

El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia^[1]

The Peace Agreement and tertiary roads in Colombia

O Acordo de Paz e estradas terciários na Colômbia

L'Accord de paix et les routes tertiaires en Colombie

▲ Fuente: Autoría propia

Autores

Simón Rubiños Cea

Universidad Nacional de Colombia

srubinosc@unal.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-8980-0773>

Sebastián Isidro Espinosa

Universidad Nacional de Colombia

siespinosam@unal.edu.co

Recibido: 15/09/2021

Aprobado: 30/11/2021

Cómo citar este artículo:

Rubiños, Simón; Espinosa, Sebastián I. (2022). El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1): 149-160. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98480>

[1] Este artículo es resultado de investigación de la C. 13 de 2019 “Consolidación y fortalecimiento de los Grupos de Investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales” de la Universidad Nacional de Colombia. Código: 46443, grupo de investigación Desarrollo Territorial, paz y posconflicto del departamento de Ciencia Política. Además toma elementos del trabajo de grado: ¿Influencia supranacional en la institucionalidad de infraestructura vial en Chile y Colombia? Un análisis de la institucionalidad de concesiones viales desde el neoinstitucionalismo histórico de la Maestría en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Resumen

El presente artículo plantea una reflexión sobre los desafíos territoriales del Acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, a partir del problema de la conexión vial —específicamente las vías terciarias— de territorios en conflicto. Se observa que la red vial del país privilegia la aceleración de flujos y la disposición de regiones geográficas para la globalización, por sobre la articulación social y territorial. Sin embargo, el Acuerdo sigue siendo una oportunidad para articular comunidades antes en guerra, en lugar de ahondar la marginación territorial y su acople al mercado y la guerra. Para ello, primero, se establece una discusión teórica desde la perspectiva socio-espacial, construyendo una aproximación crítica hacia el desarrollo de determinadas infraestructuras y la perspectiva colonial con que se desarrolla la red vial del país. Segundo, se reflexiona sobre el estado e institucionalidad de la red terciaria, visibilizando el progresivo abandono estatal. Tercero, se abordan los contenidos del Acuerdo respecto a infraestructura y vías terciarias. Finalmente, se estudian los desafíos territoriales de las vías terciarias para la paz.

Palabras clave: infraestructura de transporte, Acuerdo de paz, desarrollo, territorio, colonialismo

Autores

Simón Rubiños Cea

Simón Rubiños es ingeniero constructor de la Universidad de Valparaíso, magíster en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del CELAG y del GT-CLACSO Territorialidades en disputa y r-existencias; investigador asociado de movimientos sociales, en asuntos territoriales, asesor y analista político, columnista.

Sebastián Isidro Espinosa

Sebastián Espinosa es politólogo de la Universidad Nacional de Colombia con una maestría en Hábitat y estudios de vivienda de la misma universidad. Profesor de cátedra del departamento de ciencia política de la Universidad Nacional e investigador del conflicto armado.

Abstract

This article presents a reflection on the territorial challenges of the Peace Agreement between the FARC-EP and the Colombian State, from the perspective of the road connection — specifically the tertiary roads— of territories in conflict. It is observed that the country's road network favors the acceleration of flows and the provision of geographic regions for globalization over social and territorial articulation. However, the Agreement continues to be an opportunity to articulate communities previously at war, instead of deepening territorial marginalization and its connection to the market and war. For this, first, a theoretical discussion is established from the socio-spatial perspective, building a critical approach towards the development of certain infrastructures and the colonial perspective with which the country's road network is developed. Second, the article examines the state and institutionality of the tertiary network, making visible the progressive abandonment of the state. Third, the contents of the Agreement regarding infrastructure and tertiary roads are addressed. Finally, the territorial challenges of the tertiary pathways for peace are studied.

Keywords: transportation infrastructure, development, peace agreement, territory, colonialism

Résumé

Cet article présente une réflexion sur les enjeux territoriaux de l'Accord de paix entre les FARC-EP et l'État colombien, à partir du problème de la liaison routière — plus précisément les routes tertiaires— des territoires en conflit. On constate que le réseau routier du pays privilégie l'accélération des flux et la mise à disposition d'espaces géographiques pour la mondialisation, plutôt que l'articulation sociale et territoriale. Cependant, l'Accord continue à être une opportunité d'articuler des communautés auparavant en guerre, au lieu d'approfondir la marginalisation territoriale et son lien avec le marché et la guerre. Pour ce faire, dans un premier temps, une discussion théorique est établie du point de vue socio-spatial, construisant une approche critique envers le développement de certaines infrastructures et la perspective coloniale avec laquelle le réseau routier du pays est développé. Deuxièmement, l'article réfléchit sur l'état et l'institutionnalisation du réseau tertiaire, rendant visible l'abandon progressif de l'État. Troisièmement, le contenu de l'Accord concernant les infrastructures et les routes tertiaires est abordé. Enfin, les enjeux territoriaux des voies tertiaires pour la paix sont étudiés.

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre os desafios territoriais do Acordo de Paz entre as FARC-EP e o Estado colombiano, a partir da problemática da conexão rodoviária — especificamente as estradas terciárias— dos territórios em conflito. Observa-se que a malha rodoviária do país favorece a aceleração dos fluxos e a disponibilização de regiões geográficas para a globalização, em detrimento da articulação social e territorial. No entanto, o Acordo continua sendo uma oportunidade para articular comunidades antes em guerra, ao invés de aprofundar a marginalização territorial e sua conexão com o mercado e a guerra. Para tanto, em primeiro lugar, estabelece-se uma discussão teórica a partir da perspectiva socioespacial, construindo uma abordagem crítica em relação ao desenvolvimento de determinadas infra-estruturas e à perspectiva colonial com a qual a rede viária do país se desenvolve. Em segundo lugar, o artigo examina o estado e a institucionalidade da rede terciária, tornando visível o abandono progressivo do estado. Terceiro, o conteúdo do Acordo sobre infraestrutura e estradas terciárias é abordado. Finalmente, são estudados os desafios territoriais das vias terciárias para a paz.

