorio nacional.

De ahí que, para los negociadores del gobierno, el fin de la confrontación armada se constituyera en una posibilidad para impulsar procesos de desarrollo territorial que intensifican la explotación de minerales estratégicos como el oro, el carbón y los hidrocarburos, el acceso a recursos de biodiversidad, los grandes agronegocios, la industria del turismo. Las comunidades asentadas en esos territorios han advertido que las insurgencias asumieron un rol de cuidado ambiental de los ecosistemas pues, al frenar el ingreso de capitales, especialmente extranjeros, han garantizado la conservación de los usos ambientales del suelo..

Atendiendo a estos y otros asuntos, la mesa de conversaciones de La Habana valoró la centralidad imprescindible de un enfoque territorial transversal a la solución del conflicto armado y como alternativa de apertura al escenario de construcción de paz. Este reconocimiento da cuenta de una comprensión del lugar estratégico que tiene el orden espacial para recomponer los procesos de desigualdad, injusticia, explotación y otras formas de opresión y discriminación sociales. Sin que el Acuerdo lograra enfrentar la cuestión de la propiedad latifundista sobre la tierra y el escandaloso coeficiente de concentración de la propiedad (Gini de 0,9) dispuso en todo caso la habilitación de condiciones para intervenir 10 millones de hectáreas, promover las economías rurales, campesinas y de los pueblos étnicos, y estimular la producción social del territorio “desde abajo”.

El enfoque territorial del Acuerdo de paz

El Acuerdo Final de Paz (AFP) enfatiza la necesidad de construir la paz desde los territorios, lo que en otras palabras se traduce en un *enfoque territorial* transversal a su construcción. En términos de lo acordado,

el enfoque territorial supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad (Acuerdo Final, 2016: p. 6).

Esto implica igualmente una valoración material, simbólica y relacional de los territorios. De esta manera, todas las medidas a ser implementadas en el marco de lo establecido por el AF deben reconocer tanto los usos particulares y la vocación de los suelos, las capacidades ambientales y las características ecosistémicas, los equipamientos infraestructurales, así como los actores y el sistema de relaciones sociales que se despliegan, son constitutivos de las dinámicas territoriales y se han transformado a través del tiempo.

El enfoque territorial del AF mantiene una característica fundamental: su carácter participativo. El territorio no se puede organizar unívoca, unidireccional o unilateralmente y debe ser comprendido desde la heterogeneidad de los sujetos y actores y la pluralidad de los intereses de una sociedad, en la cual el conflicto social le es inherente. Esta es una condición para construir ciudadanías plenas y activas, a través del impulso y fortalecimiento de escenarios de participación desde el territorio. A

su vez, garantizar la generación y fortalecimiento de capacidades territoriales (políticas, económicas, culturales, etc.), a nivel comunitario y estatal.

La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia (Acuerdo Final, 2016: p.7).

El cumplimiento del *enfoque territorial* como eje transversal en la implementación del AF es necesario entonces para avanzar paulatina, pero sostenidamente, en la construcción de nuevas realidades territoriales, en paralelo a propósitos de un nuevo ordenamiento espacial democrático y participativo. Recordemos que el Acuerdo reconoce que uno de los principios generales para la implementación es la Integración territorial. En efecto, el Acuerdo prevé que:

las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad (Acuerdo Final, 2016, p. 194).

Complementariamente, el enfoque territorial del Acuerdo incorporó que al nivel de las medidas de política:

1. Se reconozcan las particularidades económicas, ambientales, políticas, sociales y culturales de los territorios;
2. Se garantice la participación de las comunidades y diferentes sectores de la sociedad civil en la planeación y acción territorial;
3. Se recuperen los saberes que tienen las comunidades sobre sus territorios;
4. Se promueva la integración territorial y regional y se supere la visión localista y recortada del territorio.

La siguiente tabla recoge para cada uno de los puntos del AFP las principales figuras y medidas de política vinculadas con el enfoque territorial:

Tabla N.º 1 Medidas y políticas territoriales según el AFP

Punto del Acuerdo Final	Medidas y políticas territoriales
Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	i. Estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra (fondo de tierras, subsidio integral y crédito especial para compra, plan de formalización masiva de pequeña y mediana propiedad); ii. Acceso integral (planes de vivienda, adecuación de tierras, recuperación de suelos); iii. Mejorar planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar conflictos de uso (formalización y actualización del catastro); iv. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva (plan de zonificación ambiental, promoción ZRC); v. Transformación estructural del campo, relacionamiento equitativo campo-ciudad y bienestar y Buen vivir de poblaciones rurales (Programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, Planes de Acción para la transformación regional PATR); vi. Superación de la pobreza y disminución de la desigualdad a través de acceso adecuado a los servicios y bienes públicos (Planes nacionales de la RRI), entre otros.

Participación política: apertura democrática para construir paz	<p>i. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP, adecuación normativa e institucional del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), Programa de protección individual y colectiva];</p> <p>ii. Intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre organizaciones sociales y autoridades locales y regionales de acuerdo a la particularidad de los diversos territorios; iii. Garantías para la reconciliación (Consejos territoriales de reconciliación y convivencia); iv. Política para el fortalecimiento de planeación democrática y participativa (ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos); v. Promoción de la participación electoral (campana nacional de cedulação masiva priorizando zonas marginadas, Mecanismos de acceso a puestos de votación en zonas alejadas y dispersas); vi. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto y el abandono (las Circunscripciones Especiales transitorias de Paz (CTEP) se plantean como una medida de integración y reparación de las zonas más afectadas por el conflicto en un escenario de transición y construcción de paz).</p>
Fin del Conflicto	<p>i. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (desplazamiento de estructuras de las FARC-EP a zonas veredales transitorias de normalización y dejación de armas); ii. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político (representación política vía Cámara de Representantes de 5 departamentos, programas y proyectos productivos sostenibles, pedagogía para la paz); iii. Lucha contra organizaciones criminales (asegurar monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio, protocolo de protección para territorios rurales).</p>
Solución al problema de las drogas ilícitas	<p>i. Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito (Programa Nacional de Sustitución de cultivos - PNIS); ii. Planes Integrales de desarrollo (Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo PISDA, plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, obras de infraestructura social de ejecución rápida).</p>

<p>Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición</p>	<p>i. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (convivencia en los territorios mediante creación de espacios para dignificación de víctimas y el reconocimiento individual y colectivo de responsabilidad, comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidad de los territorios afectados); ii. Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas (medidas inmediatas humanitarias de búsquedas, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión del conflicto); iii. Jurisdicción Especial de Paz (reconocimiento de verdad y responsabilidad, sanciones propias: participación/ ejecución en programas de reparación efectiva para los campesinos desplazados, de protección medio ambiental de zonas de reserva, de construcción y reparación de infraestructuras en zonas rurales, de desarrollo rural, de desarrollo urbano, de acceso a agua potable, entre otros); iv. Planes de reparación colectiva con enfoque territorial; v. Programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar o restos de guerra.</p>
<p>Implementación, verificación y refrendación</p>	<p>i. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios (Plan Marco de Implementación, planes de desarrollo nacional, departamental y municipal con capítulos específicos de implementación del AF); ii. Enfoque étnico.</p>

Fuente: Elaboración propia basado en Acuerdo Final de Paz.

Estos desarrollos contenidos en el AFP, en todo caso, sintetizan propuestas históricas que tanto las FARC-EP como otros sectores del movimiento social, étnico y campesino han elevado, subrayando la necesidad de materializar la participación real (no simplemente formal o inclusiva) de las comunidades en la toma de decisiones sobre los procesos de planeación y ordenamiento territorial, estimulando la construcción democrática del Estado, en particular, y la sociedad, en general.

De los elementos que guardan un vínculo entre lo acordado en La Habana y las agendas territoriales de las organizaciones sociales se destacan:

- Garantizar la conservación y protección ambiental;
- Construir relaciones solidarias entre las ciudades y el campo;
- Reconocer las propuestas alternativas y comunitarias de tratamiento de cultivos de uso ilícito;

