

PERSPECTIVAS TERRITORIALES DEL ACUERDO DE PAZ*

Miguel Borja**

RESUMEN

El artículo versa sobre asuntos de organización territorial del acuerdo de paz firmado el día 24 de noviembre de 2016, entre el estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Parte de la tesis de que una organización territorial adecuada requiere y sostiene una nación en paz y que las modificaciones estructurales introducidas por el Acuerdo del Teatro Colón son factores básicos para echar a andar una paz real y una sociedad en convivencia pacífica. Analiza los cambios coyunturales relacionados con las Zonas Veredales Transitorias para la Normalización, los Puntos Transitorios de Normalización y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Tipifica como estructurales los vinculados a las Zonas de Reserva Campesina, la cartografía medioambiental y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y los concibe como fundamentales para una paz real y una sociedad en convivencia pacífica. Plantea las ingentes y urgentes tareas asumidas por el estado para el cumplimiento del Pacto; a la vez, destaca el rol asignado a la participación ciudadana en el Proceso.

Palabras clave: organización territorial, paz, ecología, postconflicto, estado.

TERRITORIAL PERSPECTIVES OF THE PEACE ACCORD

ABSTRACT

The article deals with aspects of territorial organizational in the peace accord signed on November 24, 2016 between the Colombian state and the “Revolutionary Armed Forces of Colombia, Peoples Army” (FARC-EP using its Spanish acronym). It is predicated on the thesis that adequate territorial organization requires and sustains a nation at peace and that the structural modifications introduced by the “Teatro Colón Agreement” are fundamental factors in attaining real peace and a society in peaceful coexistence. The article analyzes the changes relevant to Rural Township Based Temporary Normalization Zones, Temporary Normalization Points and the Special Temporary Peace Demarcation Lines and characterizes as structural those linked to “Campesino” (rural crofter) Reserve Zones, environmental cartography and Territorially Focused Development Plans conceiving of them as fundamental for real peace and a society in peaceful coexistence. The article posits the enormous and urgent tasks assumed by the state for fulfillment of the Accord, concurrently highlighting the role assigned to citizen participation in the process.

Keywords: “Territorial organization”, peace, ecology, post-conflict, state.

Fecha de recepción: 08/06/2017

Fecha de aprobación: 15/08/2017

*Este artículo es resultado del proyecto de investigación: La superación del conflicto armado en Colombia. Perspectivas sociológicas, que el autor lleva a cabo en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) El autor agradece al investigador de la ESAP Sergio Hurtado Sáenz su colaboración en la elaboración de la cartografía que acompaña el artículo y las labores de apoyo de Nelly Camargo asistente de investigación de la ESAP.

** Doctor en Historia. Profesor Titular de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Catedrático de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política. Correos electrónicos: maborjaa@unal.edu.co; observatoriogeopolitico@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

El día 24 de noviembre de 2016, se firmó el Acuerdo del Teatro Colón (ATC) entre el estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con miras a una paz real y duradera. Este artículo analiza el impacto del ATC sobre la organización territorial de la nación.

La organización territorial se concibió por la Comisión de Ordenamiento Territorial como “un instrumento del estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional” (Comisión de Ordenamiento Territorial, 1994, pág., 150).

Dichos cometidos se alcanzarían mediante una adecuada división del territorio nacional centrada en las regiones, con poblamiento armónico; aunada a consideración de vectores económicos y culturales, que reconozca la construcción social del espacio y las relaciones entre hombre y tierra, sociedad y naturaleza.

La organización territorial es un asunto irresuelto del país. Así, la relación entre poder político y espacio se ha convertido en un debate permanente. Desde los primeros tiempos de la república, el mapa político-administrativo ha estado sujeto al capricho de las fuerzas dominantes; ignorante de las comunidades. Una geografía institucional que al no interpretar la génesis geohistórica del espacio, produce tensiones geopolíticas internas y externas (situaciones que se presentan ahora en Belén de Bajirá, en la frontera con Venezuela y el mar Caribe).

[62] Afortunadamente, el tema no es un asunto exclusivo de los gobiernos, la sociedad civil se ha involucrado en su debate y definición. Tanto las fuerzas políticas como los movimientos sociales, participan de la polémica de los aspectos relacionados con el cambio en la organización del territorio; gracias a ello, es uno de los elementos axiales del orden constitucional y de los debates al interior del sistema social (Fals, 1988).

En diversas ocasiones, se ha relacionado el desorden territorial con el conflicto armado (Vásquez et al, 2011) (Montañez et al, 2004). Piénsese, por ejemplo, en las regiones de la coca, del contrabando y de la minería ilegal (Rodríguez M., 2016). El desorden territorial, como una variable que ayuda a la generación y permanencia de los conflictos bélicos, indica que una de las labores que habrá de emprender la nación con el fin de garantizar la existencia de una paz duradera, es trazar una organización territorial diferente, encaminada a hacer de la dirección pública del espacio, un factor que coadyuve a la consolidación de la paz y que no favorezca los ámbitos de la guerra.

La convivencia pacífica demanda “una geografía estatal consolidada y en capacidad de interpretar la realidad cambiante de la organización espacial, de las relaciones entre sociedad y espacio. Una paz duradera necesita de instituciones ordenadoras del territorio que hagan del mismo un elemento de consolidación de la paz y no una ocasión para desatar los conflictos” (Borja, 2016).

El elemento para poder instaurar una organización territorial que dé respuesta a la forma cómo las comunidades se pueden interrelacionar de manera armónica con el entorno natural, es la existencia de una paz real, de una sociedad en postconflicto.

La guerra y los conflictos armados en general, distorsionan las relaciones entre sociedad y entorno natural, entre estado y territorio. Evidente en el caso colombiano, si se considera el impacto

de las disputas bélicas sobre los sistemas ecológicos: el derrame de petróleo, la contaminación de los ríos, la deforestación y la sustitución de cultivos agrícolas por los sembradíos de coca, amapola y marihuana.