Palavras-chave: infraestrutura de transporte, desenvolvimento, acordo de paz, território, colonialismo

The logo features a stylized white graphic element resembling a lowercase 'i' or a similar character, followed by the text '32(1)' in a bold, sans-serif font.

El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia

Mots-clés: infraestructuras de transporte, desarrollo, acuerdo de paz, territorio, colonialismo

Introducción

En este trabajo se reflexiona sobre la relación entre infraestructura y territorio, y sus vínculos con la paz territorial. Como es sabido, el territorio colombiano ha sido afectado tanto por un conflicto armado como por un Estado con presencias diferenciadas (González, 2012). Esto se ha traducido en la anexión gradual de regiones y zonas marginadas, concebidas como fronteras internas para la expansión de proyectos industriales y de desarrollo. Este proceso impidió desarrollar una infraestructura vial que articulara dichas zonas al país, acentuando su marginación al no estar integradas a la república mediante una red vial oficial que permitiera el tránsito de mercancías y el control militar (Serje, 2011, p. 140).

Frente a ello, el Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el Estado se erigió como una posibilidad para alcanzar la paz territorial y facilitar la anexión de dichas regiones al país. Sin embargo, resulta necesario reflexionar sobre el carácter e importancia que recae sobre este tipo de infraestructura, ya que, en el contexto actual, tanto la institucionalidad como la participación de actores, la formulación y decisión de políticas y la agenda pública se supeditan a un análisis a partir de perspectivas de mercado (Martínez & Soto, 2012). El Acuerdo, como política pública, tampoco puede escapar a dicho análisis.

Espacialidad Colonial y Desarrollo Vial

Este apartado busca construir un marco referencial orientado hacia una reflexión crítica sobre la construcción y desarrollo de proyectos de infraestructura, particularmente en, desde y para Latinoamérica. Inicialmente, precisemos qué es un camino o vía. Los caminos son ejes físicos a través de los cuales se concretan poblamientos y relaciones sociales y económicas que consolidan una región o sociedad. La construcción de estos caminos los convierte en vestigios históricos de sus transeúntes y permite entender formas y procesos de apropiación de espacios geográficos (Botero, 2007).

Desde una perspectiva antropológica, caminos y senderos son trayectorias espaciales resultantes del tránsito de personas y grupos, principalmente a pie y luego apoyados por animales. La transformación de dichas trayectorias de los caminos, como expresión concreta del proceso de construcción, apropiación y producción espacial (Méndez-Quirós & García, 2017), se dio con el paso del tiempo. Producto de ello, el desarrollo de redes prehispánicas de interconexión no fue azaroso o caótico, sino resultado de relaciones dialógicas entre espacio, territorio y sus habitantes.

Históricamente, desde los primeros momentos de la modernidad-colonialidad, la red vial se construyó adaptando redes existentes, alargando rutas imperiales desde los puertos para movilizar el comercio y el drenaje metalúrgico, donde los privados poco invertían, quedando su mantenimiento a cargo de entidades que rebuscaban financiamiento y utilizaban

Como resultado de su implementación, el Acuerdo busca articular territorios marginados mediante planes nacionales y fomentar la industria y la presencia estatal. Sin embargo, el camino hacia este objetivo ha sido lento y se ha concentrado, principalmente, en el desarme e incorporación de las FARC a la vía política, mientras que lo demás presenta baja o nula implementación

mano de obra indígena (López, 1992). El alargamiento inició desde las rutas marítimas del imperio español (por ejemplo, Veracruz y Acapulco en México, El Callao en Perú y Cartagena en Colombia), en desmedro de una mayor conexión con ciudades del sur, como Santiago de Chile, situación sostenida hasta entrado el siglo XIX (López, 1992).

Durante la Colonia, el nombre de camino real recayó sobre aquellos caminos que conectaban las ciudades con las minas, las cuales sostuvieron la expansión imperial, un proceso auspiciado por la explotación privada donde la corona legisló para proteger el tráfico y las regalías obtenidas de la extracción (Pérez, 2001).

Posteriormente, las obras viales comenzaron de la mano de autoridades que siguieron el ideario español y, desde entonces, las carreteras han sido esenciales para el extractivismo en nuestra América. Dentro de su espacio geográfico se encuentran vastas extensiones consideradas como refugio de lo natural, así como frontera para la expansión de la industria y la extracción (Santos, 1993). No obstante, allí existían —y resisten— diversos poblamientos que fueron, y siguen siendo, desconocidos y definidos como parte de lo natural (Porto-Gonçalves, 2002). Fue sobre este ‘vacío’ que se constituyeron los Estados, los cuales surgieron no para el bien común o la cohesión de territorios, sino como construcción sociocultural para ejercer el poder desde una perspectiva colonial (Serje, 2011).

Este último concepto nos permite problematizar la relación entre infraestructura y territorio. Según Serje (2011), lo colonial se entiende como un conjunto de dispositivos sociales y culturales que legitiman, dan sentido y hacen posible la subordinación y explotación de personas, grupos y formas de vida social, económica y política, para poner en marcha los designios de la cultura moderna, y su modo de producción.

Si bien se pensó que el colonialismo se acabó a finales del siglo XIX, el influjo europeo persistió, ahora con la apropiación territorial por parte de industrias extractivas para sostener los procesos de acumulación de riquezas. En este sentido, la modernidad trajo nuevas formas de colonialidad, configurando Estados como post-colonialidad, como una nueva cara de una colonialidad global (Mignolo, 2002).