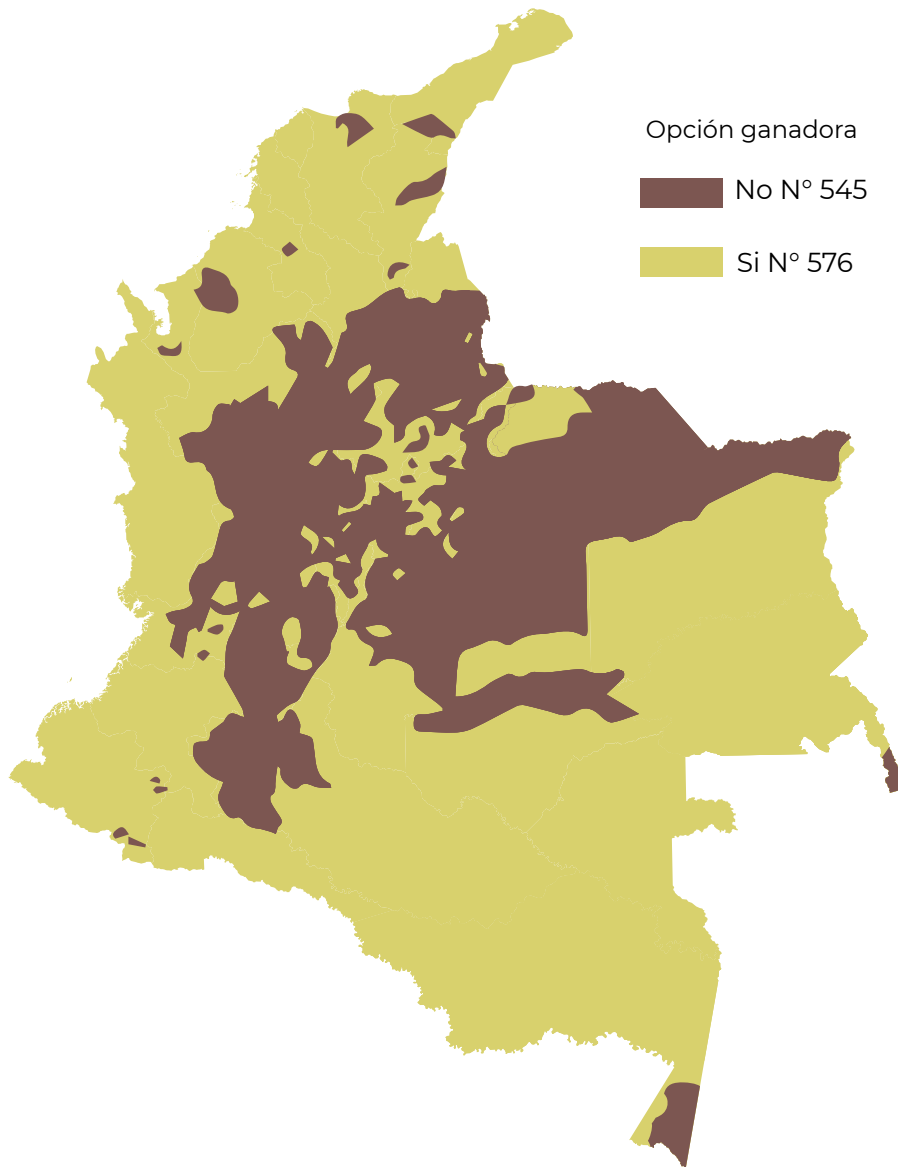
- Desmilitarizar los territorios y resolver políticamente el conflicto interno armado; desmontar las estructuras paramilitares y la criminalización de la protesta por parte del Estado;
- Reconocer el agua como bien común y derecho fundamental;
- Respetar las autonomías étnicas y territoriales;
- Garantizar la Seguridad, la Soberanía y la Autonomía Alimentaria;
- Aprobar una política de reforma agraria integral con enfoque territorial;
- Fortalecer las economías populares y solidarias;
- Garantizar una participación decisoria y vinculante en los territorios.

Pese a los logros registrados, también se advierten ausencias sensibles en el AFP respecto a la construcción territorial, como son los casos de la regulación agroindustrial; de los límites a la extranjerización y concentración de tierras; la regulación de la liberalización comercial para productos agrícolas, y la creación de un nuevo modelo minero-energético. Así como la ya señalada concentración de la propiedad sobre tierra. Estos aspectos, aunque propuestos como temas de discusión, no fueron incluidos en el Acuerdo final como consecuencia de las lógicas (y límites) de la negociación entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno colombiano. Buena parte de ellas quedaron consiganadas en las “salvedades” al Acuerdo formuladas por la extinta organización guerrillera.

Atendiendo a lo planteado, en todo caso, sería posible señalar que el enfoque territorial acordado en La Habana representa uno de los ejes del potencial transformador para la desestructuración de las desigualdades espaciales y la justicia socioterritorial. Este objetivo ha sido comprendido por las poblaciones que habitan los territorios que fueron epicentros de la confrontación armada, la mayoría de las cuales insiste en sus compromisos con lo acordado.

Recordemos que buena parte de los municipios más afectados por el conflicto (denominadas *periferias del país*) votaron positivamente el plebiscito por la paz, tal como se advierte en el siguiente mapa. Evidentemente la larga guerra colombiana se ha vivido con más intensidad en la Colombia profunda.

Mapa N.º 1 Votación por el plebiscito de la paz 2016



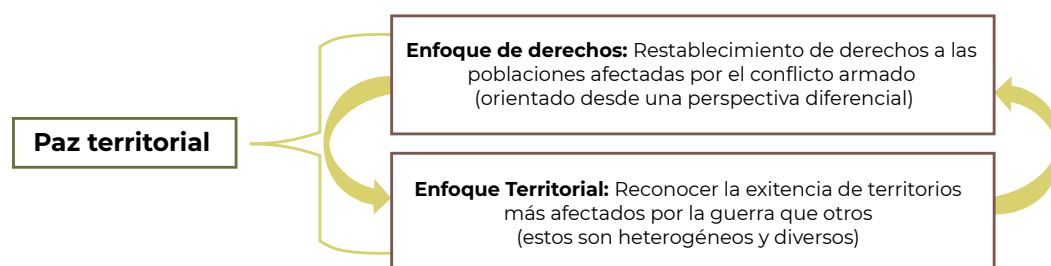
Fuente: INDEPAZ (2016).

La participación electoral a favor del Sí en estos territorios denota el valor otorgado por sus comunidades a la construcción de paz con enfoque territorial.

La visión de “paz territorial” del gobierno de Juan Manuel Santos

La oficina del Alto Comisionado de Paz lideró el proceso de conceptualización institucional de la llamada Paz Territorial. Al decir de Sergio Jaramillo el proceso de implementación territorial del AFP debería responder a la siguiente ecuación:

Gráfica N.º 1 Enfoque territorial perspectiva del gobierno



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, la estrategia gubernamental de paz territorial pretendía

(..) imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar (Jaramillo, 2014).

Se trata fundamentalmente de una visión (neo)institucionalista según la cual una *adecuación institucional efectiva* en los territorios donde se desplegó de manera prioritaria el conflicto armado se podría llegar a constituir en la vía o el dispositivo privilegiado para avanzar la construcción de la paz:

La idea de la paz territorial bebe de varias fuentes. Del reconocimiento de la diversidad regional de Colombia, somos varios países en uno. De la necesidad de articular alrededor de un territorio las diferentes medidas que acordamos en La Habana, para que se refuerzan mutuamente. Y sobre todo, de la necesidad de repensar el modelo de construcción de Estado, de replantear la relación entre Estado y sociedad en las regiones periféricas del país. La gente quiere tener voz. Si la implementación se basa en la participación, y la gente ve que esa participación produce cambios, tendrá más confianza en instituciones que nunca le han aportado gran cosa, y a su vez les exigirá más. Construir ese círculo virtuoso es el objetivo de la paz territorial (Jaramillo, 2017).

De esta manera, la transformación y la paz territorial se alcanzarían a través de “nuevos pactos institucionales” y *marcos regulatorios entre Estado y sociedad civil* a través de los cuales se resolverían algunas “necesidades del territorio”. No se trataría, desde esta perspectiva, de impulsar y apoyar formas de organización comunitarias autónomas, sino del “restablecimiento de las normas básicas de la sociedad, garantizando derechos y bienestar” (Jaramillo, 2014).

Como se puede apreciar, bajo esta concepción, no se reconoce la existencia de desigualdades y desequilibrios territoriales de carácter estructural o la permanencia de condiciones objetivas y materiales en los territorios como factores explicativos del conflicto social armado:

El Gobierno no cree que existan “condiciones objetivas” que justifiquen que alguien empuñe un arma contra otro. Pero si cree que hay condiciones en el campo de pobreza extrema, de falta de oportunidades y de debilidad de las instituciones a la hora de regular la vida pública, que han permitido que la violencia florezca (Jaramillo, 2014).

La implementación territorial del AFP tiene como presupuesto fundamental una lógica de cooperación y arreglos institucionales que canalizarían el antagonismo y articularían, desde una lógica subordinada, demandas de las poblaciones que habitan los territorios priorizados. Esto es, se trata de incluir al “sistema de valores existente”² y al modelo de desarrollo territorial dominante las demandas sociales que habitan los territorios históricamente rezagados.

Al final la única garantía de una paz estable y duradera es el fortalecimiento de las instituciones en los territorios, para que encaucen los conflictos sociales y protejan los derechos de los ciudadanos. Pero ¿cómo hacerlo? Las instituciones no caen del cielo. Y el Estado colombiano ha fracasado en sus muchos programas para integrar las vastas regiones periféricas assoladas por el conflicto, donde la coca ha dominado la vida de la gente. (...) La solución necesariamente debe

2 Al respecto es ilustrativa la entrevista dada por el Alto Comisionado “vale la pena recordar aquí dos ideas de Thomas Schelling, el gran teórico de la estrategia (y quien tuvo la amabilidad, a los 93 años, de asistir en 2014 a una reunión en Nueva York sobre la negociación de La Habana). La primera es la idea bien conocida de que ningún conflicto es un puro conflicto o confrontación, sino más bien una combinación de intereses que pueden motivar tanto la confrontación como la cooperación. La segunda idea es un complemento de la primera: por esa razón –por lo que puede haber soluciones de cooperación con las que todos ganan– “ganar” en un conflicto no significa tanto ganar con relación al adversario, sino “ganar con relación a nuestro propio sistema de valores”(Jaramillo, 2018).

ser una construcción conjunta en la que los ciudadanos jueguen un papel central en el desarrollo de los programas del gobierno nacional. (...) Esto es lo que he llamado paz territorial. La pacificación de los territorios a través de la participación ciudadana de la mano de las autoridades en todos los niveles, desde las comunidades en las veredas hasta las universidades y las empresas en las capitales departamentales (Jaramillo, 2018).

Esa concepción gubernamental minimizó la comprensión acordada en La Habana limitando el potencial y los posibles alcances de la paz territorial a una serie de procesos de rediseños institucionales que permitiesen la emergencia de prácticas “reguladoras” de la vida pública en las zonas más afectadas por el conflicto. Asuntos referidos al reconocimiento de formas de organización territorial comunitaria (étnica, campesina, etc.), cambios en la orientación productiva de los usos del suelo, sustentabilidad ambiental, reconocimiento de causas estructurales que explican los desarrollos geográficos desiguales, entre otros asuntos, fueron puestos entre paréntesis o simplemente ignorados por la visión (neo)institucionalista gubernamental.