Asimismo, las pugnas armadas resienten los tejidos económicos y culturales y las geografías regionales y del lugar; desbaratan los tejidos sociales, la historia de vida de las comunidades.

El desplazamiento violento de la población del campo hacia la ciudad, incrementa el desbarajuste territorial de las mallas urbanas. Crea enormes cinturones de poblamiento en las periferias de las ciudades y en sus zonas de riesgo natural. Las gentes que huyen de la guerra desbordan la capacidad de acogida de las ciudades y se generan fenómenos de inestabilidad económica y social, que no posibilitan un adecuado ordenamiento territorial ciudadano.

El desorden territorial es resultado de los conflictos bélicos. Los acuerdos de paz son esenciales para darle salida a uno de los programas de acción política más significativos de los movimientos sociales en Colombia en los últimos años: aquellos que se proponen transformar la organización territorial, con el fin de adecuarla al orden espacial del país, al desarrollo geohistórico de la economía y la sociedad, y a las variables medioambientales.

Una consecuencia ineludible de los pactos de paz será abrir el espacio a las tendencias reformistas de la organización territorial estatal, diseminadas en las diferentes organizaciones políticas nacionales.

El principal efecto de la paz en términos territoriales será dejar en el recuerdo del pasado los espacios geohistóricos de la guerra: las fronteras de colonización interna, los territorios de consolidación de las fuerzas insurgentes, las geografías centrales de la economía y la sociedad de la guerra, las zonas de influencia y los corredores estratégicos de los grupos armados, además de las geografías del desplazamiento.

La consolidación de la convivencia pacífica afronta el reto de borrar los efectos espaciales colaterales del conflicto armado: la geografía del narcotráfico, de la minería ilegal y de los grupos armados al margen de la ley. Un desafío para el estado y la sociedad, ya que dichas herencias bélicas se pueden convertir en el principal obstáculo para los trabajos reordenadores del territorio y, por ende, para construir la paz.

Las labores para adecuar la organización territorial a la sociedad en paz son enormes, pues la sociedad civil está a la espera de tener una paz real con miras a implementar los cambios que el desarrollo económico y social demanda. Algunas ya delimitadas en la Constitución y la ley, otras discutidas en forma amplia: la determinación de un mejor uso y distribución del espacio; de las relaciones entre la nación y sus entidades y unidades de dirección territorial; la consolidación de la descentralización y la autonomía territorial; la creación de las regiones, círculos electorales, provincias y áreas metropolitanas; la formulación de planes de ordenamiento territorial nacionales, regionales y locales; la recuperación de los territorios que la guerra ha deteriorado.

Subsiste el reto de la modificación de los límites de los departamentos y municipios, con el propósito de asimilarlos y adecuarlos a las cambiantes fronteras sociales, económicas y ambientales. También el de una legislación encargada de los asuntos espaciales. Después de más de 25 años

de expedida la Constitución, no ha tenido el desarrollo legal para reordenar territorialmente la república.

La actual Comisión de Ordenamiento Territorial, de origen parlamentario, fue establecida como una entidad sin autonomía y sin las competencias y funciones para orientar la organización territorial. Dicha Comisión perdió presencia en el escenario de la sociedad y el estado, y el papel en la acción política, que los constituyentes del año de 1991 quisieron darle (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

En las regiones, se urge una nueva estructura territorial. Conocidas son las experiencias de la región de la costa Atlántica, de la región del Pacífico Sur, de las áreas metropolitanas, de numerosas provincias y localidades. En la costa Pacífica se ha avanzado de manera significativa en las tentativas tendientes a consolidar las comunidades negras ribereñas. Sin embargo, son luchas sociales reordenadoras del territorio que los conflictos armados han echado a pique (Oslender, 2011). Igualmente, la figura de los resguardos indígenas se consolida como estructuradora territorial en diversas áreas, bajo el fuego de los actores armados que transitan sus geografías (Peñaranda Supelano, 2009).

En consecuencia, los esfuerzos por reordenar el territorio, no han caído en el vacío y constituyen elementos en la construcción de una comunidad nacional, crisol de las diversas regionalidades existentes en la república.

SOCIEDAD, ESPACIO Y PAZ

[64]

Los colombianos, desde los albores de la república, aprendieron a no enfrentarse por problemas territoriales, por cuestiones de delimitación de fronteras internas. Los constituyentes del año de 1832, suscriptores de la primera Carta Política del Estado de la Nueva Granada, se olvidaron de señalar los límites del territorio de la república, de manera que dejaron flotar en el aire a la nueva nación (Marquardt, 2009, págs. 867-925).

La guerra ha llevado pocas veces a la modificación de las fronteras internas. Quizás la única fue la creación del Estado Soberano del Tolima, *erigido a dedo* por el general Tomás Cipriano de Mosquera, en las postrimerías de la guerra de los años 1859-1862, para insertar un estado tapón entre el Estado de Cundinamarca y el Estado del Cauca.

Decisión que hizo del territorio del Tolima una arena de contención de los enfrentamientos de las guerras federales, cuyo espacio geohistórico estaba situado en el valle y el cañón del Cauca. (Borja, 2010) La creación del Tolima no generó serios enfrentamientos armados, a pesar de que Cundinamarca sufrió la mayor secesión de la historia de Colombia. Cundinamarca y el gobierno de la Confederación Granadina estaban derrotados y el país se aprestaba a vivir un largo periodo de relativa tranquilidad, correspondiente a la paz de la república del liberalismo radical: desde la guerra de 1862 a la de 1885 (interrumpido solo por la breve guerra de 1876).

El primer gran cambio en la geografía política de la república y de América Latina, el cual rompe con la cartografía colonial, fue realizado por los constituyentes de los años comprendidos entre 1811-1816, cuando instauran como forma estatal, la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada.