A mediados del siglo XX, el neoliberalismo y el desarrollo reconfiguraron la metáfora moderno-colonial de Viejo y Nuevo Mundo, como nueva dialéctica entre Primer y Tercer Mundo, sin romper la visión

colonial de los territorios, imponiendo el desarrollo como tercera ola colonizadora, después de la religión y la ciencia (Porto Gonçalves, 2015). Esta condición, sostiene Plehwe (2009), reproduce estereotipos arraigados desde la época colonial, marcando una adecuación y actualización espacio-temporal de la visión original del colonialismo.

Desde su establecimiento, el par desarrollo/subdesarrollo imprimió el rol de productores primarios al Tercer Mundo, siendo obligados a especializarse en la exportación de bienes y servicios para cerrar brechas con el Primero. El avance neoliberal en el mundo ha concentrado economías, generando desarrollos geográficos desiguales donde algunas zonas se enriquecen y otras se empobrecen; marginando formas de reproducción territorial no hegemónicas, que quedan atrapadas en un espiral descendente, y creando concentraciones regionales desiguales de riqueza, poder e influencia (Harvey, 2014).

Estas zonas marginadas son concebidas por los Estados como espacios a incorporar a la globalización para extender industrias con rasgos específicos precisados en el marco de un ordenamiento territorial intencionado (Santos, 1993). Según Porto-Gonçalves (2002), este proceso reordena el territorio bajo la perspectiva hegemónica, superponiendo una apropiación (territorialización) de espacios geográficos (territorios) y sus habitantes y desarrollando relaciones e identidades allí inscritas (territorialidad).

Con el desarrollo como meta, y en un Estado dominado por las élites, estas conducen al país en favor del crecimiento económico como sostén del progreso. A su vez, priorizar determinada infraestructura evidencia la intención de articular territorios para establecer y superponer mercados, estructuras desarrollistas y regiones económicas alrededor de recursos naturales. Estos territorios se vinculan al mercado donde prevalecen lógicas colonialistas y el rol predominante de países extractivistas (Villegas, 2013).

Considerando esto, la búsqueda de nuevas rutas responde a la necesidad de acelerar y abaratar costos de explotación y transporte de mercancías bajo el supuesto de integración territorial (Ceceña, Aguilar & Motto, 2007). Así, el desarrollo aparece como reproducción del capitalismo y transforma socioespacialmente territorios, causando pobreza real, desigualdad, despojo y dominación sobre territorialidades-otras (Betancourt, 2014).

Red Vial Terciaria en una Colombia en Conflicto

En el escenario anterior se ha desarrollado la infraestructura vial latinoamericana, donde el caso colombiano ha seguido un ritmo lento (Londoño, 2010) con resultados precarios, aumentando costos de producción y desplazamiento. En épocas anteriores, la infraestructura privilegió conectar y articular territorios y permitió el desarrollo de pueblos conectados; sin embargo, hoy se busca dar fluidez al tránsito de mercancías entre centros de producción y de consumo, con lo cual el territorio se articula alrededor del extractivismo (Betancourt, 2014).

El mapa de carreteras de Colombia refleja cómo se ha favorecido el centro productivo y político, lo cual ha acelerado el flujo de mercancías, agudizado diferencias espaciales y marginado territorios no-productivos (Rincón-Avellaneda, 2016), que, además, se condicen con zonas vulnerables del posconflicto. Así se ha evidenciado su concentración en el centro y noroccidente del país, quedando marginado el Sur, Amazonas, Orinoquia, Pacífico y Urabá: zonas menos productivas y más vulnerables.

Esto también se da en la red terciaria que, a pesar de los esfuerzos, sigue siendo precaria y ausente, sin mayor pavimentación en zonas rurales y, además, configura territorios marginados producto de la falta de articulación al país. Esto se suma a la presencia diferencial del Estado y del conflicto, a los procesos de colonización marginal producto de la conflictividad, y su anexión gradual a la nación (Serje, 2011; González, 2012).

Actualmente, no existe un inventario oficial ni cifra exacta de las vías terciarias. Según estimaciones oficiales, el país cuenta con 142,284 km de vías terciarias (MinTransporte, s/f), donde, de cada 10 km, siete son municipales, dos nacionales y una departamental. De estas, muchas son angostas, con pendientes inadecuadas y de poco tránsito (Ospina, 2016).

La misma inconsistencia se observa respecto a la conformación y conservación de estas vías terciarias: el 6% está pavimentado, 70% afirmado y 24% en tierra; y del 70% afirmado, solo el 28.3% está en buen estado (DNP, 2016). En densidad, el promedio es 12.8 km cada 100 km² (Acosta & Alarcón, 2017); las zonas de buena conectividad son minoría, coincidiendo con

aquellas de menor porcentaje de ruralidad, mientras que las peor conectadas superan el 50%, situación análoga a la de las zonas de alta incidencia del conflicto (DNP, 2016).

En cuanto a institucionalidad de vías terciarias, su evolución ha tendido hacia una menor responsabilidad estatal. Según la Ley 105 de 1993, las redes municipales o terciarias son vías urbanas, suburbanas y de propiedad del municipio, caminos de penetración que conectan cabeceras municipales con veredas y estas entre sí (Ospina, 2016).

A lo largo del tiempo, la institucionalidad ha variado, pero desde 1992 su presencia se ha intensificado. En 1962 fue creado el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), adscrito al Ministerio de Obras Públicas. Este fondo fue responsable de la ejecución directa de proyectos y de la inspección de aquellos ejecutados con aportes estatales (Decreto 2569, 1983). Sin embargo, desde entonces se ha ido reduciendo la competencia ministerial sobre la red terciaria mediante reformas que han traspasado la propiedad a los municipios, bajo el auspicio de organizaciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto se ha hecho mediante préstamos que solicitaban el traspaso de la responsabilidad de la red terciaria a los municipios, la reducción de la estructura ministerial y la intromisión privada en la prestación de servicios asociados a infraestructura vial como su construcción y/o mantención (Rubiños, 2019).