Tal y como ya señaló, el enfoque territorial de La Habana persigue una transformación estructural del campo en perspectiva del bienestar y el buen vivir de las comunidades, empezando, por las rurales. Necesariamente precisa de transformaciones de fondo en el sistema de relaciones territoriales, así como de las condiciones materiales sobre el que este se soporta. Privilegiar transformaciones en el sistema de relaciones Estado-sociedad sobre cambios significativos en las formas de usar, ocupar y ordenar el territorio, resulta *de facto* una distorsión de lo acordado.

Desarrollos normativos e institucionales

Uno de los principios generales para la implementación del AFP es la integración socioterritorial:

(...) las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad (Acuerdo Final, 2016).

Desde la perspectiva del AFP, establecer criterios de priorización de este orden permitiría trabajar de manera inicial en las zonas más necesitadas. Los criterios acordados –niveles de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, así como la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas– resultan claves para materializar ese objetivo (Acuerdo Final, 2016: 61).

Atendiendo a estas pautas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) inició una serie de intercambios para definir cuáles serían los territorios priorizados para la implementación, entre otros, de los siguientes programas: PDET, PNIS, PISDA y CTEP.

Inicialmente, el componente FARC en la CSIVI propuso priorizar 320 municipios, agregados regionalmente, atendiendo a una multidimensionalidad de factores. Sin embargo, el gobierno de Juan Manuel Santos señaló que solo se podrían seleccionar 110 municipios con una articulación regional amplia que, en todos los casos, no valoraba y cruzaba diversas variables. Las partes acordaron finalmente la definición de 16 subregiones constituidas por 170 municipios en las cuales se adelantarían

de manera prioritaria acciones para la implementación territorial del AFP, especialmente los PDET. Para las otras figuras territoriales, buena parte de estos municipios son coincidentes más no obligatorios en todos los casos, por ejemplo, el PNIS contempla entre sus criterios de priorización zonas PDET pero también PNN y comunidades acogidas a tratamiento penal diferencial.

Tabla N.º 2 Priorización subregiones y municipios para la implementación territorial

Criterios de priorización AFP³	Índices de medición acordados en CSIVI	Regiones y municipios priorizados PDET
Niveles de pobreza	Índice de pobreza multidimensional rural: Alrededor de 72,8 %, según datos del CENSO de 2005.	Subregión 1. Alto Patía-Norte del Cauca Subregión 2. Arauca
Grado de afectación derivado del conflicto	Intensidad de la confrontación armada: acciones de las Fuerzas Militares como de los grupos al margen de la ley.	Subregión 3. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño Subregión 4. Catatumbo
	Victimización: tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras.	Subregión 5. Chocó Subregión 6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño Subregión 7. Macarena y Guaviare Subregión 8. Montes de María
Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión	Esfuerzo integral de cierre de brechas construida por el DNP. Los municipios tienen una evaluación de eficiencia de desempeño integral de 56,4.	Subregión 9. Pacífico Medio Subregión 10. Pacífico y Frontera Nariñense

3 “No se dieron ponderaciones ni a las variables ni a los criterios; es decir, todas las variables y todos los criterios tienen el mismo peso. Se identificaron los municipios con mayor afectación para cada criterio y para el conjunto de los cuatro criterios, usando el método de clasificación de cortes naturales. Los municipios con mayor afectación, según los criterios definidos, se agruparon en subregiones, teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo del DNP. Algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica, con el fin de no dejar espacios geográficos vacíos en las subregiones” (Decreto 893 de 2017).

Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas	Hectáreas de cultivos de coca: municipios priorizados concentran el 94,2 % de los cultivos en todo el país, según datos del SIMCI.	Subregión 11. Putumayo Subregión 12. Sierra Nevada-Perijá Subregión 13. Sur de Bolívar
	Explotación ilegal de minerales.	Subregión 14. Sur de Córdoba Subregión 15. Sur del Tolima Subregión 16. Urabá
	Contrabando.	Antioqueño

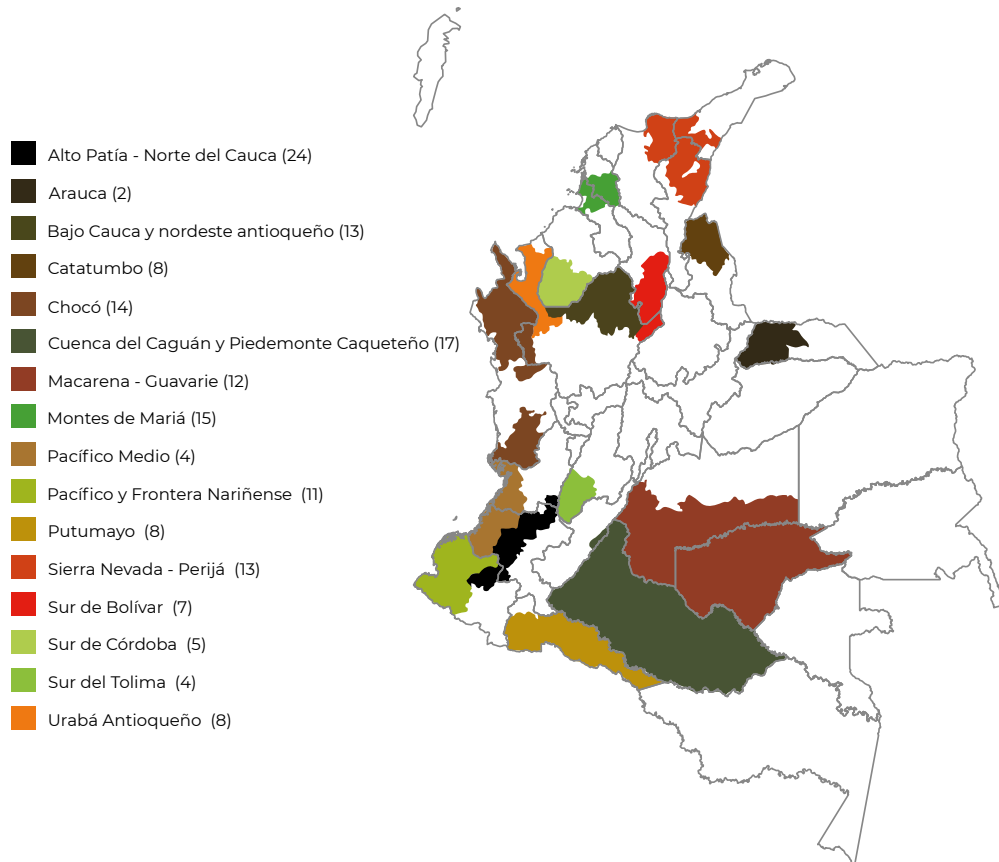
Fuente: Elaboración propia basado en el Decreto 893 de 2017.

La articulación yuxtapuesta entre estas cuatro variables para la construcción de paz no implicaría directamente el fin de la confrontación armada (interpretación que ciertos sectores políticos, sociales e, incluso, de la institucionalidad estatal han pretendido instalar). Supone, mejor, resolver asuntos estructurales referidos a condiciones generadoras de pobreza, carencias en la presencia estatal y predominio de formas de acumulación económica de corte ilegal.

En el siguiente mapa se puede identificar la localización de las 16 subregiones y los 170 municipios priorizados.

{ver mapa N.º 2 en siguiente página}

Mapa N.º 2 Cobertura geográfica PDET



Fuente: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>

El acuerdo alcanzado sobre la priorización territorial permitió avanzar en la formulación de un conjunto de desarrollos legales que servirían de soporte a las figuras que dinamizan la implementación del AFP en los territorios. La tabla N.º 3 sintetiza los principales hechos normativos respecto a la implementación territorial.

Tabla N.º 3 Principales desarrollos normativos e institucionales para implementación territorial

Normas	Figura y objetivo	Enfoque territorial
Decretos del 2001 al 2019 de 2016.	Se establecen Zonas Veredales Transitoria de Normalización (ZVTN) que permitirá el traslado de la población excombatiente y el inicio del proceso de reincorporación económica, social y política.	Delimitación geográfica de los territorios donde se ubicará la población excombatiente, allí se hará el proceso de dejación de armas e inicio de reincorporación, articulándose a las dinámicas regionales y la vida de las comunidades.
Decreto 1995 de 2016	Crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.	Entre sus funciones para impulsar la implementación se destaca la organización de comisiones temáticas y territoriales que permitan la participación ciudadana. También, mantener la interlocución con la instancia de alto nivel de los pueblos étnicos.
Decreto 884 de 2017	Se adoptan criterios para la formulación del Plan Nacional de Electrificación Rural: ampliación de la cobertura eléctrica, promoción y aplicación de soluciones tecnológicas, asistencia técnica, capacitación uso de energías.	Atención de las necesidades energéticas de las entidades territoriales y las comunidades y las condiciones socioambientales de los hogares
Decreto Ley 890 de 2017	Se adoptan criterios para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural: soluciones de vivienda nueva o mejorada acorde con las necesidades y condiciones socioambientales.	Intervención integral en el territorio a través de soluciones de vivienda adecuadas a las particularidades rurales; garantizar acceso a agua y manejo de aguas residuales. Garantizar integración con demás los PNR de la RRI.
Decreto Ley 893 de 2017	Creación de los PDET como “un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la RRI (...) tienen como finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural”.	Cada PDET se instrumentalizará en un PATR que contendrá: diagnóstico sobre necesidades y visión del territorio. El enfoque territorial reconoce características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas.