En la primera constitución en el territorio de Colombia, la Constitución del Estado Libre e Independiente de Socorro, firmada el 15 de agosto de 1810, se fija la tradición de respeto a los derechos territoriales de los otros estados que habrían de formarse en la diáspora geopolítica que acompañó a los procesos de independencia: “El territorio de la Provincia del Socorro jamás podrá ser aumentado por derecho de conquista” (Pueblo del Socorro, 1810, 2009).

Disuelta la Gran Colombia, volvieron por sus fueros las provincias, como entidades ordenadoras del territorio. Y ya para la segunda mitad del siglo XIX, se organizaron los estados soberanos, agrupados en la Confederación Granadina. Dichos estados se erigieron tras un acto reformativo de la Constitución de 1854, que permitía crear legalmente un estado en cualquier parte del territorio de la república (Pérez, 1862, págs. 6-7).

Posteriormente, Rafael Núñez, preocupado por la conformación del estado nacional eliminó en la Constitución de 1886 los estados y los transformó en unidades administrativas, bajo la figura de departamentos. Arreglo territorial impuesto por los triunfadores de la guerra del 1885 que, sin embargo, conservó el territorio de los antiguos estados; los cuales, convertidos en departamentos, se fraccionaron hasta la actual división político-administrativa de la nación.

Por consiguiente, es posible afirmar que las reformas en la organización territorial en Colombia, no generan tensiones geopolíticas conducentes a la guerra; pero, se puede conjeturar que la experiencia histórica del país indica que dichos cambios se han realizado, tendencialmente, en periodos de convivencia pacífica. Las modificaciones en la organización territorial parecen demandar una paz real. La inexistencia de la paz da lugar a tensiones geopolíticas, como la producida entre Antioquia y Chocó, por el territorio de Belén de Bajirá.

Las partes firmantes del ATC trocaron estructural y coyunturalmente la organización territorial de la nación y sus regiones. El estado adquirió una serie de compromisos que lo obligan a una labor titánica con el fin de cumplir las tareas trazadas. Algunos elementos convenidos obedecen a la organización territorial, otros a las necesidades de transición de la guerrilla hacia la paz; y, buena parte de los mismos, reiteran algunos ya contenidos en el derecho territorial, que quizás sirvan para la construcción de la sociedad del postconflicto.

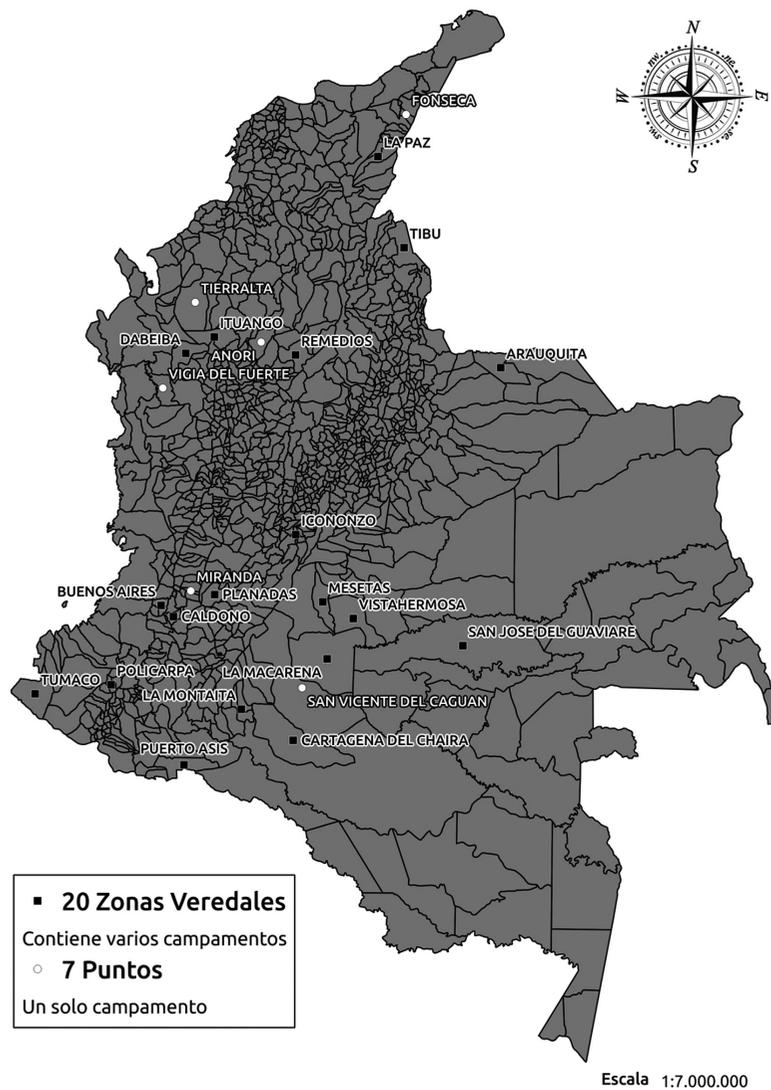
ELEMENTOS TERRITORIALES PARA ALCANZAR LA PAZ: LOS CAMBIOS COYUNTURALES

El ATC delinea una serie de cambios coyunturales para consolidar la paz, para afirmar el momento de la incorporación de las FARC a la sociedad civil y política. El Acuerdo contempla tres grandes innovaciones cartográficas accidentales: las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización

Las ZVTN y los PTN responden a una delimitación encaminada a facilitar la incorporación de las FARC a la sociedad civil. Como unidades de administración pública tendientes a consolidar la paz, conforman los primeros eslabones territoriales de convivencia pacífica originados en el ATC. Esta experiencia tiene antecedentes en otros acuerdos y diálogos de paz. Así, por ejemplo, el papel que jugó el campamento de paz de Corinto (Cauca), cuando el 25 de agosto de 1984, se firmó la paz entre el M-19 y el gobierno de Colombia.

Mapa 1. Zonas veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización



[66]

Elaboración: Sergio Hurtado Sáenz, Proyecto La Superación del Conflicto Armado en Colombia. Perspectivas sociológicas, ESAP, 2017.