En 1992 se reformó el Fondo como Instituto Nacional de Vías (INVIAS) (Decreto 2171, 1992). En 1993, la Ley 105 dispuso la cesión de vías veredales a los municipios y la liquidación de oficinas regionales, en 1994 se instauró la Junta Liquidadora del FNCV (Decreto 1212, 1994) y en 1996 se creó la Subdirección de Concesiones (Decreto 1947, 1996).

El Fondo aún existía en 2003, momento en el que se fijó un plazo de dos años para su liquidación y en el que quedó impedido para celebrar nuevos contratos, mientras que los pendientes pasaron al INVIAS, junto con la red terciaria (Decreto 1790, 2003). El traspaso agregó la responsabilidad de coordinar la entrega de infraestructura concesible al Instituto de Concesiones (INCO) (Decreto 2056, 2003). En 2013 se reemplazó el INCO por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), cediéndole la red concesionada; asimismo, se liquidó el FNCV y la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea pasó de la Secretaría General Técnica a la Dirección Operativa del INVIAS (Decreto 2618, 2013).

Finalmente, en 2014 se crearon los Grupos Internos de Trabajo, se dividió la Subdirección en Grupos de Red Férrea y Grupos Zonales de Vías Terciarias, integrados por Oriente, Occidente, Norte y Sur. Los tres primeros tienen las mismas funciones y el último, de mayor jerarquía, está a cargo de los aspectos técnico, operativo y económico, y de la supervisión de los demás (Resolución 00130, 2014).

Así, se puede observar cómo la responsabilidad sobre la red terciaria fue disminuyendo en jerarquía y potestad, pasando de ser el centro de una entidad adscrita al ministerio a quedar a cargo de un grupo zonal. Se identifica, también, un desligamiento secuencial en el que las redes son traspasadas a los municipios, de acuerdo con lineamientos de las organizaciones multilaterales que financiaron la reforma del Estado.

Además, en paralelo al último paso, en 2014 se promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454, 2011), la cual asignó competencias para definir áreas especiales y regiones de planeación y gestión, permitiendo crear supraregiones para distribuir competencias y recursos desde la visión desarrollista del Estado para fortalecer la unidad nacional. Este cuerpo legal no considera en parte alguna la participación, las consultas ciudadanas o el tratamiento especial a quienes habitan dichas regiones, lo que pone en evidencia la intención de articular territorios para establecer mercados y asentar estructuras económicas en ellas sin considerar territorialidades-otras, como si formarían parte del paisaje natural y vacío; todo esto, por supuesto, impone un des/ordenamiento territorial.

Respecto al financiamiento, según la Ley 105, la Nación y las entidades territoriales tienen asignaciones presupuestales y pueden usar recursos propios y otros medios, como el desarrollo de infraestructura mediante concesiones, hoy Asociaciones Público-Privadas (APP).

Como vemos, la infraestructura replica la sociedad constituida en el tiempo, privilegiando centros políticos, productivos, económicos y urbanizados. Esto, según lo descrito, perpetúa diferencias espaciales y fronteras internas, propiciando la marginación de regiones no-productivas, de menor densidad vial, mayor ruralidad y menor aporte al PIB. Si bien se han adelantado diversas políticas públicas para corregir esto, desde un tiempo a esta parte los recursos se han reducido, así como la responsabilidad del Estado con las vías terciarias. En paralelo, el ministerio robustece la gestión de concesiones (Rubiños, 2019) en las que

las entidades se vuelven coprestadoras y les son asignados recursos insuficientes para la autogestión.

El Acuerdo de Paz y las Vías Terciarias

Se puede señalar que el Acuerdo Final de Paz corresponde a una política pública para superar el conflicto entre el Estado y las FARC-EP. Lo anterior, dentro del modelo neoliberal de desarrollo, permite erradicar enfrentamientos y desenvolver estructuras formales e institucionales en cada territorio, así como anexarlas al país para llevarles desarrollo y cerrar brechas urbano-rurales, según el imaginario del gobierno.

El Acuerdo incluye la Reforma Rural Integral (RRI) que plantea, entre otras cosas, mejorar la conectividad vial para articular el territorio y propiciar el desarrollo económico y social, reduciendo brechas mediante planes nacionales que garanticen la presencia estatal en territorios de colonización. También, incluye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para la inversión de recursos concertada con comunidades rurales, teniendo en cuenta cada territorio y sus habitantes (ART, s.f.).

Dentro de infraestructura se incluyó el Plan Nacional de Vías Terciarias, con el propósito de fomentar la participación comunitaria para su mantenimiento y sostenibilidad y de estimular las economías campesinas al contratar mano de obra y materiales locales (ART, s.f.). Por esto resulta clave elucidar la relación entre el Estado y sus territorios dentro del Acuerdo, debido a que se muestra una intención para superar el conflicto y no solucionar las raíces de la conflictividad. El Acuerdo busca extender el modelo de desarrollo y las instituciones estatales sobre regiones antes marginadas, dentro de la naturaleza neoliberal del estado colombiano.

Vías Terciarias, PDET y la Implementación Simulada

El Acuerdo, como política pública, se enmarcó dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del segundo gobierno de Santos, cuya promulgación mencionó la creación de mecanismos de intervención en territorios rurales mediante planes de inversión para el ordenamiento social y productivo (Artículo 100, Ley 1753, 2015). Dicho PND decía que, para fomentar el crecimiento e integrar territorios, se requerían mejores vías, ya que su deficiencia encarece la produc-

ción, frena la integración y el crecimiento. Como solución, se planteó fomentar concesiones y transformar el campo mediante vías terciarias (DNP, 2015).