Decreto Ley 895 de 2017	Creación del SISEP: promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad con las que se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos.	Garantías y medidas de seguridad con enfoque territorial para líderes comunitarios, comunidades rurales, entre otros. Fortalecimiento del SAT, programa de protección colectiva, programa integral de seguridad para comunidades y organizaciones en los territorios.
Decreto Ley 896 de 2017	Creación del PNIS. Este tiene como objeto “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de la pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”.	PNIS promoverá la sustitución a través de los PISDA los cuales tendrán componentes de: sostenibilidad y recuperación ambiental, plan de formalización de la propiedad, planes para zonas apartadas y de baja concentración poblacional y planes de desarrollo productivo.
Decreto Ley 899 de 2017	Definición de instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP: creación de ECOMUN, asignación única de normalización, renta básica, sistema de protección social.	Programas y proyectos productivos para la población excombatiente atendiendo a los resultados arrojados por el censo socioeconómico. Proyectos productivos colectivos a través de ECOMUN en perspectiva de promoción de la reincorporación colectiva, organización en comunidad y conformación de nuevos asentamientos.
Decreto Ley 902 de 2017	Procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Creación de registro y condiciones para acceder a la tierra y disposiciones para la implementación del Ordenamiento social de la propiedad rural.	Fondo de tierras, asignación de derechos, sujetos de derechos. Las medidas de acceso a tierras deben articularse con el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, para el crecimiento económico y superación de la pobreza.
Acto Legislativo 05 de 2017	Asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.	Prohibición de la creación, promoción, instigación, organización, financiación de grupos paramilitares o redes de apoyo en cualquier lugar del territorio nacional.
Acto Legislativo (debate jurídico)	Creación de las 16 CETP: la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales.	Creación de representaciones de territorios víctimas de la guerra, coincidan con las subregiones y 167 de los 170 municipios PDET.

PMI y CONPES 3932 de 2018	Plan Marco de Implementación del AFP orienta las políticas públicas durante los 15 años que durará el proceso. Contiene: pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores.	Establece estrategias, metas trazadoras e indicadores con enfoque territorial para lograr implementación del AFP.
---------------------------	---	---

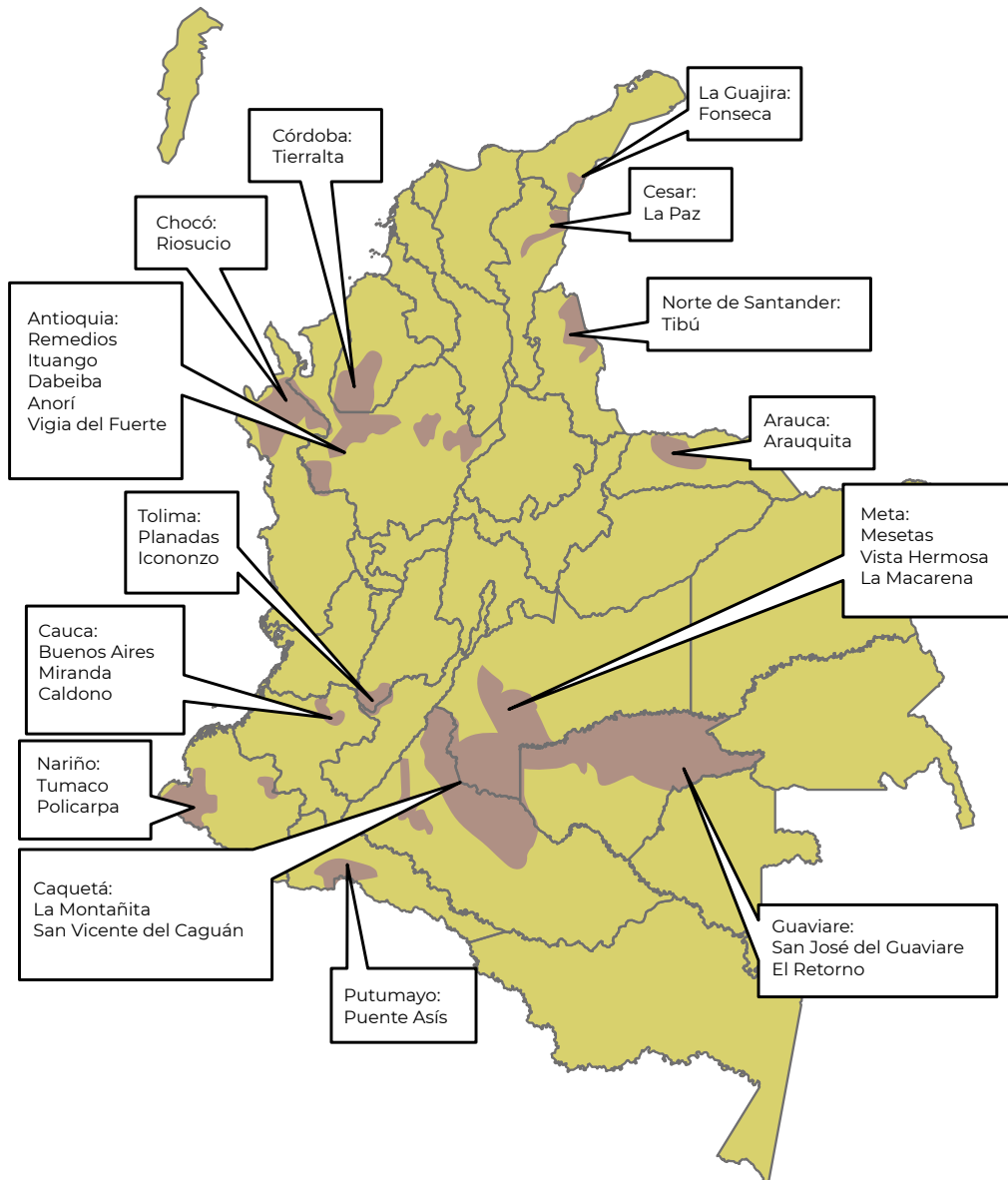
Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y normas aquí citados.

La mayoría de los desarrollos normativos señalados –algunos con implicaciones institucionales– guardan correspondencia en buena medida con lo establecido en el AFP. Esto se explica, entre otros, porque fueron instrumentos discutidos y concertados en la CSIVI, en la fase temprana de la implementación, incorporando los principios para garantizar tanto el enfoque territorial como los transversales de participación, género y étnico.

Frente al proceso de dejación de armas y reincorporación económica y social de las FARC-EP resulta importante señalar que, atendiendo diversos factores como su distribución territorial, su presencia histórica en los territorios, el origen campesino de la gran mayoría de sus integrantes, así como razones de orden logístico, la comisión técnica había definido en La Habana, en el marco del “Acuerdo sobre Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas”, los lugares 23 zonas veredales transitorias de normalización y los 8 puntos transitorios de normalización.

{ver mapa N.º 3 en siguiente página}

Mapa N.º 3 Zonas Veredales Transitorias de Normalización



Fuente: CINEP, Programa por la Paz, 2017

El proceso de ubicación de la fuerza guerrillera se realizó según los términos establecidos en los decretos de creación de las ZVTN. Sin embargo, el Gobierno nacional no generó condiciones adecuadas de dotación e infraestructura para el asentamiento en condiciones de vida digna de quienes emprenderían la dejación de armas y luego el proceso de reincorporación. El incumplimiento estatal en ese aspecto fue más que notorio, afectando las posibilidades iniciales de un proceso de reincorporación inmerso en las dinámicas territoriales a desatarse por efecto de la implementación territorial en su conjunto.

Tendencias iniciales de la implementación territorial

Con fundamento en las disposiciones normativas e institucionales expuestas, desarrolladas en su gran mayoría en los primeros 18 meses de la implementación, lo que seguía era el despliegue de la implementación territorial a través de sus numerosas disposiciones, lo cual suponía el tránsito hacia procesos de planeación y políticas públicas; a acompañarse de las correspondientes adecuaciones institucionales. Los resultados que se observaron en los años subsiguientes, 2018 y 2019, dan cuenta de un proceso improvisado, sin las debidas articulaciones interinstitucionales, con precaria participación de las comunidades que habitan los territorios, y en el que se advierten, por efecto de decisiones políticas, particularmente después del inicio del gobierno de Iván Duque tendencias marcadas a la simulación y el incumplimiento de lo convenido, en general, y respecto de la implementación territorial, en particular.

Con base en el seguimiento a la implementación en cinco de las dieciséis subregiones que comprenden la dimensión espacial del Acuerdo de paz acordada taxativamente, cuyos hallazgos se encuentran expuestos en los capítulos subsiguientes de este libro, se han identificado unas tendencias iniciales o preliminares de la implementación territorial. Tales

tendencias, si bien no son abarcativas de todo el proceso, permiten señalar problemas de origen, mostrar incumplimientos o cumplimientos parciales, así como distorsiones, que vistas de conjunto, permiten afirmar que la implementación territorial del Acuerdo en sus primeros años fue tomando una trayectoria que lo fue distanciando de lo convenido por las partes, cerrándole el paso a las expectativas de transformación territorial generadas por el inicio de la implementación.

En esta parte del capítulo, se exponen algunos rasgos de las subregiones seleccionadas, a saber Catatumbo, Chocó, Alto Patía y Norte del Cauca, Pacífico y Frontera Nariñense y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. Seguidamente, se detallan características de la implementación territorial en tales regiones, y se detallan las trayectorias más específicas de lo que pueden considerarse los componentes de la implementación territorial.