Asimismo, fueron esenciales en la consolidación de la convivencia pacífica, los campamentos y ciudadelas de paz organizados por el M-19 en el marco de las conversaciones e implementación de los acuerdos; al igual, el papel que representó el campamento de Casa Verde en La Uribe (Meta), cuando se inician los diálogos con las FARC en 1984.

Una experiencia fallida fue la zona de distensión del Caguán conformada por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vistahermosa y San Vicente del Caguán al suroriente del país, durante los segundos diálogos entre 1998 y 2002. De manera, que el estado ya tiene experiencia en la delimitación y organización de territorios con el fin de realizar conversaciones de paz y facilitar la incorporación de grupos guerrilleros a la vida legal.

Las ZVTN y los PTN, fueron proyectados para garantizar el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC. Temporales y transitorios, definidos, delimitados y previamente concertados entre el Gobierno Nacional y las FARC, son veredas y puntos,

ubicados a lo largo y ancho de la nación, algunos adyacentes a los antiguos territorios de influencia de las FARC. Su estructura territorial está definida por un núcleo central, las denominadas zonas campamentarias; una semiperiferia, las zonas de recepción; y, una periferia, la zona de seguridad.

Las ZVTN y los PTN fueron situados de común acuerdo y cuentan con facilidades de acceso por vía carretable o fluvial; sus límites corresponden a los de la vereda respectiva. Las ZVTN y los PTN son territorios de alta inestabilidad geopolítica y el desafío del gobierno y de las FARC es cumplir lo pactado: “El Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometen a que la marcha de las ZVTN y los PTN se realice sin ninguna limitación en el funcionamiento de las autoridades civiles, en el desenvolvimiento de la actividad económica, política y social de las regiones, en la vida de las comunidades, en el ejercicio de sus derechos”. (<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 64) De esta manera, en las ZVTN y los PTN se garantiza la plena vigencia del Estado Social de Derecho.

Las ZVTN y los PTN parecen funcionar de manera adecuada y de acuerdo con lo pactado. Pocos son los casos en los que se han presentado tensiones. El del intento del gobernador de Antioquia de entrar al núcleo de las ZVTN y el denominado incidente de celebración de año nuevo en el campamento de la Yé de las Marimondas en Conejo (Guajira), cuando se celebró el 31 de diciembre de 2016 un baile entre integrantes de las FARC y miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este último muestra la manera banal de oponerse a la paz.

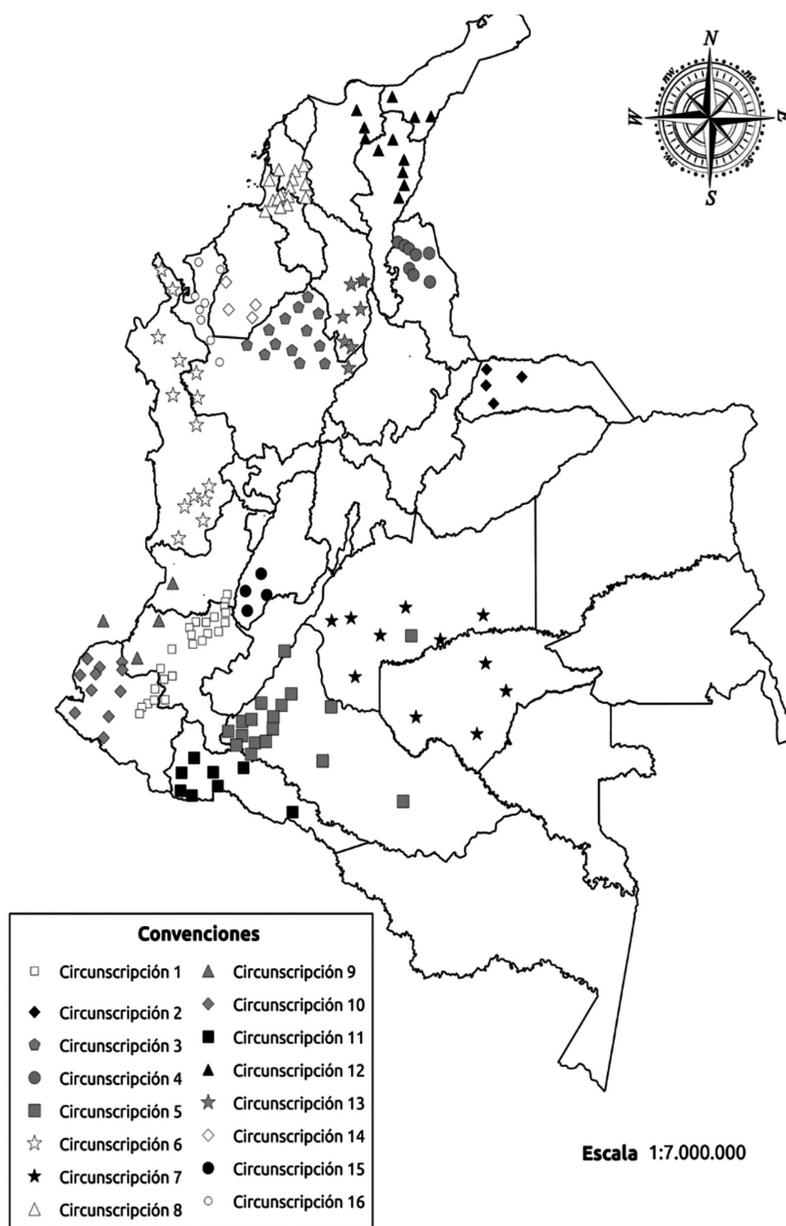
El desafío estaría en tratar de convertir las ZVTN y los PTN en permanentes, en poblaciones, pues las tensiones geopolíticas serían graves: con las autoridades locales y regionales y con los actores opuestos a los acuerdos de paz. Por el momento, y de acuerdo con los avances del proceso de dejación de armas y reincorporación, las ZVTN y los PTN han derivado en los denominados Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Concebidos como “plataformas de producción, para dar servicios de salud a los exguerrilleros y a las comunidades que viven ahí, y para capacitar a los miembros de las FARC para su reincorporación. Es un modelo de reintegración en zonas rurales que nunca se ha hecho en Colombia”. (Jaramillo, 2017)