En ese PND se propuso la estrategia de infraestructura para la transformación del campo y la consolidación de la paz, que promovía la conservación de plataformas rurales y vías terciarias en zonas vulnerables al posibilitar la presencia estatal. El PND insistió en ceder su gestión a los municipios, promoviendo un sistema de gestión vial, inventario y priorización de ejes de integración económica, entre otras medidas.

Esto derivó en el CONPES 3857 de 2016, sobre la gestión de la red terciaria, que, entre otras cosas, planteó una metodología para priorizar ejes de integración según criterios espaciales, sociales y económicos (DNP, 2016a). El CONPES indicó, además, que la participación ciudadana ha permitido fortalecer la red, optimizar recursos y generar empleo comunitario. En línea con esto, otro producto fue la Agencia de Renovación del Territorio (ART), para coordinar la intervención en zonas priorizadas en el posconflicto para su reactivación económica y social, fortalecer instituciones y sumarlas al desarrollo nacional (Decreto 2366, 2015). Dentro de sus actividades está fomentar la participación comunitaria para priorizar y estructurar proyectos, incluyendo las vías terciarias (ART, s/f).

Además, la ART creó un banco de proyectos para las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), para que empresas privadas contribuyentes del impuesto a la renta, que en el período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33,610 Unidades de Valor Tributario, puedan efectuar el pago invirtiendo en estos, previo visto bueno del DNP, en el marco del programa Obras por Impuestos (Artículo 238, Ley 1819, 2016). Además, se fijó el Plan 50/51 para intervenir de forma participativa 50 km de vías terciarias en 51 municipios priorizados en los primeros 100 días de implementación, con un presupuesto de \$50,000 millones del antiguo Fondo Nacional de Regalías (ART, 2018).

Por otra parte, en 2017 se modificó el Artículo 361 de la Constitución para que los remanentes del ahorro pensional territorial del Sistema General de Regalías (SGR) se destinen a la implementación del Acuerdo. También se fijó que durante los próximos 20 años el 7% de los ingresos del SGR se destinarán a ese propósito y que, para financiar la infraestructura vial del Acuerdo, se trasladará el 60% de saldos no aprobados

del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación al 31 de diciembre de 2016 (Acto Legislativo 04 de 2017).

De vuelta a los PDET, estos involucran 11 mil veredas en 170 municipios de 16 subregiones priorizadas, e incluyen seis Zonas de Reserva Campesina, 452 resguardos indígenas, comunidades, actores y actrices de los territorios para priorizar la inversión estatal de los próximos 10 años (ART, 2017). Su formulación se dividió en tres fases —veredal, municipal y subregional—, alcanzando a consolidar nueve subregiones a septiembre de 2018, mientras que las ocho restantes se articularon en el gobierno de Iván Duque.

Al llegar al poder, Duque señaló que el país requería aumentar la red terciaria con esquemas participativos para consolidar corredores viales para la competitividad (Portafolio, 2018), lo cual corresponde a la continuidad de políticas existentes. Sin embargo, desde el cambio de gobierno, los PDET y la inversión en vías terciarias entraron en un terreno incierto (Pacifista, 2020) y se convirtieron en el único flanco de avance en la implementación.

Al respecto, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político indica que la administración actual continuó los PDET aplicando una estrategia que no coincide con lo acordado, reduciendo su implementación. Además, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) tampoco corresponden a lo firmado. Incluso, los avances en implementación informados por el gobierno corresponderían a una simulación, dado que son resultados de programas relacionados como Obras por Impuestos, de proyectos aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) y de Obras de pequeña infraestructura comunitaria (CEPDIPO, 2020).

A manera de conclusión de este apartado, las políticas de infraestructura vial son parte esencial del desarrollo y el mercado. Con la finalización del conflicto con las FARC-EP, parte de la ruralidad colombiana se vuelve disponible para su articulación al país y, por ende, a lo global, en la medida en que en ella se implementarán planes de desarrollo y, si como producto de esto se conectan comunidades marginadas, el resultado será aún mejor. Además, se abre la construcción vial a privados, situación más evidente en la red primaria, pero también respecto a las vías terciarias con las ZOMAC y el programa Obras por Impuesto.

Desafíos Territoriales de las Vías Terciarias

De acuerdo al tercer informe KROC, los puntos con mayor avance han sido dejación de armas y mecanismos de verificación, mientras que víctimas y drogas se encuentran en una relativa medianía. Respecto a la RRI y la Participación Política, estas presentan menos de la mitad de las iniciativas iniciadas. Además, de la primera solo el 2% está cumplido y el 29% muestra implementación mínima, mientras que, para la participación, el 10% de ellas están cumplidas y un 43% presenta escaso avance, evidenciando el desinterés estatal en su implementación (Rubiños, 2019a).

Como resultado de su implementación, el Acuerdo busca articular territorios marginados mediante planes nacionales y fomentar la industria y la presencia estatal. Sin embargo, el camino hacia este objetivo ha sido lento y se ha concentrado, principalmente, en el desarme e incorporación de las FARC a la vía política, mientras que lo demás presenta baja o nula implementación.

Según INDEPAZ, a mayo de 2020, 1,077 personas fueron asesinadas en el marco del postconflicto, incluyendo líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y el medio ambiente y firmantes del acuerdo, entre otros, todos relevantes a nivel territorial. En enero, el 50% de las muertes se produjeron en 10 de las 17 regiones PDET (MOE, 2020). A lo anterior podrían sumarse otras medidas del gobierno de Duque, como la desfinanciación de la Agencia de Renovación Territorial, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (Partido FARC, 2020), o la decisión de mejorar solo el 0.5% de las vías terciarias de los municipios PDET, donde el 77.5% de estas se encuentran en mal estado (Pacifista, 2020).