Las subregiones seleccionadas

La delimitación espacial de la respectiva subregión se realizó a discreción gubernamental

Aunque el recorte espacial resultó de la yuxtaposición articulada entre los 4 criterios para la priorización establecidos en el AFP, la selección gubernamental de los municipios que conformarían los núcleos regionales no respondió de manera precisa ni integral a las dinámicas socioterritoriales de las subregiones. Varias de ellas excluyeron municipios que son territorios claves para impulsar procesos de transformación territorial. Esta situación se advierte con mucha claridad en la geografía de los 16 territorios conformados y de manera específica en los casos del Catatumbo y el Patía y Norte del Cauca. Las definiciones últimas parecieran haber estado atravesadas por el análisis de “conveniencia política” realizado por el gobierno de Santos.

Las subregiones condensan conflictos y problemáticas de diversa naturaleza.

Las subregiones seleccionadas presentan diversos problemas y conflictividades complejas en el orden territorial, en gran parte, asociados a déficits en infraestructuras, usos inadecuados de los suelos, concentración de la tierra, explotación ilegal de recursos minero-energéticos, alto número de hectáreas de coca, existencia de actores armados, elevados niveles de victimización y una presencia predominantemente militar del Estado. Estas condiciones alimentan tensiones y disputas centradas en torno a la constitución específica de las relaciones de poder, en quiénes y cómo ordenan de manera dominante los territorios.

Se observa una intensa disputa explicada por la función ordenadora de las geografías de la acumulación.

En las subregiones seleccionadas se visibilizan contradicciones entre procesos de acumulación vinculados con ganadería extensiva, agroindustria y explotación minero-energética, los cuales tienden a definir de manera privilegiada el ordenamiento territorial y formas diversas de vida basadas en una economía campesina, comunitaria y étnica que prioriza la producción de alimentos para el autoconsumo y el abastecimiento del mercado interno. En este sentido, la contradicción entre las ganancias derivadas de la intensificación de la explotación socionatural y sus modelos productivos, por un lado, y, por el otro, matrices culturales y de convivencia de las comunidades configura un factor volátil que pone en riesgo la estabilidad y durabilidad de los procesos de construcción de paz con enfoque territorial.

La presencia de recursos naturales estratégicos se acompaña de la precariedad socioeconómica

Las subregiones seleccionadas se caracterizan por mostrar altos niveles de precariedad socioeconómica y una débil integración con los circuitos de producción y de la política nacionales. En contraste, se trata de territorios que adquieren carácter geoestratégico bien sea por su ubicación (pues son centrales en términos de conectividad hacia los mercados externos), por su riqueza minero-energética (concentran importantes

reservas de hidrocarburos, oro y carbón) y por su capacidad ambiental (ecosistemas ricos en fuentes hídricas), entre otras características.

La acción estatal es centralista, diferenciada y privilegia el control militar

La presencia del Estado en la mayoría de las subregiones ha sido predominantemente militar. De ahí que se perciba una sensación de “ausencia estatal” y se reclame una “presencia estatal”, pero de carácter social, político y económico. En sentido estricto no se trata de la “debilidad del Estado”; sino de un Estado fuerte en cuanto sustenta los procesos de militarización de los territorios, sin cumplir funciones económicas y sociales para beneficio de la población, desplegando la institucionalidad y asignando los recursos de presupuesto requeridos para ello. Al tiempo que desconoce los procesos de producción social del territorio llevados a cabo por las comunidades que los habitan. Se advierte, así mismo, que el alto nivel de centralismo del régimen político ha conducido a que las autoridades municipales sean débiles y con baja capacidad fiscal e institucional para liderar los procesos de transformación territorial requeridos cuando existe la voluntad política para hacerlo. Aunque –de otro lado– también ha generado las condiciones para gobiernos sin responsabilidad alguna frente a la sociedad o comunidades, potenciando fenómenos como la politiquería, el clientelismo, la corrupción administrativa, social, etc., y posibilitando configuraciones criminales y mafiosas del régimen político local.

No se advierten desarrollos de una nueva institucionalidad territorial

No existe una estrategia por parte del Estado para construir una institucionalidad democrática en los territorios objeto de priorización en perspectiva de la implementación territorial en el corto plazo, o para la construcción de la paz estable y duradera en el largo plazo. Gran parte de la municipalización de las lógicas estatales y gubernamentales han fomentado –por acción, pero, sobre todo, por omisión– escenarios propicios para la parainstitucionalidad y sus actores. Así, en la regulación y la conducción de los asuntos de interés público surge una conducción compartida, una gobernanza público-privada que, en varios aspectos se mantiene también en el filo de la ilegalidad. Aunque desde el gobierno se ha insistido en que se trata del diseño de una nueva gobernanza territorial, el

despliegue de un conjunto de instituciones y organizaciones que permita estabilizar la regulación territorial acorde con la estructura institucional del Estado colombiano, las estrategias incluidas en los PDET, PNIS, SISEP no son consecuentes ni política ni técnicamente en este asunto.

Alcances preliminares de la implementación

No se ha logrado una implementación articulada para consolidar las figuras propiamente territoriales.

Pese a que el enfoque territorial del AFP implica lograr sinergias entre los planes y programas desplegados en los territorios, no se ha logrado que estos se articulen simultánea y coordinadamente, situación que limita sus alcances e impactos potencialmente transformadores. Cada figura territorial persigue sus propios objetivos y conlleva sus propios enfoques, tiempos y actores, por lo tanto, carece de la necesaria articulación.

No hay propuestas integrales que apunten a la construcción de nuevos sistemas territoriales.

Las modalidades de orientación en la implementación de los planes y los programas territoriales no promueven nuevas formas de organización territorial. Se trata más de una serie de iniciativas fragmentadas que se limitan a “solventar”, en algunos casos, las crónicas necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones, ya de por sí históricamente precarizadas. La mayoría de las acciones institucionales atiende problemas de provisión de los bienes públicos y los servicios, y apoyos a proyectos productivos considerados aislada e individualmente, sin todavía estructurar objetivos territoriales estratégicos que incentiven las capacidades productivas instaladas en los territorios.

Las propuestas de organización territorial existentes no han sido recuperadas con suficiencia en este proceso de implementación territorial.

La concepción gubernamental que minimiza y, en últimas, distorsiona el enfoque territorial –aunque también los otros enfoques transversales: étnico, género y participativo acordados en La Habana–, dificulta cada vez más la recuperación e integración de las propuestas territoriales construidas por las comunidades en medio del desarrollo del conflicto. Los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina o zonas agroalimentarias, los planes de vida y etnodesarrollo, las estrategias de los custodios de semillas, de los acueductos comunitarios, de las prácticas agroecológicas de las mujeres campesinas, de las guardias campesinas y cimarronas, entre otras iniciativas, no se vienen integrando como debería ser a los PDET, el PISDA, el SISEP y demás propósitos e instituciones derivados del Acuerdo.

Los PATR y el PNIS no se acompañan de las debidas garantías de seguridad.

Aunque se ha avanzado con precariedad en el diseño de PATR y PNIS, el SISEP y las garantías de seguridad no presentan avances que pudieran considerarse equiparables. Esta situación dificulta impulsar programas territoriales efectivos pues, mientras la violencia y la persistencia de la guerra siga siendo un factor determinante en los procesos de ocupación del espacio, difícilmente se pueden afianzar dinámicas de desarrollo territorial. En este sentido, es alarmante el número de asesinatos de líderes y lideresas sociales que han impulsado la participación de las comunidades en diversos ámbitos de la vida política en los territorios o en programas específicos de la implementación.

Los PISDA no poseen articulaciones con municipios de los PATR.

Municipios con alta presencia de cultivos de uso ilícito y que muestran también altos niveles de precariedad territorial no han sido incluidos en los PATR. Esta situación advierte sobre la sostenibilidad que puede tener la sustitución voluntaria en tanto no se dejen capacidades y equipamientos productivos instalados en los territorios. A lo cual se adiciona

la falta de diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo alternativos, concertados con las comunidades.

Se registra una implementación parcial de los PATR y unos PNRRI apenas en diseño.

El AFP fue enfático en señalar que los planes nacionales para la reforma rural integral tienen como objetivo central la superación de la pobreza y la desigualdad rural, de ahí las articulaciones que se potenciarían en relación con los PDET. Sin embargo, pese a que los PATR avanzan con limitaciones, se han generado estancamientos en la implementación de los PNRRI. Esta situación dificulta la integración entre las subregiones priorizadas y de estas con los circuitos de desarrollo y producción nacionales.

La ausencia de las CTEP limita el impulso de los PDET y los PNIS.

Las CTEP fueron concebidas como medidas de reparación territorial. A través de estas figuras se buscaba ampliar la representación política y la voz de territorios víctimas de la guerra, desde una perspectiva de justicia territorial. La participación en la Cámara de Representantes permitía advertir sobre avances, pero también riesgos en el cumplimiento de lo acordado. Sin embargo, la imposibilidad de materializar estas representaciones ha conducido a un bloqueo del acceso al foro parlamentario, y con esto de la capacidad de incidencia política.

Sin SISEP y garantías de seguridad se dificulta el accionar de la CEV y la UBPD.

El incremento de los asesinatos de líderes sociales y de población en proceso de reincorporación en las zonas de implementación territorial del AFP se constituye en un escenario de gravedad sumaria, pues atenta contra el primer derecho para tener derechos: la vida –individual y comunitariamente considerada–, y no solo limita la confianza de las comunidades en el proceso de construcción de paz, sino que pone en peligro el proceso estructuralmente hablando. Organizaciones sociales y población en general puedan sentir temor a la hora de participar en espacios para

la construcción de la verdad impulsados por estancias del SIVJRG, como son la CEV y UBPD.

La falta de desestructuración de las organizaciones paramilitares y grupos criminales limita el alcance y sostenibilidad del PNIS.