Se ensaya, así, la conformación de unos espacios territoriales de reincorporación, administrados por las instituciones del estado; las cuales trabajarán “con el fin de evitar el histórico reciclaje de la violencia en Colombia, en la que un hombre deja las armas y termina rápidamente reclutado por una organización criminal.” (Jaramillo, 2017) Es un intento de construcción de convivencia pacífica y desarrollo social y cultural de territorios históricamente marginados; los nuevos espacios territoriales de capacitación y reincorporación, se instituyen en laboratorios de paz y punta de lanza para el postconflicto. (Jaramillo, 2017)

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

A partir de la denominada “promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono” (<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 55), se instauran las llamadas CTEP, las cuales modifican las cartografías del poder electoral. El gobierno, al entrar a delimitar dichas circunscripciones, reforma el mapa electoral y torna imperativa la expedición de una reglamentación específica. La implementación de los procesos electorales ampliará la democracia territorial y política. Las zonas están consideradas como una especie de espacio de reintegración sociogeográfico para el ejercicio de una discriminación positiva, ya que se aspira a elegir a los nuevos representantes en las principales zonas del conflicto armado.

Mapa 2. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz



[68]

Elaboración: Sergio Hurtado Sáenz, Proyecto La Superación del Conflicto Armado en Colombia. Perspectivas sociológicas, ESAP, 2017.

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales[...] Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones. (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 55)

A pesar del enorme cambio que implica para los mapas del poder, las CTEP se establecieron mediante el *Fast Track* (trámite de leyes en menor tiempo del usual) de acuerdo con los últimos cambios que le introdujo la Corte Constitucional; los cuales permiten al Congreso de la República introducir modificaciones en los proyectos de ley que presente el gobierno para dar cumplimiento a los acuerdos. La propuesta gubernamental fue delimitada sin que mediaran mayores consultas con el conjunto de la sociedad civil ni los actores políticos.

Es evidente el proceso apresurado de delimitación, que podría llevar a desajustes y a procesos de resistencia ante la nueva cartografía electoral, como comienza a manifestarse en el Congreso de la República. Dicha cartografía obliga a las fuerzas políticas y sociales a replantear su acción en los escenarios regionales y locales del poder, pues crea para los habitantes de dichas zonas una doble ciudadanía: la que se juega a nivel de las comunidades y la que hará presencia en la sociedad nacional y regional. Los habitantes de las CTEP tendrán el derecho a un doble voto: el emitido para las CTEP y el de los mapas electorales tradicionales.

Si no se dan procesos de cooptación por parte de los partidos tradicionales, como sucedió con la elección popular de alcaldes y los otros procedimientos propios de la descentralización, existe la probabilidad de que el país asista a una serie de procesos de organización comunitaria, que oxigenarán la representación política de las geografías sociales y del lugar. Posiblemente, surja un abanico de movimientos del *común* como actores primordiales en los ruidos de las luchas por el poder. Voceros de una parte de la Colombia periférica que, a lo largo de más de doscientos años de historia republicana, fuera marginada del poder político.

ELEMENTOS TERRITORIALES DEL POSTCONFLICTO: LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES

El ATC además de los cambios coyunturales en la organización territorial, decidió también implementar transformaciones de carácter estructural. Entre ellas están las modificaciones a la cartografía medioambiental, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y las reformas en la composición y funcionamiento de los consejos territoriales de planeación.

La nueva y vieja cartografía medioambiental

Desde la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente, decreto 2811 de 1974, se aspira a una cartografía medioambiental adecuada para enfrentar la crisis ecológica global y los problemas concomitantes.

Después de la Constitución de 1991, se armó un mapa medioambiental a través de las corporaciones autónomas regionales, cuya delimitación presenta múltiples carencias, como la de dividir la gestión de ecosistemas entre diversas corporaciones; como sucede en la Sierra Nevada de Santa Marta, el Macizo Colombiano y el Parque de los Nevados. Esta bandera fuerte de diversos movimientos populares con vocación ecológica, encuentra una respuesta inesperada y ambivalente en el ATC.

En primera instancia, las partes fijan un cierre de la frontera agrícola con el fin de proteger las áreas de interés ambiental; el uso y distribución del suelo nacional se verán transformados. El estado se comprometió a:

Desarrollar, en un plazo no mayor a dos años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y entregue la cartografía de: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional[...] el estado apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.... (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 21).

El problema está en la implementación de esta parte del ATC, pues el convenio abre la posibilidad de afectar un programa tan importante como es el de los parques nacionales y reservas naturales. Así se ha indicado recientemente, “Gran parte de los parques nacionales entrarían en un proceso de deterioro y destrucción, hoy inimaginable, en caso de abrirse paso la propuesta de decreto-ley de vía rápida...” (Rodríguez, 2017). Esto debido a que la alternativa” planteada en el decreto-ley es inaceptable: otorga a quienes ocupan los parques la opción de permanecer, lo que en términos prácticos significaría que continúen adelantando sus actividades agrícolas y ganaderas, a todas luces incompatibles con su conservación” (Rodríguez, 2017).