El Acuerdo levantó una férrea oposición que utilizó la polarización para imponer el No en el plebiscito. Esto obligó a renegociar sus términos con actores hegemónicos no-estatales cercanos a grupos religiosos, al conservadurismo y al uribismo, como Marta Lucía Ramírez, quien señaló que la RRI debería incluir la posibilidad de que el sector empresarial y los grandes inversores inviertan en el campo a través de infraestructura o proyectos agroindustriales (OACP, 2016).

Esto acentuó la centralidad de la industria, escondiendo tras ‘necesidades locales’ la instrumentaliza-

ción del desarrollo rural para consolidar el modelo agroindustrial sin reconocer territorialidades campesinas/rurales, afrodescendientes o indígenas. La oposición al Acuerdo ubicó el agronegocio sobre lo local y facilitó el acceso a tierra ‘improductiva’ al gran capital para continuar la acumulación de riquezas y la explotación de recursos naturales, ahondando la expansión/invasión, sosteniendo el proyecto moderno-colonial.

Lo anterior se sostiene debido a que el Acuerdo señaló que se emitiría una ley para promover otras formas acceso a tierras (Mesa de Conversaciones, 2017). Esta fue la Ley 1776 (2016) de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), la cual señala que se podrá solicitar al gobierno la concesión, arriendo u otra modalidad no traslativa de dominio de bienes nacionales inmuebles para ejecutar proyectos productivos. Esta ley ha sido criticada por organizaciones sociales por restringir el acceso de campesinos a la tierra y por permitir la explotación sin límite espacial ni temporal. Así, el Estado, en vez de mejorar las condiciones del campesinado y de las personas vulneradas para garantizar la implementación, avanza en sentido contrario (ANZORC, 2017).

Por otra parte, la RRI señala la necesidad de invertir en vías terciarias para superar brechas urbano-rurales. Y si, efectivamente, se cuenta con la oportunidad para ello, el proceso debería incluir voces desde los territorios, donde las personas que allí habitan también piden vías terciarias, como placa-huellas, para conectar sus mercancías con centros de consumo y potenciar la economía familiar a nivel local, mediante infraestructura que les permita vivir en condiciones mínimas de dignidad en las zonas rurales (Castillejo, 2018).

Sin embargo, las políticas estatales para el desarrollo vial se hacen desde una centralidad que prefiere el flujo acelerado de recursos desde centros de producción a gran escala que aquel de consumo y exportación. Un ejemplo: dentro de los PDET se encuentra el de Arauca, en la Orinoquía, compuesto por los municipios de Arauquita, Fortul, Saravena y Tame, construido por 5,256 representantes. Esta subregión suma 63,983 víctimas del Registro Único de Víctimas y abarca 1'055,627 ha, de las cuales el 16% están en Parques Naturales y 12.4% en Zonas de Reserva Forestal. Además, el 33% de los predios rurales están en tenencia informal (ART, 2018a) y el 48% de población rural presenta pobreza multidimensional, falta de alcantarillado (99%), acueducto (82%), baja educación (87%), el 13.5% de viviendas no tienen electricidad y hay 12,460

km de vías terciarias y una economía centrada en la extracción minero-energética (Molano, 2018).

Entre los objetivos del PATR (ART, 2018a) está garantizar la infraestructura necesaria para potenciar la capacidad productiva, la integración y conectividad con el país y el acceso a bienes y servicios. Para esto se incluyeron siete iniciativas viales, de las cuales cinco son mejoramiento y pavimentación de corredores estratégicos, uno para construcción de puentes y otro para reparar tres existentes por un total, en 2016, de \$276,652 millones. A 2020, se han adelantado 92 proyectos por un valor de \$120,052 millones. No obstante, el conteo, tal como se señaló anteriormente, contempla Obras PDET, proyectos productivos, Obras por Impuestos y OCAD Paz (ART, 2020).

Pero sobre la región se cruzan otras dos situaciones que pueden evidenciar la postura de este artículo. En primer lugar, dentro de las áreas potenciales para el emplazamiento de las ZIDRES en el país, 268,545 ha corresponden al departamento de Arauca: el 3,7% del total (DNP, 2018). En segunda instancia, sobre el departamento se emplaza la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), particularmente el denominado Eje Andino, el cual abarca 284.6 millones de hectáreas, desde Venezuela hasta Perú, donde el 25.7% de la superficie corresponde a Colombia, conectando la Orinoquia con el puerto de Buenaventura (COSIPLAN, 2018).

Estos ejes de integración corresponden a franjas multinacionales de territorio que concentran espacios naturales, asentamientos, zonas productivas y flujos comerciales para acelerar movimientos de mercancías, articulando territorios como una reestructuración geográfica para el extractivismo (Betancourt, 2014). En Arauca se extiende el paquete de proyectos denominado Grupo 3 “Conexión Venezuela (Eje Orinoco-Apure)-Colombia (Bogotá) III”, compuesto por los pasos fronterizos en Saravena y Arauca, la pavimentación entre Saravena y El Nula, una carretera entre Tame y Villavicencio, el Puente José Antonio Páez, la pavimentación entre Tame y Arauca, y un proyecto entre El Piñal y Saravena, por un total de US\$59’590,000 (Salazar, 2008).