En tanto las dos administraciones gubernamentales no han logrado –por obra y, especialmente, por omisión– desplegar una estrategia efectiva de combate contra estas organizaciones criminales que poseen brazos armados, en los términos perseguidos por el Acto Legislativo 05 de 2017, la sostenibilidad de la sustitución voluntaria se ve en riesgo pues estos actores siguen desplegando una indiscutible capacidad de control territorial.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

No se ha avanzado en un proceso de formulación de los PDET ajustada a las disposiciones del Acuerdo; los ejercicios participativos se han limitado a la construcción de los PATR.

El Decreto 893 de 2017 estableció las condiciones bajo las cuales deberían formularse los PDET. Sin embargo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) construyó una metodología y una ruta de planeación participativa que tuvo como resultado la formulación de los PATR sin contar previamente con los PDET propiamente dichos.

La metodología participativa para la formulación de los PATR tuvo deficiencias tanto en la concepción, como en la convocatoria a ciertos actores de la sociedad civil y la institucionalidad estatal.

La metodología participativa se soportó en la identificación que hicieron las comunidades y los actores del territorio de un conjunto de problemáticas e iniciativas a través de cuatro etapas:

1. Prealistamiento;
2. Diálogos veredales (pactos comunitarios para la transformación regional);
3. Diálogos municipales (pactos municipales para la renovación del territorio); 4. Diálogos subregionales (plan de acción para la transformación regional).

Respecto de las dificultades metodológicas advertidas se puede afirmar:

- i. En estas fases no se recuperaron las propuestas de desarrollo territorial existentes, incluyendo elaboraciones de las propias comunidades;
- ii. No se construyó la articulación entre los PATR y el Plan Marco de Implementación, el PNIS y los componentes de la reforma rural integral, de tal suerte que se recogieron iniciativas que en sentido estricto no responden a lo acordado en La Habana;
- iii. No se avanzó en la definición de una propuesta integral de desarrollo territorial; los PATR se configuraron como listado de iniciativas municipales y subregionales sin una articulación clara entre ellas;
- iv. La ART definió previamente los pilares que orientaron la discusión limitando el debate sobre condiciones ambientales y productivas de los territorios;
- v. No se construyeron rutas de trabajo étnicas que respondieran a inquietudes y particularidades de los pueblos originarios;
- vi. La convocatoria se orientó mayoritariamente hacia las Juntas de Acción Comunal e individuos, pero se omitió la invitación a organizaciones sociales con amplia trayectoria en

los territorios. En el mismo sentido fue notoria la ausencia de entidades estatales del orden nacional, departamental y municipal claves para materialización efectiva de algunas de las propuestas elaboradas.

Los PATR adolecen de dificultades técnicas.

El citado Decreto 893 de 2017 también estipuló los elementos mínimos que debe contener el PATR (enfoque territorial que reconozca características ambientales y productivas, vocación de usos del suelo, programas, proyectos, indicadores y metas de seguimiento y evaluación). Sin embargo, los PATR formulados carecen de estos elementos y solamente registran: diagnósticos territoriales precarios, objetivos por pilar, listado de iniciativas municipales y subregionales y algunos acuerdos de gestión. De este modo se advierte la inexistencia de un programa real de desarrollo territorial.

Los PATR no contienen una propuesta clara de desarrollo territorial y quedaron eclipsados en listados de iniciativas que lo que buscan es que el Estado cumpla funciones consuetudinarias ya dispuestas en el ordenamiento contitucional y legal existente antes de la firma del Acuerdo.

El ejercicio realizado en las 16 subregiones arrojó la identificación de 32.808 iniciativas, de las cuales el 65 % ha sido clasificado como procesos de gestión. Estas iniciativas no se articulan orgánicamente entre ellas; un porcentaje importante busca resolver necesidades básicas insatisfechas y exigirle al Estado el cumplimiento de funciones constitucionales elementales, como ya se dijo. De tal suerte que más que perseguir desarrollos territoriales que permitan resolver los desequilibrios e injusticias espaciales y alcanzar el bienestar y el buen vivir de la población rural, se limitan a exigirle al Estado resolver condiciones para los mínimos vitales de la población. Estos PATR no conducen a la transformación de la orientación productiva de los territorios ni limitan o resuelven el problema de la concentración de la tierra. Desde luego que es importante que por cuenta del Acuerdo de paz, el Estado se vea obligado a poner su mirada en los territorios. Empero, lo que busca el Acuerdo es agregar a las obligaciones ya existentes, y sobre todo contribuir a una transformación territorial.

Los PATR recogen una serie de iniciativas que no guardan vínculos efectivos con los indicadores y metas trazadoras establecidos en el Plan Marco de Implementación.

El PMI (2019) “contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final”. De ahí que las figuras para la implementación territorial deban guardar correspondencia con lo allí consignado. Sin embargo, un análisis de lo que se afirma serían los PATR evidencia que buena parte de las iniciativas no tienen relaciones claras con los compromisos emanados del PMI y que, por el contrario, se circunscriben a una serie de acciones que deberían ser parte de las funciones misionales del Estado colombiano.

Tanto en el caso de los PDET gubernamentales como de los PATR, las tendencias de financiamiento que se registran y las inconsistencias contables que pueden identificarse durante lo corrido del proceso de implementación demuestran que los dineros provenientes del SGP no pueden ser contabilizados como recursos frescos de financiamiento. Por ello, contabilizar dichos recursos representaría un error técnico de doble contabilidad y, en la práctica, una situación indeseable que es dable caracterizar como una simulación.

Ciertamente, un estudio juicioso de las transferencias efectuadas a los 170 municipios PDET entre los años 2017 y 2019 identifica inconsistencias contables y la falta de coordinación y sincronía entre los procesos de diseño y puesta en marcha de los PATR y su financiación. Esto implica imponer serias restricciones presupuestales a los procesos participativos que se supone deben sustentar la formulación de los PDET y los PATR, debido a que las transferencias territoriales son recursos de destinación específica que no pueden ser administrados de manera autónoma por los municipios. E implica, además, ralentizar la superación de la pobreza extrema rural, la disminución de la pobreza rural multidimensional y el cierre de las brechas territoriales existentes, debido a la precariedad de los recursos frescos que se canalizarán desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) a las regiones PDET.

El SISEP y las Circunscripciones Especiales Territoriales de Paz

No hay evidencia de muestras de voluntad política para implementar de manera efectiva el Sistema Integral de garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); lo cual se observó en el gobierno de Santos y se ha venido expresando en el gobierno de Duque.

Pese a la promulgación del Decreto Ley 895 de 2017, que estableció los lineamientos para la puesta en marcha del sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política, este no ha tenido desarrollos efectivos. Los territorios priorizados carecen de los programas integrales de seguridad y protección de comunidades y de organizaciones sociales.

La situación de DD. HH. y garantías de seguridad para líderes y lideresas sociales que acompañan la implementación territorial del AFP son más que precarias; hay una incapacidad del Estado para garantizar la vida y demás derechos de quienes habitan los territorios.

Desde luego que la superación las causas y la persistencia del ejercicio estructural de la violencia y en particular de la violencia política, responde a un proceso que exige transformaciones políticas, económicas y sociales en su conjunto, muchas de ellas contenidas en el Acuerdo de paz, lo cual resalta el imperativo de una implementación integral, que hasta el momento no se ha presentado. Específicamente en el punto 3.4. del Acuerdo, se encuentra formulado lo que podría caracterizarse como un sistema integral de garantías de seguridad, que contribuiría a mejorar la situación en los territorios sin que hasta el momento -más allá de los desarrollos normativos del gobierno de Santos- se haya implementado de manera efectiva en sus aspectos principales. El énfasis en las garantías de seguridad desde una perspectiva territorial responde al hecho de que los territorios de la Colombia profunda además de ser los escenarios predominantes de la violencia y de la persistente confrontación armada, fueron concebidos como epicentros de la implementación del AFP. El incumplimiento del Acuerdo en este campo, se erige en factor explicativo de la mayor importancia frente a la situación de violencia en general, y de violencia política en particular, que se vive en los territorios, segando

la vida de líderes y lideras sociales y de quienes integraron las extintas FARC-EP, en conteo interminable.

El hundimiento del Acto Legislativo de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz limita la capacidad de incidencia política de las 16 subregiones para garantizar la efectiva implementación del AFP.

El hundimiento del Acto Legislativo de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que creaba dieciséis (16) nuevas curules a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos (2) períodos electorales (2018-2022 y 2022-2026), es un obstáculo efectivo para la consolidación del enfoque territorial. En efecto, la decisión del presidente del Senado de negar las CETP dificulta la materialización de una serie de medidas que buscan contrarrestar la subrepresentación política y la presencia institucional en esos territorios⁴.

La inexistencia de una estrategia clara y efectiva frente a las estructuras paramilitares y las denominadas bandas criminales a nivel territorial.

No existe un plan estatal estratégico de combate contra estructuras armadas con presencia en los territorios objeto de priorización. En este sentido, resultan alarmantes la avanzada territorial de estos grupos en las zonas donde las FARC-EP tenía presencia militar y las implicaciones humanitarias que esto ha representado. Así las cosas, avanzar en la implementación de planes territoriales sin desmontar el control efectivo del paramilitarismo, resulta a todas luces una inconsistencia en el enfoque territorial del Acuerdo asumido por propio el Estado.

4 Mediante providencia de la Corte Constitucional, que decidió sobre una acción de tutela interpuesta aduciendo que la votación en el Senado sí había alcanzado la mayoría parlamentaria para aprobar las CETP, se revivieron las 16 curules en mayo de 2021.

El Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

En las regiones que entraron al proceso de sustitución voluntaria persiste la erradicación forzosa como la estrategia para “solucionar” el problema de los cultivos de uso ilícito y, además, un enfoque de criminalización sobre las y los cultivadores.

Los gobiernos nacionales no han tenido una política consistente frente al tratamiento de la sustitución voluntaria y, por el contrario, siguen utilizando estrategias represivas para reducir el número de hectáreas cultivadas. Este comportamiento *de facto* implica un incumplimiento de los acuerdos firmados con las familias cultivadoras.

Los Planes de Atención Inmediata (PAI) no han iniciado su implementación pese a la existencia de acuerdos firmados entre el gobierno y las familias cultivadoras.

El retraso en la ejecución de los PAI deteriora las condiciones de vida de las familias campesinas que iniciaron proceso de erradicación voluntaria pero aún no cuentan con los recursos económicos para el desarrollo de proyectos productivos de sustitución.

La ejecución de acciones punitivas por parte del Estado ha minado la confianza de las familias campesinas cultivadoras en la implementación del AFP.

El impulso decidido del Gobierno nacional a acciones de erradicación forzada y episodios de fumigación han minado la confianza de las comunidades en el PNIS y aupado confrontaciones entre la fuerza pública y los cultivadores; algunas de ellas han cobrado la vida de manifestantes. Por otra parte, también han generado importantes movilizaciones en departamentos como el Cauca, Catatumbo y Nariño. La desconfianza se incrementa ante la inexistencia de la ley de Tratamiento Penal Diferencial para los pequeños cultivadores.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

La estrategia territorial del sistema se ha realizado de manera autónoma y diferenciada por cada una de las instancias que lo componen.

Las instancias del sistema: la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, han reconocido la importancia de una adecuada implementación del enfoque territorial en su accionar, y así lo contemplan. Sin embargo, cada una de ellas ha determinado sus propios criterios de acción territorial, sin establecer con claridad las requeridas sinergias y relaciones de cooperación.

La falta de garantías de seguridad en los territorios no genera confianza entre la comunidad para participar en las audiencias de la CEV.

Ante el incremento de las acciones violentas en los territorios existe un creciente temor de las comunidades de escuchar y participar.

La JEP ha abierto siete macrocasos, 3 de los cuales se corresponden con un criterio territorial específico.

Los macrocasos territoriales seleccionados son: Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en Nariño (caso 02); Región de Urabá (caso 04) y iii. Norte del Cauca y sur del Valle (caso 05). Estos priorizan las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno, cometidas por diferentes actores armados (FARC-EP, fuerza pública, agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles) (JEP, 2020).

La perspectiva territorial del gobierno de Iván Duque

El enfoque territorial propuesto por el gobierno de Iván Duque Márquez toma como referente la doctrina de la “seguridad nacional” que brinda fundamento a los procesos de estabilización y consolidación territorial. Garantizar la presencia militar del Estado en todo el territorio nacional, combatir las bandas criminales y erradicar los cultivos ilícitos constituyen objetivos centrales de dicha doctrina, que se presenta con el eufemismo del principio de la “legalidad”. En este contexto “El gasto en defensa y seguridad no es un objetivo deseable por sí mismo, pero sí necesario cuando se trata de garantizar el imperio de la paz y la legalidad para todos nuestros conciudadanos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Entre los dispositivos utilizados por el gobierno del Centro Democrático para impulsar su estrategia de pacificación territorial se destacan:

- i. La creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), hoy conocidas como Zonas Futuro;
- ii. El diseño de un Plan de Acción Oportuna para la “seguridad” de los liderazgos sociales, y
- iii. La definición de una serie de pactos regionales para el aprovechamiento de las multifuncionalidades territoriales.

Las modificaciones introducidas a la Ley 418 de 1997 (que “consagra unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”) reflejan el interés del ejecutivo de dinamizar los procesos de reincorporación, y de intervención en las regiones “más golpeadas por la violencia” y la erradicación/sustitución de los cultivos ilícitos, a partir de criterios de seguridad nacional. Dichas modificaciones quedaron consignadas en Ley 1941 de 2018, que habilitó al Gobierno nacional para la creación de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) bajo un modelo de seguridad que

estructura el conjunto de planes territoriales previstos en el Acuerdo Final de Paz:

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, intergeneracional, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población. Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán. La elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto. El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos que se requieren para su ejecución (...) El Presidente de la República designará un Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularan en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) (Congreso de la República, 2018: 2).

Mediante Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019 se reglamentó el proceso de declaración de las ZEII en cabeza del Consejo de Seguridad Nacional. De acuerdo con esta norma, la creación de las ZEII atenderá aspectos relacionados con:

- a.** . intereses nacionales,
- b.** espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad,
- c.** altos índices de criminalidad,
- d.** déficit en el goce de derechos y necesidad de medidas reforzadas de protección a la población,
- e.** índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia,
- f.** amenaza al agua, la biodiversidad y el medio ambiente,
- g.** áreas de frontera,
- h.** amenazas a la integridad del territorio e
- i.** economías ilícitas.

Cada ZEII se activará sobre la base de un “Plan Especial de Intervención Integral” que estará integrado por tres planes:

- i.** Plan de aceleración de PDET para hacer efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales;
- ii.** Plan de medidas reforzadas de protección a la población, en el marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y

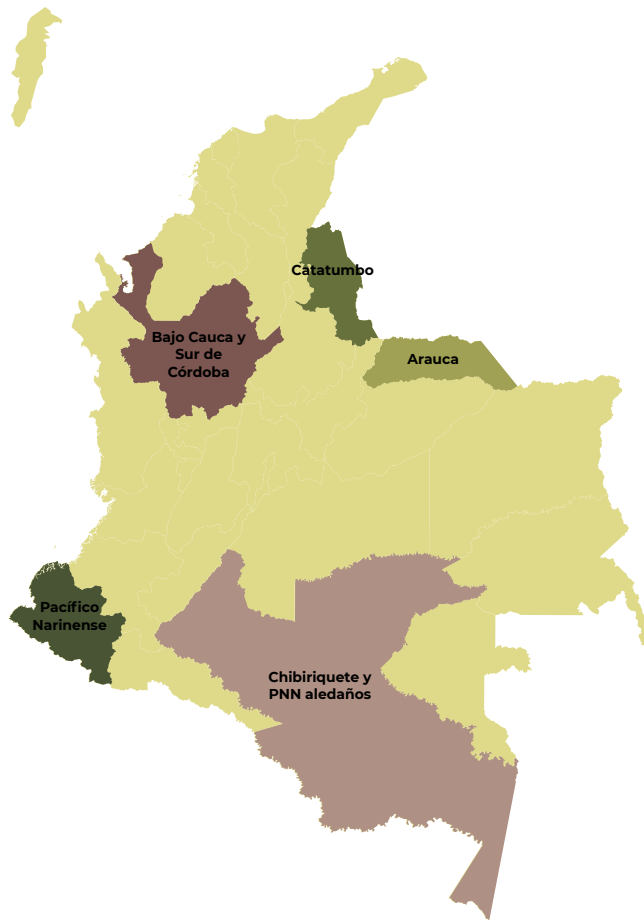
- iii. Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2019).

Este decreto constituye la piedra angular de las denominadas “Zonas Futuro”, desde las cuales se busca garantizar la seguridad y convivencia en las zonas rurales del país. En efecto, en la “Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana” se utilizan como sinónimos las “Zonas Futuro” y las ZEII. Dicha política marco contempla:

Implementar las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, Zonas Futuro (...) En el marco de las Zonas Futuro se acelerará la implementación de componentes de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- con criterio de seguridad, con el fin de articular y armonizar los esfuerzos de la administración de justicia, la Fuerza Pública y las entidades que tienen a cargo la prestación de servicios sociales (Ministerio de Defensa, 2019: 84).

Atendiendo a estos elementos, el presidente Iván Duque definió las primeras cinco (5) zonas futuro, las cuales serían objeto de fortalecimiento de la intervención militar (ver mapa N.º 4). Es importante recordar que esas zonas recibieron desde el pasado mes de junio (2020) a una brigada norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB, por sus siglas en inglés), pertenecientes al comando sur de los EE. UU., la cual tendría como propósito apoyar la lucha contra el narcotráfico.

Mapa N.º 4 Zonas Estratégicas de Intervención Integral (Zonas Futuro) gobierno de Iván Duque



Fuente: Presidencia de la República (2020)

Estos desarrollos normativos y de política pública son consistentes con el interés manifestado por el Gobierno nacional en su documento *Paz con legalidad* en cuanto a someter la Reforma Rural Integral y el PNIS a objetivos de seguridad, estabilización y consolidación. Respecto a la reforma rural integral, y particularmente a los PDET, se afirma:

Así, entendemos los 170 municipios PDET priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado. Independiente de las razones, es un asunto de seguridad nacional

que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. Es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública. Las 16 zonas que cubren los 170 municipios, permitirán priorizar la articulación, la focalización y la temporalidad. Esto, sin perjuicio que, en el momento que corresponda y en cumplimiento de la ley, se deban analizar nuevamente los criterios de priorización (Presidencia de la República, 2018: 9).

En el caso del PNIS:

El Gobierno del Presidente Duque está comprometido con reducir los cultivos ilícitos por el convencimiento del daño que conllevan la sociedad, la familia, los jóvenes, el medio ambiente entre otros. Así, en el marco de la legalidad, creemos que todas las plantas ilegales deben ser erradicadas y para ello, el Estado cuenta con las opciones de grupos de erradicación manual y aspersión. Entendemos sí, que existe la opción de sustituir voluntariamente y en cuanto ello se haga en estricto apego a la ley, cumpliremos lo acordado con las familias de colombianos. El programa se llevará de manera armónica con las políticas de seguridad y de lucha contra las drogas. Se desarrollará la política de lucha contra el crimen organizado en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes y ese será armonizado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos (Presidencia de la República, 2018: 23).

La política de estabilización y consolidación territorial considera la existencia de “vulnerabilidades territoriales” que deben ser resueltas mediante una “acción multidimensional” por parte del Estado. Se trata de buscar un equilibrio entre la búsqueda de seguridad física y la lucha contra la pobreza, en tanto esta última comienza a ser concebida como un asunto de seguridad nacional y no como una cuestión de justicia social, pues se asume que “es un asunto de seguridad nacional que [los territorios] no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia” (Presidencia de la República, 2018: 9).

Se define así un modelo de acción militar y social basado en la valoración de las consecuencias heterogéneas de violencia, así como de las amenazas diversas de reproducción de ciclos de violencia. De esta manera, se desconoce tanto la existencia de *causas estructurales* que explican la aparición y dinámica de los conflictos territoriales, como la necesidad de remover dichas causas sobre la base de principios de *justicia social*. Ambos aspectos son desplazados por un modelo de acción pública sometido a imperativos de seguridad nacional y dirigido por objetivos de contención social en la política económica y social. Es este el sentido de la denominada transición del “control militar y policial” al denominado “control institucional”, que implicaría, además, acciones orientadas a garantizar la gobernabilidad de los municipios e incrementar la efectividad en la judicialización de la delincuencia en el territorio.

Consideraciones finales

La organización del territorio acentúa y reproduce las desigualdades que caracterizan a la sociedad colombiana. Los territorios con mejores equipamientos infraestructurales, ubicaciones estratégicas, acceso a recursos son ordenados y ocupados de manera privilegiada por actores poderosos, que agencian los intereses de los más pudientes de la sociedad. Los sectores populares con menor capacidad de incidencia en la acción

estatal son obligados a instalarse en territorios carentes de condiciones mínimas para garantizar una vida digna: medios de transporte, vías de acceso, servicios públicos, zonas recreativas, hospitales, entre otros.

Pese a estas geografías desiguales y de la exclusión, el espacio geográfico nos revela que siempre existen posibilidades para el despliegue de otras formas de organización social del territorio. En Colombia encontramos un entramado de relaciones y dispositivos territoriales que se organizan atendiendo a valores solidarios. Experiencias organizativas en zonas de reserva campesina y agroalimentarias, territorios indígenas y de comunidades negras, redes de custodios de semillas, fincas agroecológicas, asociaciones de acueductos comunitarios, entre otras, son ilustrativas de esta cuestión.

La disputa de territorialidades implica entonces la confrontación de propuestas frente a la ordenación, el uso y el carácter simbólico de los territorios. En otras palabras, se devela la tensión por la dirección política de los mismos. Así las cosas, los conflictos territoriales expresan una lucha por las posibilidades concretas que las comunidades tienen de poder reproducirse socialmente en la cotidianidad de sus espacios de vida. Es una lucha por permanecer en un territorio entendido como abrigo, como lugar de encuentro, de trabajo, de sociabilidad, de fiesta, de relaciones solidarias comunitarias entre los diferentes sujetos sociales y políticos que lo han habitado históricamente.

En este sentido, la llamada paz territorial problematiza desde una perspectiva popular los siguientes aspectos: ¿Cuáles van a ser los usos del suelo en los territorios?, ¿qué actores van a tener la capacidad de ordenar el territorio?, ¿cuál es la orientación productiva de los mismos?, ¿cuál es el reconocimiento de las trayectorias históricas y culturales de la población allí asentada?, ¿cuáles van a ser los criterios para dirimir los conflictos territoriales?, ¿qué propuestas territoriales va a privilegiar el gobierno para financiar la paz?

Las tendencias y trayectorias de la implementación territorial del AFP develan que este tipo de interrogantes no han acompañado el proceso. Por el contrario se ha seguido privilegiando un accionar unidireccional y

que pretende sostener la visión hegemónica dominante sobre el ordenamiento territorial. La posibilidad de revertir esta situación depende de la acción territorial de las comunidades y de la disposición gubernamental de retomar la ruta trazada por el Acuerdo Final de Paz.

Bibliografía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2018). *Ley No. 1941 del 18 de diciembre de 2018 “Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014*. Bogotá: Congreso de la República.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019). *Decreto 2278 de 2019 “Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los párrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

MESA DE CONVERSACIONES DE LA HABANA (2016), ACUERDO FINAL DE PAZ.

JARAMILLO, SERGIO (2018). Lo que hizo posible la paz con las Farc. Recuperado en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/sergio-jaramillo-explica-como-se-logro-la-paz-con-las-farc-247388>

JARAMILLO, SERGIO (2017). En Colombia el interés de los políticos por el poder tiende a derrotar el interés por la paz. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2017/02/25/colombia/1488037612_077918.html

JARAMILLO, SERGIO (2014). La paz territorial. Recuperado en: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

JIMÉNEZ, CAROLINA (2017). “Procesos sociales populares y dinámicas constituyentes para la transformación social”. En: Jiménez Carolina (et al), *Poder(es) en movimiento (s). Procesos y dinámicas (re)constituyentes en Colombia durante el siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia.

JURISDICCIÓN ESPECIAL DE PAZ (2020). Los grandes casos de la JEP. Recuperado en: <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/04.html>

MINISTERIO DE DEFENSA (2019). *Política marco de convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá: Ministerio de Defensa.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019). *Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018). *Paz con legalidad*. Bogotá: Presidencia de la República.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). Decretos Ley 884, 890, 893, 895, 896, 899, 902 de 2017.



AUTORAS - AUTORES

Jairo Estrada Álvarez

Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas de la Hochschule fuer Oekonomie, Berlin. Director académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Director de la Revista Izquierda, www.jairoestrada.co

Carolina Jiménez Martín

Politóloga. Magíster en Estudios Políticos, Doctora en Estudios Latinoamericanos de la UNAM Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Consejo Directivo de CLACSO. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Andrés Felipe Mora Cortés

Politólogo, Magíster Ciencias Económicas, Ph.D. en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina y en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la misma universidad e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo, Magíster en Administración Pública y Doctorante en Ciencia Política. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad Nacional de Colombia. Director Ejecutivo del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Jesús Andrés Chicaíza Taramuel

Sociólogo y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a Magister en Estudios Latinoamericanos y docente ocasional del Departamento de Ciencia Política de la misma institución. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Diana Patricia Sánchez García

Socióloga, Magíster en Geografía, Universidad Nacional de Colombia, y estudiante del Doctorado en Estudios interdisciplinarios sobre Desarrollo. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Abogada, Magíster en Sociología. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Tanja Nijmeijer

Licenciada en Lenguas y Culturas Romances de la Universidad de Groningen. Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social de CLACSO. Candidata a magíster en Interculturalidad, Desarrollo y Paz Territorial de la Universidad Javeriana. Participó en la Mesa de Conversaciones de La Habana 2012-2016.

Laura Cardoza Alfonso

Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en resolución de conflictos y construcción de paz. Cursante de Maestría en Abordajes psicosociales para la construcción de la paz. Asesora de las FARC-EP en La Habana en asuntos de género. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Diana Ximena Machuca Pérez

Politóloga y Magíster en estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Ana María González Suárez

Politóloga y candidata a Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Marcela Valencia Toro

Politóloga, Especialista en análisis de políticas públicas, Magíster en desarrollo rural y estudiante del doctorado en Estudios políticos y relaciones internacionales. Docente universitaria e investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

Laura Espinosa Macías

Politóloga y candidata a Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia.

María Fernanda Velandia

Licenciada en Gestión Ambiental de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Militante del feminismo y de la educación popular. Ha sido asesora del enfoque de género en el proceso de reincorporación.

Francis Clarissa Vargas Díaz

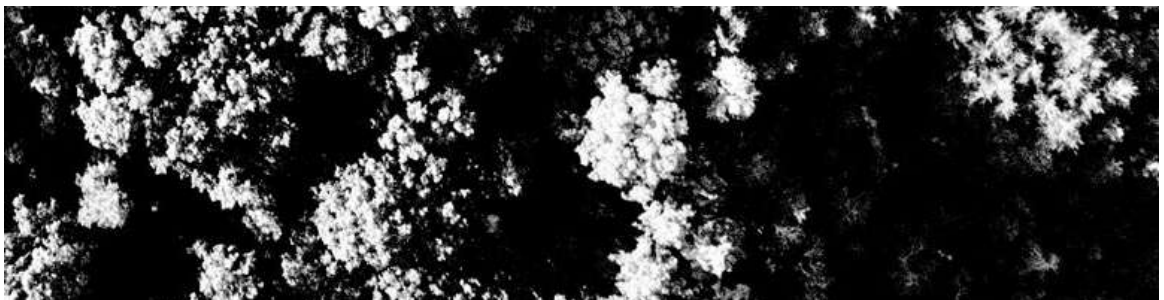
Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Candidata a magíster de la Universidad de Buenos Aires



CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO

- CEPDIPO -

www.cepdipo.org



Con el libro *La dimensión territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)* el equipo de investigadoras e investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) busca contribuir a la comprensión de un tópico del Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP: la dimensión territorial. Se trata de un objeto de estudio que suscita el interés de quienes buscan aproximaciones más profundas y especializadas al conocimiento de los acuerdos de La Habana, y constituye uno de los ejes centrales de sus propósitos reformistas y transformadores de las realidades que han explicado el origen y la persistencia del conflicto social armado en Colombia.

El libro contiene una exposición del “enfoque territorial” del Acuerdo; da cuenta de las tendencias apreciadas en la fase de implementación temprana, y examina de manera específica las trayectorias de la implementación territorial en cinco territorios seleccionados: 1) Catatumbo; 2) Alto Patía y Norte del Cauca; 3) El Pacífico nariñense; 4) La región chocoana; 5) La cuenca del Caguán y el Piedemonte caqueteño.



ISBN 978-958-52865-7-3