[70]

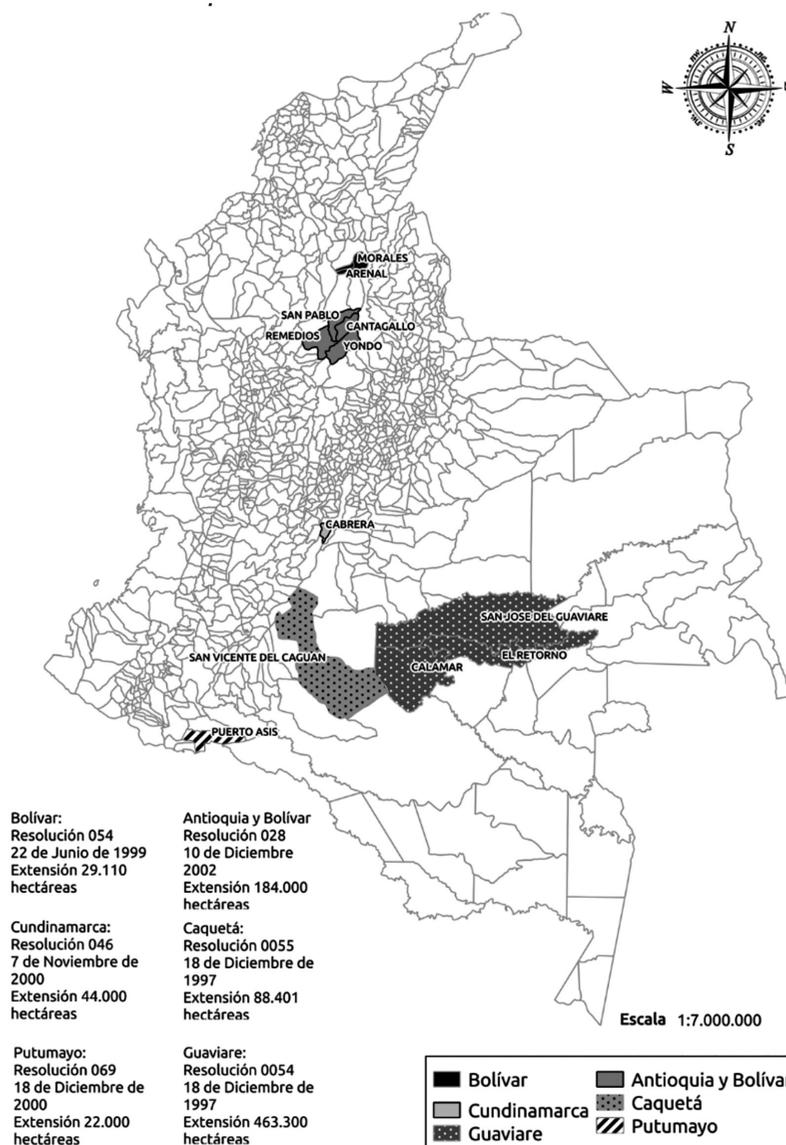
En suma, el ATC instaura una monumental apuesta para la preservación de zonas estratégicas, la conservación medioambiental e impone al estado labores de creación de cartografías, de uso y distribución del suelo, que requieren grandes esfuerzos, si no se quieren generar mayores niveles de afectación medioambiental por cuenta de la superación del conflicto bélico.

Las zonas de reserva campesina

En el ATC, se estimulan de nuevo las ZRC, que fueron establecidas por la ley 160 de 1994 como una oportunidad para el desarrollo económico y social agrario de carácter participativo. El estado se ha comprometido a promover:

El acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016).

Mapa 3. Zonas de reserva campesina



Elaboración: Sergio Hurtado Sáenz, Proyecto La Superación del Conflicto Armado en Colombia. Perspectivas sociológicas, ESAP, 2017.

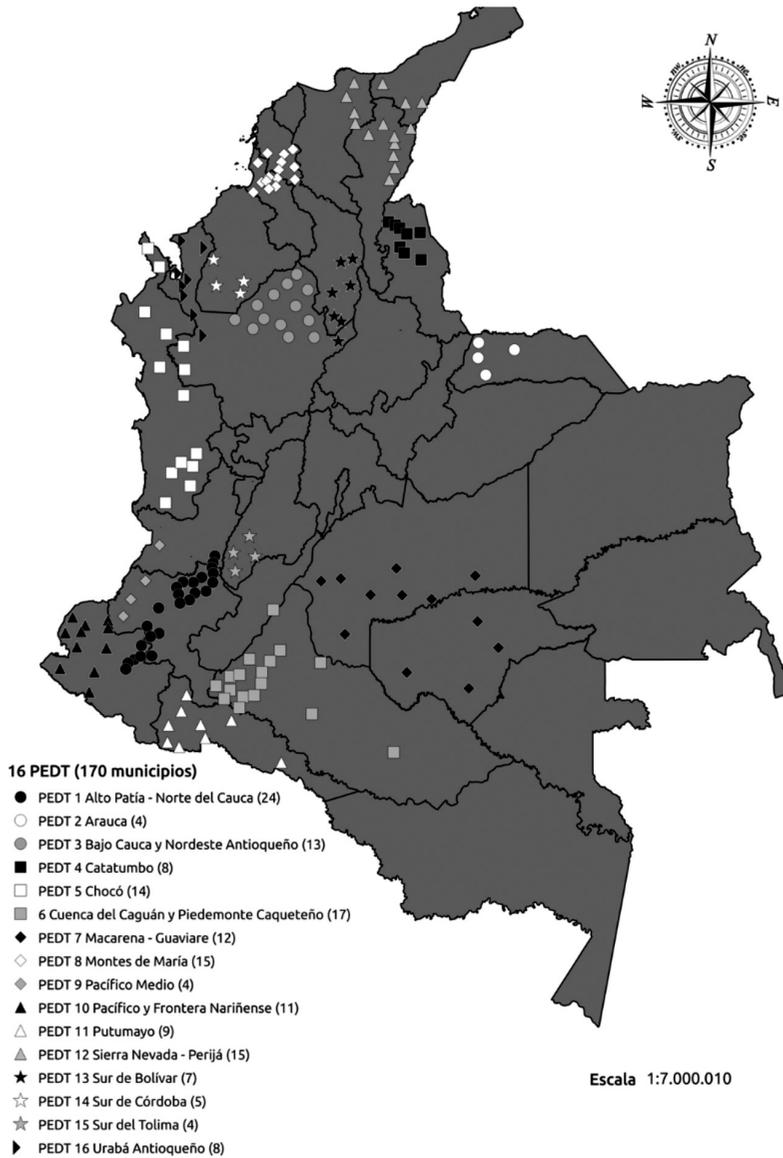
El Acuerdo fortaleció las ZRC, al prometer que serán iniciativas agrarias encaminadas a contribuir con “la construcción de la paz, la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas” (<http://www.altocomisionado-paralapaz.gov.co/>, 2016, pág. 21).