Parte de los municipios involucrados en estos proyectos forman parte del PDET citado y pidieron priorizar la pavimentación veredal, buscando la conexión Arauquita-Tame, que no se condice con los proyectos promovidos por la IIRSA (ART, 2018a, COSIPLAN, 2018). En otras palabras, esto constituye una disocia-

ción entre objetivos estatales y locales, ya que se han desarrollado millonarias inversiones durante 20 años para disponer una ruta que acelerara flujos desde Caracas hacia Buenaventura y no la red local. Con el PDET de Arauca se comprendió que las necesidades territoriales iban por otro lado: vías por zonas diferentes a las priorizadas en la IIRSA; concentración de políticas y recursos, públicos y privados, para mejorar la conexión entre centros productivos, y el fomento del consumo e inclusión en mercados globales, por encima de la articulación de redes regionales locales.

Así, en vista de lo anterior es necesario señalar los desafíos territoriales de las vías terciarias, los cuales pueden pensarse como secuenciales. El primero, corresponde a lograr implementar los PDET según lo concebido en el Acuerdo, dentro del modelo estatal existente. Esto porque se entiende que tanto el Acuerdo como los planes propuestos no son ninguna reforma estructural. Además, podrían significar una ventana para desconcentrar presupuestos desde una priorización local, facilitando condiciones de comunicación de zonas aisladas y la consolidación de una economía local, antes que su anexión a la matriz neoliberal como despensa para el suministro de bienes y recursos para la demanda global de estos.

Por otra parte, Colombia presenta falencias sustanciales respecto a vías terciarias. Como se evidencia, esto no ha sido aleatorio, sino que responde al actuar estatal que ha insistido en entregar las vías a entidades territoriales que no tienen las capacidades para su administración (DNP, 2016b; Contraloría, 2017). En este sentido, un segundo desafío tiene que ver con continuar la implementación del CONPES 3857, el cual corresponde a una primera herramienta para conocer el estado y el patrimonio de vías terciarias. Si bien propone una priorización por ejes, que incluye criterios económicos, también señala otros de carácter social, lo cual podría derivar en una mejor articulación territorial. Esto debería ocurrir sin transferir la propiedad de las vías terciarias a los municipios y, por el contrario, debería permitir avanzar hacia la centralización de la responsabilidad de la red terciaria antes de delegarla y eximir de la generación de recursos a las entidades nacionales.

Un tercer desafío guarda relación con programas diseñados con focalización producto de la vulnerabilidad en el postconflicto, como el programa 50/51, que permitió desarrollar infraestructura terciaria y mejoramiento vial que ha significado mejor conectividad en dichas zonas. Lo que corresponde ahora es

consolidar una institucionalidad análoga y de escala nacional, en contravía a la desfinanciación promovida por sectores de los gobiernos de turno. Esta escala nacional, en articulación con planes sectoriales podría propiciar la participación comunitaria o convenios solidarios con las Juntas de Acción Comunal, similares al Obras por Impuestos, sin que las empresas prioricen la inversión, sino que esta se piense en función de quienes habitan los territorios.

Los desafíos mencionados se subsumen en un desafío mayor: cambiar el foco colonial en la relación estado-territorio. Dicha relación se ve reflejada en el desarrollo de infraestructura vial y en la marginación de regiones del país al considerarse no-productivas bajo la lógica neoliberal.

En el Acuerdo Final y políticas posteriores, más que articulación social-territorial, se observa la predilección de un desarrollo vial de diferentes escalas para consolidar la industrialización del campo y del país, reduciendo costos y tiempos para competir con otros países. Aunque se señala la intención de conectar habitantes, el desarrollo institucional del Estado muestra lo contrario, pues se concentra en la inversión en centros urbanizados en vez de hacerlo en espacios de mayor ruralidad, profundizando la marginación descrita.

Los desafíos territoriales de las vías terciarias para la paz apuntan a corregir lineamientos, desarrollos y perspectivas que rigen una red vial que ha privilegiado centros productivos y de consumo. Este tipo de perspectivas se sitúan en un contexto político neoliberal que incluye planes y políticas como el Acuerdo Final, en el que se ha sostenido una aproximación que repite estructuras coloniales en relación con los territorios. Esto se podría denominar colonialidad vial, pues articula territorios para conformar regiones económicas en función exclusivamente de la explotación y exportación de sus recursos.

La situación de los territorios marginados es legible en doble sentido: aquellos marginados, por no estar conectados, no habían sido conectados por estar marginados. Además, las políticas impulsadas en estos territorios pueden ahondar en su disponibilidad y en las expectativas de expansión e invasión neoliberal. Este tipo de políticas no resulta en la paz en los territorios, sino en su acople a la territorialidad hegemónica, esta vez sin conflicto con las FARC. En este sentido, es de esperar que la relación colonial del Estado con los territorios se mantenga desde las vías terciarias al articular nuevas regiones al mercado y no ciudadanos al país.

Superar la colonialidad y considerar necesidades territoriales sobre el extractivismo pareciera ser el principal desafío territorial de la red vial terciaria. Según las voces de sus habitantes, sí se necesitan vías para movilizar mercancías y articular los territorios al país, pero para sostener sus economías campesinas y con ello mejorar su vida, antes que para facilitar el tránsito acelerado de mercancías, o su transformación en la nueva despensa del mercado.

Referencias

- ACOSTA A., M. Y ALARCÓN R., P. (2017). *Análisis de la cantidad y el estado de las vías terciarias en Colombia y la oportunidad de la Ingeniería Civil para su construcción y mantenimiento*. Universidad Católica
- ANZORC (2017). *Ley ZIDRES, un desconocimiento de lo pactado en La Habana*. Agencia de Prensa Rural.
- BETANCOURT S., M. (2014). Geopolítica de la Integración Suramericana Vía IIRSA: Conflictos Y Desafíos En La Amazonía. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*. Universida de Federal Fluminense, Brasil.
- BOTERO, P. S. (2007). Redescubriendo los caminos antiguos desde Colombia. *Revista Bulletin de (BIFEA)*, 36(3), 343-352. <https://doi.org/10.4000/bifea.3505>
- CECEÑA, A. E., AGUILAR, P., Y MOTTO CARLOS (2007). *Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) 1a ed.* 60p.
- CEPDIPO (2020). *Siete proposiciones que demuestran porqué PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz*.
- COSIPLAN (2018). *Infografía: Ejes de Integración y Desarrollo*.
- ESPINOSA, S. (2015). Identidad y otredad en la teoría descolonial de Aníbal Quijano. *Ciencia Política*, 10(20), 107-130. <https://doi.org/10.15446/cp.v10n20.53920>
- GONZÁLEZ, F. (2012). *Evolución territorial del conflicto armado y construcción del Estado en Colombia*. Instituto Santa Fe, E.E.U.U.
- HARVEY, (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo*. Editorial IAEN.
- LONDOÑO, D. (2010). *Infraestructura, a la topa tolontra. Razón Pública*. <https://razonpublica.com/infraestructura-a-la-topa-tolontra/>
- MOE (2020). "En apenas un mes de calendario 2020 ya tenemos 19 líderes sociales, políticos y comunales asesinados" <https://www.moe.org.co/informe-de-violencia-politica-2020-ya-son-19-lideres-sociales-politicos-y-comunales-asesinados/>
- LÓPEZ, M. (1992). Ilustraciones del libro 'Tráfico terrestre y red vial en las indias españolas'. *Revista DGT*, 81, 38-40. <https://revista.dgt.es/es/>
- MARTÍNEZ R., R., Y SOTO R., E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura. Revista Política y Cultura*, 37, 35-64 Universidad Autónoma Metropolitana X, México.
- MÉNDEZ-QUIRÓS A., P. Y GARCÍA B., M. (2018). Territorialidad, flujos espaciales y modalidades de tránsito yuxtapuestas en la red vial de los Valles Occidentales (siglos X-XX). *Revista Transporte y Territorio*, 18, 40-69. <https://doi.org/10.34096/rtt.i18.4928>
- MIGNOLO, W. D. (2002). El potencial epistemológico de la historia oral: algunas contribuciones de Silvia Rivera Cusicanqui. En Mato, D. (comp.) *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder* (pp. 248-260). CLACSO.
- OSPINA, G. (2016). El papel de las vías secundarias y los caminos vecinales en el desarrollo de Colombia. *Revista de Ingeniería*, 44, 20-27. <http://dx.doi.org/10.16924%2Friaui.v0i44.911>
- ¡PACIFISTA! (2020). *Presupuesto para 2020: el gobierno le sigue quitando plata a la paz*.
- PARTIDO FARC (2020). *Desfinanciación de la Paz en el Presupuesto General de la Nación 2020*.
- PÉREZ G., M. (2001). Los caminos reales de América en la legislación y en la historia. *Anuario de Estudios Americanos*, 58(1), 33-60. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2001.v58.i1.227>
- PLEHWE, D. (2009). On the origins of the neoliberal economic development discourse. En Mirowski y Plehwe, (eds.). *The Road from Mont-Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Harvard University Press.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. (2002). Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. En Ceceña, A. Sader E. (comp.) *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial* (pp. 217-257). CLACSO.
- RINCÓN-AVELLANEDA, M. P. (2016). Ejes de infraestructura vial y dinámicas urbano-regionales. El caso del corredor Bogotá-Bucaramanga, Colombia (1950-2005). *Sociedad y economía*, 31, 33-70. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i31.3888>
- RUBIÑOS, S. (2019). *¿Influencia supranacional en la institucionalidad de infraestructura vial en Chile y Colombia? Tesis de Maestría Universidad Nacional de Colombia* <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77129>
- RUBIÑOS, S., (2019A). La paz está en disputa. *La Silla Vacía*. <https://www.las2orillas.co/la-paz-esta-en-disputa/>
- SANTOS, M. (1993). Los espacios de la globalización. *GEMDEV*, 13, 69-77. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9393110069A>
- SALAZAR, C. (2008). *IIRSA en Colombia: Rutas para El Libre Comercio*. ILSA.
- SERJE, M. R. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Villegas N., P. (2013). *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los Recursos Naturales*. CEDIB.

Entidades Nacionales

ART (s/f). "Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET"

ART (2017). "Gobierno Nacional lanza los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con los que pone en marcha la Reforma Rural Integral"

ART (2018) "Informe de Gestión 2017 Agencia de Renovación del Territorio"

ART (2018a). "Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR Subregión Arauca – Comprende los municipios de Arauquita, Fortul, Saravena, Tame"

ART (2020). "Gobierno local y Nacional construyen Plan de Trabajo que impacta 120 iniciativas PDET en Arauca".

DNP (2015). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018".

DNP (2016). "Política para la Gestión de la Red Terciaria"

DNP (2016a). "Documento CONPES 3857: Lineamientos de Política para la Gestión de la Red Terciaria"

DNP (2018). "Documento CONPES 3917: Áreas de referencia como insumo para la identificación de las ZIDRES"

INVIAS (2018). "Especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras"

MESA DE CONVERSACIONES (2017). "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"

OACP (2016). "Sistematización Opciones y Propuestas Voceros del No y lo acordado en el Nuevo Acuerdo"

Normas

Acto Legislativo 04 de 2017. No. 50.350

Decreto 2171 de 1992. No. 40.704

Decreto 1212 de 1994. No. 41.397

Decreto 1947 de 1996. No. 42.909

Decreto 1790 de 2003. No. 45.231. 27

Decreto 2056 de 2003. No. 45.259

Decreto 2618 de 2013. No. 48.980

Decreto 2366 de 2015. No. 49719

Ley 105 de 1993. No. 41.158

Ley 1454 de 2011. No. 48115

Ley 1753 de 2015. No. 49.538

Ley 1776 de 2016. No. 49770

Resolución 00130 de 2014. INVIAS