En este punto, de nuevo el estado se obligó a modificar la geografía administrativa, pues abrió la posibilidad de que a las existentes ZRC se adicione otras: “En el marco de los procesos de constitución de ZRC, que se harán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente, el Gobierno, como resultado de mecanismos de concertación, definirá con las comunidades interesadas las áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los

campesinos que adelantan o quieran adelantar procesos de constitución” (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 21).

Los programas de desarrollo con enfoque territorial

Mapa 4. Regiones de programas de desarrollo con enfoque territorial



Elaboración: Sergio Hurtado Sáenz, Proyecto La Superación del Conflicto Armado en Colombia. Perspectivas sociológicas, ESAP, 2017.

En el ATC, se enfatiza el desarrollo rural y se mencionan los enfoques territoriales de las políticas públicas de crecimiento económico: lo cual es un requisito *sine qua non* de la planeación del país. Unas políticas de desarrollo económico y social que no cuenten con las variables propias del territorio, están destinadas al fracaso.

El ATC introduce una innovadora figura para la planeación del desarrollo territorial, los PDET. En el país existen por ley por lo menos tres tipos de planeación para la gestión del territorio: los

[72]

planes de desarrollo económico y social, los planes de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento ambiental. El objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural. Son programas orientados a concretar las propuestas surgidas de la sociedad civil de implementar áreas de desarrollo territorial, de carácter especial en aquellas regiones que necesitan una protección sui generis del estado para integrarse al país moderno.

Ya que es conocida la tendencia hacia la andinización de la república, la cual ha llevado a la conformación de regiones de alto desarrollo económico enmarcadas en el triángulo geográfico delimitado por Bogotá, Cali y Medellín, y sus zonas de influencia, queda el resto del país como un conjunto de periferias marginales.

En el ATC se enuncia que los PDET tienen como metas lograr la transformación de la sociedad rural, proteger la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las comunidades indias y negras. Los PDET facilitarán el desarrollo y la integración de las regiones que han sufrido el enfrentamiento armado (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 22).

En el marco de los PDET, se establecen los planes de acción para la transformación regional e incluye todos los niveles del ordenamiento territorial. Dichos planes deberán ser concertados con las autoridades locales y las comunidades. Los planes deberán contemplar:

El enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 23).

En consecuencia, los PDET al alimentar el laberinto que es la gestión territorial en el país, posiblemente ayudarán a enredar dicho manejo, pues deberán competir directamente con los planes de desarrollo social y económico, los planes de ordenamiento territorial y los planes de manejo ambiental.

Por el momento, el gobierno deberá replantear buena parte de la legislación existente para el manejo de los asuntos territoriales y armonizar los mencionados instrumentos de planeación, con el fin de que ellos no terminen por anarquizar aún más la caótica administración territorial de la nación, sus regiones y localidades.

El estado se comprometió a revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación “con el fin de ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación” (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 49). El ATC señala que el gobierno adoptará medidas encaminadas a “promover que la conformación de Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye entre otros en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes” (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>, 2016, pág. 49). Esta parte del ATC refuerza la participación ciudadana en la planeación del desarrollo regional y local.

El decreto 000893 del 28 de mayo de 2017, por el cual se crean los PDET, los vincula a la Reforma Rural Integral (RRI), la cual tiene los siguientes propósitos:

Sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET), como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

De acuerdo con el decreto que instaura los PDET, con ellos se espera asegurar el bienestar y *el buen vivir* de la población en zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) Se aspira, así, a revertir los efectos del conflicto armado.

También con los PDET se quiere proteger la riqueza pluriétnica y multicultural e impulsar el desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria). (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) Asimismo, se estimularán las formas propias de producción de pueblos, comunidades y grupos étnicos, a través del acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Se quiere, también, impulsar el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, al implementar inversiones públicas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) Por tanto, se pretende hacer del campo un escenario de reconciliación, en el que se construya el “bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

[74]

El decreto no se limitó a señalar los grandes rumbos de los PDET, sino que a pesar de que el ATC había previsto la transformación de la totalidad de las zonas rurales, priorizó “las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegítimas.” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017) Con una duración de 10 años, los PDET son la apuesta más fuerte del ATC para construir la paz y coloca las bases para la génesis de la sociedad del postconflicto.

CONCLUSIONES

El ATC no altera los elementos céntricos de la organización territorial de la nación. Por ejemplo, deja de lado la temática de la distribución y uso del suelo, el desarrollo de la creación y fusión de las entidades territoriales, la creación de las regiones de administración y planificación, de las regiones territoriales, de las provincias, los territorios de las comunidades indígenas, los distritos, municipios y departamentos. Asimismo, deja intactas las unidades de administración territorial como las áreas metropolitanas, los distritos fronterizos, los territorios de las comunidades negras ribereñas, los territorios de las comunidades raizales, las asociaciones de municipios y departamentos.

Sin embargo, en el tema de la organización territorial del estado, el acuerdo introduce cambios coyunturales destinados a cimentar la paz y refuerza las tendencias de cambio estructural, enfocadas en la construcción de la sociedad del postconflicto desde los territorios. Coyunturalmente delinea los espacios necesarios para la incorporación de las FARC a la sociedad civil, a través de crear las

ZTEN, los PTN y las CTEP. Aquí rescata de nuevo el olvidado papel de la vereda como unidad de organización y administración territorial. La vereda en el país cumple un papel cenital, pues básicamente delimita las geografías del lugar, espacios que contienen y posibilitan las relaciones armónicas entre comunidad y naturaleza, y que ahora permiten la reintegración de las FARC a la sociedad civil.

Las modificaciones estructurales que introduce el ATC son importantes no sólo para la construcción de la paz, sino también de la sociedad del postconflicto. En los elementos introducidos se encuentran los factores básicos para echar a andar una paz real y una sociedad en convivencia pacífica. Estructuralmente, el ATC estimula la conformación de las ZRC. Unidades de organización territorial agraria, con larga tradición en el país y que cuentan con un desarrollo legislativo considerable. Las ZRC existen desde el año 1997 cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) constituyó “la primera ZRC en parte de los municipios de San José, El Retorno y Calamar. Posteriormente, en este mismo año fue constituida la segunda ZRC en las localidades del Pato Balsillas” (Osejo).

En el tema de la organización territorial, el acuerdo retoma una serie de ordenaciones y realidades constitucionales y legales ya existentes, a las que les da aire innovador.

Igualmente, el estado se ha comprometido a la delimitación de diversos ecosistemas, incluyendo los páramos, las fuentes hídricas, los bosques, etc., cuya adecuada mapeación y preservación permitirían enfrentar con éxito los desafíos de la crisis ecológica, entre otros, el del calentamiento global. Ingente tarea, pues se está no sólo frente a los esfuerzos que implica el trazado de las cartografías ambientales, también ante el desafío de dirigir y orientar el despoblamiento estratégico de ecosistemas tan importantes como los parques y reservas naturales. Como ya advierten diversas voces, se necesitará de una cirugía geopolítica bien afinada, con el objetivo de no echar por la borda los esfuerzos que se han realizado en el pasado. La tarea de recuperación de los ecosistemas y el trazado de sus nuevas fronteras políticas, es fundamental en la sociedad del postconflicto, pues se espera que ella permita recuperar los territorios afectados por diversas actividades incompatibles con el medio ambiente (la economía de la cocaína y la amapola, la minería ilegal, la agricultura en los páramos y otras fuentes de agua, y la deforestación).

En cuanto a la gestión territorial, el gobierno se ha comprometido con la novísima figura de los PDET, la cual puede terminar por dificultar el ejercicio de la planeación, debido a la multitud de instrumentos de tipo legal que conlleva. Los PDET pueden ser un punto de partida para lograr unificar la planeación del desarrollo social y económico desde las geografías regionales y locales. Los entornos demandan una planificación integral. El país no puede seguir con instrumentos de ordenamiento territorial que lo atan para orientar la ocupación del espacio; para prevenir efectos indeseables de fenómenos climáticos como La Niña o El Niño. A la vista del decreto 000894 del 28 de mayo de 2017, se puede afirmar que los PDET son la apuesta más fuerte para la construcción de una paz real y la generación de la sociedad del postconflicto. La cartografía de los PDET, que crea unas originales regiones de administración y planificación, demarca los primeros laboratorios de paz real, espacios geopolíticos de la no violencia que quizás se conviertan en punta de lanza para la superación del conflicto bélico.

En el universo del postconflicto será básico reformar el uso y distribución del espacio, las cartografías urbanas y rurales, los equipamientos urbanos, entre otras cosas, con el fin de que sirvan a un desarrollo social y económico a *escala humana*. Asimismo, es urgente revisar y modificar los

límites de las entidades territoriales con el fin de adecuarlas a los cambios económicos y sociales, y se resuelvan pacíficamente los diferentes problemas existentes por límites internos no trazados o mal delimitados.

Finalmente, es de rescatar el énfasis que se da en el acuerdo a la participación ciudadana, a la construcción de políticas de estado *de abajo hacia arriba*. Dicha orientación, indudablemente habrá de ampliar la democracia republicana y solidificar la paz y la sociedad del postconflicto; una sociedad en donde una adecuada organización territorial, delineada por las comunidades regionales y locales, habrá de ser el eje fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, M. (2010). *Espacio y guerra. Colombia Federal. 1858-1885*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Comisión de Ordenamiento Territorial. (1994). *Colombia hacia el milenio. Memorias del taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización*. Bogotá.
- Borja, M. (2016). Derecho, territorio y paz. En G. Eljach, J. Castrillón, & G. Niño (comps.) *La Paz. El derecho de la democracia*, Popayán, Universidad del Cauca, pp. 346-352.
- Fals, B. O. (1988). *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Bogotá, IEPRI/Siglo XXI.
- Jaramillo, S. (2017). Lo que sigue con las Farc, paso a paso, tras el nuevo cronograma de desarme, en *El Tiempo*, 4 de junio, p. 9-debes saber. (M. Gómez, Entrevistador).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Decreto 000893*. Decreto, Presidencia de la República.
- Montañez, G., Cubides, F., Ramírez, S., Suárez, N., Ardila, G., Carrizosa, J., Arocha, J. (2004). *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- [76] Oslender, U. (2011). *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Peñaranda Supelano, D. R. (2009). *Organizaciones indígenas y participación política en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- Pérez, F. (1862). *Análisis de la Revolución. Escritos según sus propios documentos*, Bogotá, Imprenta del Estado de Cundinamarca.
- Pueblo del Socorro, 1810. (2009). La Constitución del Estado Libre e Independiente de Socorro. En B. M. (Ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 21-24.
- Rodríguez, B.M. (2016). “Entes territoriales y participación. Minería y paz”, en *El Tiempo*, 23 de octubre, p. 8-debes leer.
- Rodríguez, B. M. (2017). Una sola alternativa. Parques en peligro. *El tiempo*, 7 de mayo, p. 8-debes leer.
- Vásquez, T., Vargas, R., & Restrepo, J. (. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Documento de Internet

- <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/>. (24 de 11 de 2016). Recuperado el 1 de 5 de 2017, de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>
- Osejo, A. (s.f.). <http://centromemoria.gov.co/>. Recuperado el 1 de 5 de 2017, de <http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados>: http://centromemoria.gov.co/cendoc/Procesodepaz/1.Politica-de-desarrollo-agrario-integral/Documentosrelacionados/Alejandra_Osejo_-_Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf