

Desafíos de la planeación en los territorios del posacuerdo

Planning challenges in post-agreement territories

Desafios de planejamento em territórios pós-acordo

Défis de planification dans les territoires post-accord

▲ Fuente: Autoría propia

Autora

Darly Jazmín Cárdenas Noriega

Universidad Nacional de Colombia.

dcardenas@unal.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-7174-569Xm>

Recibido: 15/09/2021
Aprobado: 09/12/2021

Cómo citar este artículo:

Cárdenas, J. (2022). Desafíos de la planeación en los territorios del posacuerdo. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1): 45-58. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98472>

Resumen

El Acuerdo Final, firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016, impulsó una nueva etapa de entendimiento y construcción de los espacios, acontecida por la confluencia de dos procesos. Primero, la reconfiguración territorial dada por la instalación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- para la transición a la vida civil de las FARC-EP, los cuales van adquiriendo sentido propio desde las estrategias de supervivencia mediante la organización, la gestión del conocimiento, y la planificación local. Segundo, la materialización del nuevo sentido de la planeación desde la asunción del enfoque territorial, que integra el territorio como unidad de referencia en la intervención institucional. Los dos procesos han sido agenciados de manera diferencial, lo que ha ocasionado que los territorios del posacuerdo oscilen entre la supervivencia y la reivindicación de reconocimiento. En el presente artículo se mostrará el desafío de la planeación con enfoque territorial para el reconocimiento de los territorios del posacuer-

do, a partir del estudio de caso Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (AETCR) Jaime Pardo Leal, Guaviare. Desde una perspectiva interdisciplinaria, se articula la teoría del territorio de la geografía y la propuesta metodológica Actor-Red (TAR) del sociólogo Bruno Latour.

Palabras clave: territorio, planeación, posacuerdo

Autora

Darly Jazmín Cárdenas Noriega

Socióloga de la U de A, especialista en Práctica Docente Universitaria, magister en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional, sede Medellín. Docente e investigadora en los siguientes temas: Conflicto armado, territorios y hábitat inteligentes, sociología de la cultura. Ha realizado tres documentales, uno nominado en el Festival internacional de cine por los Derechos Humanos Bogotá en 2013.

Abstract

The Final Agreement, signed between the National Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP) in 2016, promoted a new stage of understanding and construction of the spaces, which occurred due to the confluence of two processes. First, the territorial reconfiguration given by the installation of Territorial Training and Reincorporation Spaces -ETCR- for the transition to civil life of the FARC-EP, which are acquiring their own meaning from survival strategies through organization, management knowledge, and local planning. Second, the materialization of the new sense of planning from the assumption of the territorial approach, which integrates the territory as a unit of reference in institutional intervention. The two processes have been differentially linked, which has caused the territories of the post-agreement to oscillate between survival and claiming recognition. This article will show the challenge of planning with a territorial approach for the recognition of the post-agreement territories, based on the case study Old Territorial Training and Reincorporation Space (AETCR) Jaime Pardo Leal, Guaviare. From an interdisciplinary perspective, the theory of the territory of geography and the methodological proposal Actor-Network (TAR) of the sociologist Bruno Latour are articulated.

Keywords: territory, planning, postagreement

Resumé

L'accord final, signé entre le gouvernement national et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC-EP) en 2016, a favorisé une nouvelle étape de compréhension et de construction des espaces, qui s'est produite en raison de la confluence de deux processus. D'abord, la reconfiguration territoriale donnée par la mise en place d'Espaces Territoriaux de Formation et de Réinsertion -ETCR- pour la transition à la vie civile des FARC-EP, qui prennent leur sens à partir des stratégies de survie à travers l'organisation, les savoirs de gestion et la planification locale. Deuxièmement, la matérialisation du nouveau sens de la planification à partir de l'hypothèse de l'approche territoriale, qui intègre le territoire comme unité de référence dans l'intervention institutionnelle. Les deux processus ont été différenciellement liés, ce qui a fait osciller les territoires de l'après-accord entre survie et revendication de reconnaissance. Cet article montrera le défi de la planification avec une approche territoriale pour la reconnaissance des territoires post-conventionnels, à partir de l'étude de cas Espace Ancien Territorial de Formation et de Réinsertion (AETCR) Jaime Pardo Leal, Guaviare. Dans une perspective interdisciplinaire, la théorie du territoire de la géographie et la proposition méthodologique Acteur-Réseau (TAR) du sociologue Bruno Latour sont articulées.

Mots-clés : territoire, aménagement, post-entente

Resumo

O Acordo Final, firmado entre o Governo Nacional e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP) em 2016, promoveu uma nova etapa de compreensão e construção dos espaços, que ocorreu devido à confluência de dois processos. Em primeiro lugar, a reconfiguração territorial proporcionada pela instalação dos Espaços de Formação e Reincorporação Territoriais -ETCR- para a transição à vida civil das FARC-EP, que vão adquirindo sentido próprio a partir de estratégias de sobrevivência por meio da organização, conhecimento de gestão e planejamento local. Em segundo lugar, a materialização do novo sentido de planejamento a partir do pressuposto da abordagem territorial, que integra o território como unidade de referência na intervenção institucional. Os dois processos estiveram ligados diferencialmente, o que fez com que os territórios do pós-acordo oscilassem entre a sobrevivência e a reivindicação do reconhecimento. Este artigo apresentará o desafio do planejamento com abordagem territorial para o reconhecimento dos territórios pós-acordo, a partir do estudo de caso Antigo Espaço de Capacitação e Reincorporação Territorial (AETCR) Jaime Pardo Leal, Guaviare. Numa perspectiva interdisciplinar, articulam-se a teoria do território da geografia e a proposta metodológica Ator-Rede (TAR) do sociólogo Bruno Latour.

Palavras-chave: território, planejamento, pós-acordo

Desafíos de la planeación en los territorios del posacuerdo

Introducción

Las transformaciones propiciadas por el Acuerdo de Paz, firmado entre la Guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano, se expresan en cambios en la organización de los territorios, fundamentalmente en los espacios que fueron adaptados para la transición a la vida civil de las FARC-EP. Dichos espacios fueron llamados inicialmente Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), luego Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación ETCR y, actualmente, Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación AETCR.

En el caso de estudio (AETCR – Jaime Pardo Leal, Guaviare) emergen formas particulares de organización espacial y del hábitat, que responden a estilos de relacionamiento, agenciamiento y gestión del conocimiento, pero también a la organización de los actores en lo cotidiano, que entran en tensión con la planeación y la racionalidad estatales marcadas por tendencias políticas. La mayoría de estos territorios confluyen con las regiones priorizadas por el Acuerdo de Paz no solo de manera armónica. En esas regiones se implementará la planeación con enfoque territorial para poder superar más de 50 años de conflicto armado^[1], producto de décadas de negación de los territorios rurales. De ahí que en el primer punto, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”, se haga énfasis en la Paz Territorial, planteada como la forma en la que se pueden establecer relaciones armónicas entre los actores estatales con los actores locales, a partir del reconocimiento de las singularidades de los territorios. El enfoque territorial es retomado entonces como el referente conceptual del giro hacia lo local para diseñar planes de desarrollo ‘desde abajo’.

Con el presente artículo se muestra, primero, la forma como se erigió el territorio emergente del posacuerdo AETCR-Jaime Pardo Leal, Guaviare, a partir de sus singularidades. Luego, se revelan los puntos críticos del nuevo sentido de la planeación desde el enfoque territorial, los retos de aplicabilidad en el territorio objeto de estudio y sus problemas para dar reconocimiento. Por último, se hacen algunas recomendaciones y consideraciones finales.

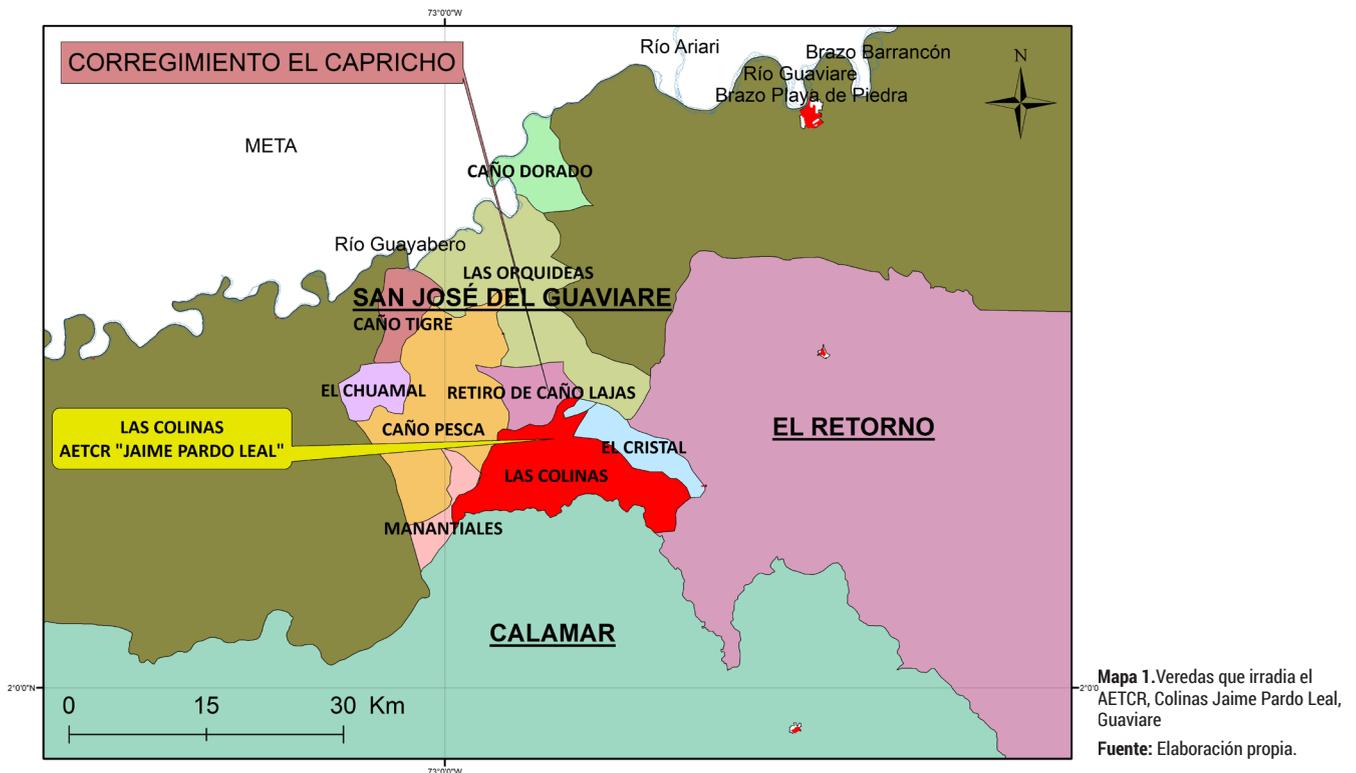
Metodología: el Territorio como Red de Asociaciones entre Actores Humanos y No Humanos

Para el entendimiento y abordaje del territorio, se articulan la propuesta metodológica Actor-Red (TAR) del sociólogo Bruno Latour y la propuesta teórica del territorio de la geografía. La TAR se elige porque permite reensamblar el territorio como una red de asociaciones, alejada del enfoque dualista social-naturaleza. La propuesta innovadora de Latour plantea rastrear las redes de relaciones entre elementos diferentes (humanos y no humanos) y la forma como estos, desde una construcción propia

[1] Dentro de las causas que se le asignan al conflicto armado en Colombia, se plantea la disparidad entre la planeación ejercida por las instituciones gubernamentales frente a la pluralidad de los territorios contruidos a partir de agenciamientos singulares y heterogéneos.

En el caso de estudio (AETCR – Jaime Pardo Leal, Guaviare) emergen formas particulares de organización espacial y del hábitat, que responden a estilos de relacionamiento, agenciamiento y gestión del conocimiento, pero también a la organización de los actores en lo cotidiano, que entran en tensión con la planeación y la racionalidad estatales marcadas por tendencias políticas.

VEREDAS COLINDANTES CON LAS COLINAS - SAN JOSÉ DEL GUAVIARE



para la investigación, permiten definir tipos de territorio que se superponen y contraponen. Partiendo de lo anterior se logra el entendimiento del territorio, primero, al explorar las problemáticas territoriales del eje objeto de estudio, por medio de entrevistas, observación participante, etnografía y registro documental en el AETCR Jaime Pardo Leal y territorios aledaños; segundo, al examinar el tratamiento que hacen las instituciones del Estado del territorio, ya que lo asumen como unidad de examen, actuación y gestión de la planeación. La información permitió revelar el tipo de reconfiguración del territorio y el proceso concomitante de la implementación de la planeación con enfoque territorial.

Territorios Emergentes del Posacuerdo: entre la Supervivencia y la Reivindicación de Reconocimiento

En el tercer punto del Acuerdo Final se esboza el “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”. El propósito es detener las acciones bélicas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP. Se instalan medidas para que la institucionalidad prepare al país para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. Se crean, así, los espacios que

dan inicio al desarme y al transcurso de la reincorporación a la vida civil de los 13,049 combatientes de las FARC-EP.

El ex Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, comprendía este proceso de construcción de la normalidad institucional como la Paz Territorial, una forma de institucionalizar el territorio. No obstante, dicha institucionalización va adquiriendo sentido propio desde las estrategias de sobrevivencia, la capacidad de gestión, los lugares simbólicos identitarios, las prácticas productivas y la auto organización en todo el proceso de reincorporación. Estos espacios asignados para la reincorporación “han supuesto un nuevo territorio dentro del inventario espacial del conflicto armado en Colombia (Cfr. Hoyos 2017) en tanto representan el último lugar de la guerra y el primero para la construcción de paz.” (Marín González & Espinosa Menéndez, 2017, p. 1).

Para la reincorporación, fueron adaptadas en todo el país veinte Zonas Veredales Transitorias de Normalización -ZVTN- y siete Puntos Transitorios de Normalización -PTN- (son de menor tamaño que una zona veredal, además tienen un solo campamento). Actualmente nombrados como Antiguos Espacios

Territoriales de Capacitación y Reincorporación AET-CR. Entre diciembre de 2016 y enero de 2017, mediante el Decreto 2011, se fundaron dos de estos territorios, uno en San José del Guaviare, vereda Charras, —mediante el Decreto 2005— y otro entre San José del Guaviare y El Retorno, en la vereda Colinas — parte del corregimiento El Capricho—. Este último es el elegido en el análisis del presente artículo.

El objetivo de dichos espacios era posibilitar el desplazamiento de las diferentes misiones, comisiones y Unidades Tácticas de Combate (UTC) de los frentes de las FARC-EP. En un primer momento les asignaron carácter temporal y transitorio, sin prever que los miembros de las FARC-EP se asentarían de manera indefinida en el territorio.

Los espacios están ubicados en territorios afectados directamente por el conflicto armado, en zonas que son nodales desde la lógica de la geografía de la guerra y que se han caracterizado por tener una profunda crisis estructural producto de la pobreza, el desempleo, la baja calidad de servicios, la inequidad y la creciente inseguridad por la conformación de nuevos actores armados, la debilidad institucional y la degradación ambiental. De ahí que las comunidades, a pesar de su anhelo de construir nuevas realidades que propendan por el desarrollo de las regiones en el posacuerdo, tengan que erigir sus propios escenarios de sobrevivencia atendiendo a las realidades territoriales.

En el Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación- Jaime Pardo Leal (antes ETCR, antes ZVTN), se asientan 480 reincorporados en la vereda Colinas (ver Mapa 1). Actualmente hay más de 800 personas hacinadas. La población tiene características pluriculturales, puesto que se asientan campesinos, indígenas y comunidades afro. Por cuestiones de seguridad, llegaron de diferentes frentes, excombatientes que operaban en otros territorios del país. La convivencia entre múltiples culturas implica un aprendizaje de formas de hacer y de relacionarse con la producción, urbanización, organización, gobernanza, resistencia, arraigo, defensa y disputas de representaciones territoriales.

Modelación de la Organización Sedentaria: Autogestión para la Supervivencia.

Los reincorporados acostumbrados a gestionar las dinámicas de la guerra, y no de la vida cotidiana en asentamientos estables, transfieren la capacidad de organización y auto-gestión —adquirida en la guerra por la estructura de la institución— en su habitabilidad comunitaria. En cuestiones de meses edificaron 238 viviendas en eterboard y madera. Las viviendas fueron distribuidas por compañía (dos guerrillas más sus dos mandos, 54 unidades).

Cuando vieron las viviendas estamos ubicados por escuadra, esto era el área de una compañía, la primera escuadra allá, la segunda escuadra allá y asóciense como quieran. Pero como yo vivo con mi mujer ya quedamos juntos, pero si yo me hubiese hecho con una persona que no es nada mío, esa pieza es de ella y esta es mía. Y hacía la repartición con el mando de las escuadras, el General. (Héctor, reincorporado del AETCR -Colinas, JPL, 2018)

Insistentemente los reincorporados plantean que lo que tienen —casas, alcantarillado, electrificación, caminos, espacios públicos y ‘trazado urbano’— fue agenciado por ellos mismos, sin el acompañamiento real de las instituciones estatales.



Imagen 1. Casas ATCR-Jaime Pardo Leal, Guaviare

Fuente: José Miguel Restrepo.

Organización por grupos de acción y enfoque



GÉNERO

Construcción comunitaria de la política de cuidado y apoyo en la constitución del espacio de cuidado.
Proyectos productivos: taller de confección



PRIMERA INFANCIA

Formación en primera infancia
Atención a las gestantes, lactantes y menores de 5 años.



PROYECTOS PRODUCTIVOS

Cultivo maracuyá
Cultivo pimentón



ÉTNICO

Trabajo multicultural
Construcción y desarrollo de eventos indígenas en la Maloka al interior del AETCR



JUVENTUD Y CULTURA

Formación productiva
Reconciliación/capacidades y habilidades para la vida
Escuela de jóvenes
Comunicaciones para la construcción de paz desde un enfoque comunitario y juvenil (emisora)

Cuadro 1. Organización por grupos de acción y enfoque

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las y los reincorporados FARC del AETCR Jaime Pardo Leal.



Imagen 2. Reincorporado cultivando maracuyá

Fuente: José Miguel Restrepo

Para lograr una mejor gestión dentro del AETCR, la estructura organizativa define los enfoques, temas y grupos de actuación, teniendo como base la participación comunitaria, la cual incide en la toma de decisiones. Es así como definen los grupos y el enfoque diferencial de gestión. Cada uno de los grupos va necesitando un tratamiento diferencial y proyectos que respondan a sus necesidades particulares, como veremos en el Cuadro 1.

La necesidad de permanencia y el impulso de la sobrevivencia en el territorio estimulan a los reincorporados a desarrollar proyectos productivos que les permitan una estabilidad económica. Este proceso ha tenido obstáculos, como el hecho de que los reincorporados no tenían mayor conocimiento de las técnicas, las tecnologías y el uso del suelo para la siembra, o la incertidumbre de la tenencia de la tierra, además de los problemas para la construcción de proyectos productivos. Otro aspecto señalado es que no les ha sido fácil establecer relaciones de confianza con los compradores de sus productos en San José del Guaviare, pues la estigmatización hacia las FARC-EP ha estado muy marcada: la población siente temor de comercializar con ellos. Además, la comercialización ha sido difícil también por las condiciones de aislamiento del asentamiento.

Con el ánimo de ser independientes, la comunidad del AETCR-Jaime Pardo Leal agiliza la tenencia de la tierra para lograr reconocimiento institucional a través de la Junta de Acción Comunal, la cual lidera la participación y la representación en la escala veredal, significativa para búsqueda de legitimidad de las FARC.

Problemas Estructurales Territoriales y su Agenciamiento desde AETCR.

La gestión de los bienes comunes y los procesos de control y dominación de un espacio requieren de una fuerte capacidad de acción colectiva, organizativa, institucionalidad local y de gestión del conocimiento. Una de las características del enfoque territorial justamente es el gobierno local, así como la participación social, para poder lograr el desarrollo territorial “en esos momentos de participación que los territorios pueden ser creados, fortalecidos, reconstruidos o, incluso, destruidos con base en la conciencia social del conjunto de actores” (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006, p. 22).

El creciente protagonismo de los reincorporados en los procesos organizativos de las veredas de influencia de AETCR, impulsa los procesos de gestión de los bienes comunes; no obstante, los excombatientes tienen un potencial de organización, pero no de liderazgo en todo el territorio, por esto sus estrategias han ido cambiando en la medida que ya han sido reconocidos como civiles.



Imagen 3. Reunión reincorporados, campesinas y campesinos de comunidades aledañas, instituciones educativas y ONGs

Fuente: Ricardo Salgado.

Los reincorporados han realizado hasta la fecha varias reuniones con organizaciones campesinas e indígenas para tratar temas referentes a los problemas de reconocimiento y articulación del Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación JPL con las Zonas de Reserva Campesina. Asimismo, se ha discutido sobre las formas de integración de programas y políticas planteados por el Acuerdo Final:

los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y la construcción de la Zonificación Ambiental Participativa. Otro tema que han trabajado al interior del territorio es la integración y reconocimiento del AETCR-JPL en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y el Plan de Desarrollo del Guaviare.

También, se han realizado reuniones con los campesinos de territorios aledaños, asentados en Parques Nacionales Naturales (PNN), para tratar las problemáticas de desplazamiento forzado de las comunidades, generadas por políticas de conservación que no tienen en cuenta a los campesinos. Las reuniones tenían como fin lograr el reconocimiento real de la ZRC del Guaviare e integrar las políticas públicas del primer punto del Acuerdo Final a dicha figura territorial y al Plan de Desarrollo. La defensa de los bienes comunes está relacionada con la forma como la población se asume como un territorio dentro de una escala mayor. De ahí que el territorio se proyecte como un centro poblado que puede convertirse en un espacio articulador y dar viabilidad a las ZRC y a las políticas públicas de Acuerdo Final.

El problema de la falta de reconocimiento de las ZRC y de territorios como el AETCR ha obedecido en gran medida a la falta de articulación de las políticas públicas de desarrollo rural, a la debilidad de las instituciones estatales, así como a una visión de territorio economicista por parte de los gobernantes y sus intereses políticos; pero, sobre todo, a la persistencia de una planeación periférica y sectorizada.

El Bioma Amazónico como un Actor Silencioso que Requiere ser Reconocido

Los espacios elegidos en Colombia para la transición de las FARC-EP a la vida civil tienen una característica común y es que están ubicados en zonas de alta biodiversidad. El caso del Antiguo ETCR JPL es especial porque se sitúa en la puerta de entrada a la Amazonía, dentro de lo que se define como corredor amazónico, “puente entre las bajas selvas amazónicas, los bosques y hasta los páramos andinos” (Polanco, 2018). La Amazonía parecía estar protegida y conservada por las barreras y murallas que la guerra le impuso. Si bien durante todo su proceso histórico Guaviare se ha enfrentado a la deforestación —por la planeación territorial ausente y políticas sectorizadas

que no establecen escenarios de relaciones amigables entre los actores—, en territorio y mediante imágenes satelitales comparadas se evidenció que la deforestación se multiplicó luego de la salida de las FARC-EP como actor armado. Una vez firmado el Acuerdo Final se reorganizaron las relaciones de los actores locales con la selva, lo que generó una metamorfosis trágica de la Amazonía colombiana.

La emergencia territorial posacuerdo también se expresa en la naturaleza (los factores físicos y biológicos) o bioma amazónico, ya que después de la firma del Acuerdo de Paz, este actor no humano es destruido de manera acelerada. Según cifras oficiales del IDEAM, para el 2017 se destruyeron 144,148 has de bosques amazónicos, principalmente del Departamento del Guaviare. Los campesinos y reincorporados afirman que esa cifra se debe a la praderización, acaparamiento de tierras, cultivo de uso ilícito, proyectos de infraestructura, incendios forestales, ganadería extensiva y extracción ilícita de recursos. Como se puede ver, la deforestación está ligada a los conflictos de uso del suelo dada por la presencia dominante de actores dueños de la ganadería, la agroindustria y narcotraficantes.

La Amazonía se impone en nuevas lecturas de reconocimiento e incorporación a los procesos de planeación, ya que la crisis de representación del Estado en la zona exige a la planeación un tratamiento diferencial, entendiéndolo como un actor no humano. Esto podría verse en la interpretación que hace la Corte Suprema al declarar a la Amazonía con carácter de sujeto, dispuesta en la sentencia 4360 de 2018, en la que se plantea que, en aras de proteger el ecosistema vital para el devenir global, se reconoce a la Amazonia colombiana como entidad 'sujeto de derechos'. La cuestión es que apenas se abre la comprensión y el debate sobre derechos de los no humanos. Refiriéndose a la naturaleza, Paschkes Ronis (2016) señala que "La metafísica experimental que propone Latour resalta las propiedades en común que humanos y no-humanos comparten: su capacidad de hablar, de actuar y asociarse y su realidad" (p. 10). La Amazonía como actor no humano exige ser reconocido de manera diferencial por la planeación, atendiendo a las relaciones armónicas y contradictorias con los actores locales.

Nuevo Sentido de la Planeación: la Controversia del Enfoque Territorial

El Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que en Colombia la planeación rural ha sido marginal, sectorial y periférica, esboza el nuevo sentido de la planeación basado en relaciones de tolerancia y escucha entre los actores. El giro hacia lo local para la construcción de paz propone diseñar planes de desarrollo 'desde abajo', los cuales deben resolver la fractura metodológica de la planeación, para soldar y reconciliar los fines a alcanzar con los medios para lograrlo eficientemente. Esto requiere de la previsión de procesos que generen realidades proyectadas y trabajo ordenado y coordinado con todos los actores, como lo señala Castellano Bohóquez (2010) al subrayar la naturaleza de la planeación.

No obstante, dicho medio de relacionamiento, reconciliación y reconocimiento se enfrenta a la forma de entendimiento de los territorios y de los procesos (metodológicos) de planificación por parte de los actores, dando paso a la configuración de nuevos conflictos, ya que se producen cambios socioterritoriales y procesos de resistencia. Se logra identificar que la planeación con enfoque territorial en el caso de estudio analizado ha presentado problemas de aplicabilidad en los tres sentidos que hace énfasis el Acuerdo Final: presencia institucional, participación y al reconocimiento de las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes.

Neoinstitucionalismo y los Problemas de Traducción.

A partir del Acuerdo Final (2016) se plantea la construcción y fortalecimiento de las instituciones a escala local. Sin embargo, se evidencian las siguientes contrariedades: la legitimidad de las instituciones en el territorio se está dando sobre las relaciones de desconfianza y las instituciones no logran descentralizarse en sus funciones, presentan problemas de articulación institucional y sus políticas de intervención no entrelazan sus agendas. "La dificultad radica en que el Estado y los grupos guerrilleros tienen visiones muy diferentes sobre la manera como se debe construir institucionalidad" (García Villegas, Torres Echavarría, Revelo, Espinosa R, & Duarte Mayorga, 2016, p. 112).

Los reincorporados y las poblaciones aledañas al AETCR manifiestan en reiteradas ocasiones que lo que se ha dado es un cambio de nombre en las instituciones, pero no en sus intereses; se refieren, por ejemplo, a la Agencia de Renovación Territorial (ART) que viene de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), desarrollada y aplicada durante la primera y segunda administración de Uribe Vélez. Esa institución ha sido muy cuestionada porque asume que el territorio es algo inerte que debe ser controlado a través de un aparato militar, limitando la autonomía y participación de las comunidades. En las entrevistas realizadas a la comunidad se evidencia el malestar con dicha política, ya que no hay un reconocimiento real del agenciamiento de los actores locales en el territorio. La función instrumental de ciertas nociones del territorio lo dibuja como un espacio aislado, violento y desordenado que necesita ser estabilizado. Los elementos discursivos en la función sociopolítica sirven para justificar la estigmatización y así imponer políticas de desarrollo neoliberales. El cambio de nombre no es garantía de la eficacia de una institución, si sus objetivos y acciones representan las lógicas que han fraguado o alimentado los conflictos.

Con la llegada de Iván Duque a la presidencia, en 2018, se pasó de la idea de la Paz Territorial a la paz con 'legalidad'. Tal concepción ha generado traumatismos e impedido la transición hacia la paz. En el lenguaje utilizado en el Plan de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque aparecen, de manera insistente, las palabras 'estabilización' y 'legalidad', aludiendo a los lugares donde el conflicto armado había hecho mayor presencia. Con la lógica de la legalidad, los AETCR, son entendidos en condición estática, como un territorio sin movimiento que debía estar a merced de lo que el gobierno decidiera. Esto se tradujo en una relación conflictiva de los reincorporados de las FARC-EP con el actual gobierno, pues este último desconoce el proceso previo de la negociación y el agenciamiento en lo cotidiano de la planeación local. Richmond (2011) correlaciona esta conducta política con el estado autoritario, es decir, con el institucionalismo frío y apertrechado de un enfoque que prioriza derechos sobre necesidades: una gobernanza distante. La institucionalidad para el gobierno es entendida como un entramado muy complejo, y la salida es la de simplificar las instituciones y sus acciones. Para caracterizar esta inversión o desplazamiento del lenguaje institucional de un plano consensual a un plano unilateral, apelamos al argumento de Ostrom (2000), quien indica que este tipo de instituciones, que obran de manera lateral, generalmente son idealizadas como instituciones sin institución.

Peña (2019) indica que el Plan de Desarrollo Nacional de Iván Duque no solo ha invisibilizado la Reforma Rural Integral y los PDET, sino que ha introducido la estrategia de ZEII (Zonas Estratégicas de Intervención Integral), que entiende de manera diferente y contradice el carácter participativo del ordenamiento territorial, por lo cual los proyectos de desarrollo no se ajustan a las necesidades de las comunidades. De acuerdo con Mançano Fernandes (2008), puede inferirse que lo que está en "el centro del conflicto es la disputa por los modelos de desarrollo en el que los territorios están marcados por la exclusión de las políticas neoliberales, productoras de desigualdades, amenazando la consolidación de la democracia" (p. 7).

Gustavo Garzón (2020), refiriéndose a las instituciones creadas a partir del Acuerdo de Paz, advierte que en Guaviare no hay instituciones permanentes, lo que hay es 'despachos' de gobierno. Los funcionarios de planeación en Guaviare reprochan que no existen instituciones instaladas en Guaviare de la Agencia Renovación Territorial (ART), porque los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial los estaban coordinando desde Villavicencio debido a que el territorio priorizado era la subregión Macarena – Guaviare, y se definió la centralidad de las instituciones en la capital de Villavicencio. Esto generó fricciones y distanciamientos con las instituciones de planeación del Guaviare, que mostraban de manera reiterada que no sabían realmente cómo se estaba dando el proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que les preocupaban porque debían incorporarse al Plan de Desarrollo y al Plan de Ordenamiento que estaba en proceso de construcción en 2018. También indican los reincorporados que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) trabaja de manera aislada, sin hacer una articulación de dos programas que apuntan a metas comunes en el desarrollo del territorio. Por otro lado, se ha planteado que las instituciones hacen presencia de manera intermitente: "líderes locales afirman que, tras la firma del PATR, hay cada vez menos presencia institucional y poca claridad sobre la implementación de las iniciativas ahí contenidas" (FLIP, 2020, p. 9).

Participación: entre la Retórica y el Reconocimiento de los Territorios en las Decisiones.

La participación de las comunidades en la toma de decisiones es el mecanismo para lograr la paz. Así lo entendió el Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo, cuando construyó el documento sobre la paz territorial, en el cual indica que no hay manera de implementar el acuerdo de paz sin “una verdadera campaña nacional de participación que movilice a la gente en las regiones alrededor de la construcción de la paz. ¿Y eso cómo se hace? Con procesos de planeación participativa “de abajo hacia arriba” en los territorios” (Jaramillo, 2014, p. 4).

En todo el país la aplicación de la participación presenta sus contrariedades, debido a la visión que se tiene sobre ella. Según el Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final (2020), que realizó un análisis del avance del Acuerdo, hasta el momento la participación no logra ser entendida en su integridad por los diferentes niveles de la institucionalidad pública, lo que ha imposibilitado hasta ahora a la ciudadanía comprender su papel activo en la construcción de la paz. El informe de la FIP (2018) indica que no se dan dinámicas de inclusión de un número significativo de poblaciones y organizaciones del territorio. Sobre la participación de los procesos de planeación con enfoque territorial en el marco del Acuerdo Final, Sara Vélez Zapata (2019) señala que “corresponde a un proceso participativo de inclusión simbólica, en el que los actores comunitarios tuvieron voz, pero no poder de decisión” (p. 5).

Las constantes quejas de los y las reincorporados y de las comunidades aledañas en las diferentes entrevistas es que la participación en dichos procesos, en su contexto veredal, se resumía a reuniones extenuantes limitadas a aprobar una lista de proyectos que ya habían sido elaborados, además de incluir trámites dispendiosos que las comunidades no asimilaban con facilidad. La Agencia de Renovación Territorial (ART) no permite la participación a los reincorporados en la comisión de planeación participativa de los PDET ni en los PNIS, aun cuando el AETCR–Jaime Pardo Leal está dentro de los territorios priorizados. El involucramiento de las personas en la toma de decisiones en los procesos de construcción de territorios para la paz y el desarrollo territorial enfrenta, entonces, dis-

crepancias sobre si la participación se da de manera simbólica, sin capacidad real de decisión y reconocimiento de sus conocimientos. Como lo diría Mann (2007) el sentido de las relaciones políticas irradia del centro a la superficie.

Problema y Retos de Reconocimiento de las Singularidades del Territorio.

En el presente apartado se muestra el reto de la planeación con enfoque territorial en el reconocimiento de las singularidades del territorio estudiado, fundamentalmente la vulnerabilidad y crisis de habitabilidad sociohistórica dada por la construcción de territorios desde la supervivencia; pero, también, el deterioro del bioma amazónico (destrucción de la naturaleza) y las condiciones incipientes para la gobernanza democrática que no posibilitan diálogo y articulación con las instituciones estatales. Además, hay que tener en cuenta las potencialidades del territorio con respecto a su centralidad, escalas territoriales, procesos organizacionales y activos de conocimiento.

El primer reto requiere reconocer las características históricas del poblamiento y la crisis de habitabilidad del Guaviare, es decir, que ha sido un territorio de supervivencia caracterizado por desarrollar un sistema urbano y territorial desarticulado, lo que no permite la prestación efectiva de los servicios ni clasificar su vocación. Esta condición ha generado una constante inestabilidad productiva, con sus consecuencias en el hábitat, la desagregación territorial y afectación ambiental. Desde el proceso de Paz los territorios en donde se ubican los AETCR no estaban ni agendados ni proyectados más allá de lo instrumental para el desarme de los reincorporados. Durante la Mesa de Conversaciones, en el 2012, el corresponsal de El País de España le preguntó al negociador de Paz, Humberto de la Calle Lombana, si había planes para el desarrollo urbanístico y empresarial en los territorios en los que operaban las FARC-EP, y él, evadiendo la pregunta, dijo que los problemas sobre las realidades urbanas, el desarrollo y el ordenamiento del territorio debía asumir cualquier país democrático. Se evidencia que sí estuvo en la Mesa de Conversación el debate sobre el futuro urbano-territorial de los ETCR; no obstante, no se consideraron los criterios ni medidas pertinentes, y se dejó que ese futuro se construyera a partir del agenciamiento de lo cotidiano y la supervivencia. La constitución del ETCR–Jaime Pardo

Leal como un centro poblado o un corregimiento genera incertidumbre, tanto en lo que atañe a su proceso de urbanización como en el enfoque de su incorporación al sistema de planeación territorial.

Por otro lado, en la investigación de los territorios emergentes se logra identificar la agencia del bioma amazónico en la reorganización del territorio, y desde ahí se plantea uno de los reconocimientos más urgentes, sobre la función del AETCR-Jaime Pardo Leal para la sostenibilidad ambiental, teniendo en cuenta los riesgos y atributos de sus sistemas ambientales lesionados y los problemas de deforestación acelerada. El AETCR-JPL se enfrenta a un desafío dentro de este panorama: ser un referente que posibilite la conservación de la biodiversidad. El espacio queda ubicado en la frontera de contención de la deforestación de la Amazonía, lo que exige alternativas de participación y reconocimiento de las potencialidades de la acción colaborativa en aspectos económicos estructurales del ordenamiento del territorio y ambiental. Sobre este tópico del enfoque territorial ambiental, Schneider & Peyré Tartaruga (2006) muestran que es “una perspectiva para orientar acciones y sugerir formas de analizar la actuación de los actores, de las políticas públicas y de las instituciones a partir de una referencia territorial.” (p. 18). Desde antes de la firma del Acuerdo se estaba aludiendo a una paz territorial sostenible; algunos incluso la bautizaron como una Paz Ambiental (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, & Duran Crane, 2017).

De este modo, el reconocimiento de las singularidades ambientales le planteó un reto institucional a la planificación con enfoque territorial: redefinir la agenda pública en relación con la solución de los problemas ambientales y de transición para la paz, especialmente en la articulación de las políticas públicas, una matriz de políticas (Boisier, 2006; Reyes, 2012) en la explicación, una carencia cognitiva acerca de la verdadera estructura y dinámica de los procesos de crecimiento y de desarrollo y se propone un nuevo marco cognitivo fuertemente basado en la teoría de sistemas y en las emergencias evolutivas producto de una creciente complejidad. América Latina en un medio siglo (1950/2000). Para desarrollar tal agenda, la planeación con enfoque territorial necesita reconocer los actores humanos y no humanos constructores del territorio y, desde ahí, lograr una agenda consensuada, articulada a las políticas del Acuerdo de Paz, políticas ambientales y de ordenamiento territorial.

Referente al ordenamiento territorial, el AETCR-Colinas Jaime Pardo Leal se encuentra en una encrucijada, ya que está dentro de la Zona de Reserva Campesina. Además, según la Zonificación Ambiental del Distrito de Manejo Integrado (DMI) Ariari-Guayabero, es una zona de uso sostenible. Las Zonas de Reserva Campesina del Guaviare, Ley 160 de 1994, según lo dispuesto en la ley las ZRC, tienen la intención de regular, limitar y ordenar la propiedad rural, especialmente para detener la concentración de la tierra en unos pocos y darles reconocimiento territorial a los campesinos. La ZRC es una herramienta de ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Esta figura jurídica-territorial se ubica en áreas geográficas de características ambientales, agroecológica y socioeconómicas. El informe de la FAO y la Agencia de Tierra (2019) señaló que, para el fortalecimiento de las ZRC, se debe dar una articulación de las normas relacionadas con la implementación de la RRI para su reconocimiento y viabilidad.

El informe de la FLIP (2020) sobre los avances y desafíos de la implementación del Acuerdo Final en Guaviare revela que la implementación del PDET presenta sus dificultades por la “la falta de capacidades locales para la formulación de proyectos, las restricciones medioambientales, el ordenamiento territorial..” (p. 11). Los proyectos propuestos en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) no se convalidan con las necesidades de conservación de la Amazonía, ya que en su pilar referente a la reactivación económica y productiva agropecuaria hacen énfasis en los proyectos de ganadería y construcción de vías. La formulación de los proyectos se hizo sin tener en cuenta las restricciones ambientales y el ordenamiento territorial, lo que ha ocasionado que su proceso de implementación sea más lento.

Consideraciones finales

Analizar el desafío institucional de la planeación con enfoque territorial, para dar reconocimiento a territorios emergentes del posacuerdo, siempre en movimiento, viene acompañado de dificultades en el proceso investigativo. Se logra evidenciar que el alcance de la planeación para la transición a la paz todavía presenta problemas en la forma de comprensión de los territorios, puesto que no se ha superado el imaginario y la visión sectaria, economicista y militar.

Los territorios del posacuerdo revelan que la transición a la paz seguía la lógica histórica que ha organizado territorialmente el Guaviare y que ha construido el escenario del conflicto armado, es decir, la desterritorialización. Para las antiguas FARC-EP y las comunidades aledañas es permanente el traumatismo del desenvolvimiento de la vida doméstica, la vulnerabilidad de los espacios que habitaban, la incertidumbre y la estigmatización, además de los múltiples conflictos con las instituciones estatales, que no reconocían sus singularidades en las formas de administrar empíricamente el territorio, la organización y la tenencia de la tierra.

El nuevo sentido de la planeación, si bien se esbozó como una apuesta para incorporar gobernabilidad en la toma de decisiones, en la práctica se enfrentó a viejas lógicas conflictivas, producto de las metodologías de planeación y el entendimiento del territorio como recorte regional, y no como abordaje territorial, por parte de instituciones estatales. En algunos casos se pudo identificar que nuevos conflictos y procesos de resistencia pueden escalar a la violencia.

El enfoque territorial aparece como otro concepto sustancialista que pretende explicar, desde su instrumentalización, todas las características del espacio escogido como una validez general, sin un mayor proceso investigativo de las espacialidades, los conflictos, y los estilos de 'desarrollo' propio en su potencialidad, para generar sus propias autonomías y autogestión y entender que el territorio no es neutral. Es por eso por lo que se plantea que el reto de la planeación con enfoque territorial, para darle reconocimiento a los territorios siempre en movimiento, es la investigación y el conocimiento.

Referencias

BOISIER, S. (2006). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo? *Investigaciones Regionales*, 9, 145–167. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900908>

CASTELLANO BOHÓQUEZ, H. (2010). *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto*. (2nd ed.). <https://docplayer.es/8629202-Hercilio-castellano-bohorquez-pl-a-n-i-f-i-c-a-c-i-o-n.html>

CSIVI-FARC, (2020). *Estado General de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. CEPDIPO. <https://cepdipo.org/portfolio/estado-general-acuerdo-de-paz-en-claroscuro/>

DOUGLAS, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Alianza. Fundación ideas para la Paz (2020). ¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en Guaviare? Avances y desafíos. Informe. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitTerrit_Guaviare_Final.pdf

JARAMILLO, S. (2014). *La Paz Territorial*. Universidad de Harvard.

MANÇANO FERNANDES, B. (2008). *Sobre la tipología de los territorios*. <http://www.iirs.org>

MANN, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica Cuatrimestral de Publicación Electrónica*. Relaciones Internacionales, (5), 1–43. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/articulo/view/4863>

MARÍN GONZÁLEZ, K., & ESPINOSA MENÉNDEZ, N. (2017). Normalización sin transición: la dimensión territorial del proceso de paz en la Zona Veredal de Transición y Normalización (ZVTN) de La Macarena. *Agora U.S.B.*, 17(2), 441–461. <https://doi.org/10.21500/16578031.3281>

OBSERVATORIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL (OPIAF). (2020). *Informe Cero*. Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. www.foro.org.co

PASCHKES RONIS, M. (2016). Del dualismo naturaleza-sociedad a los ensamblajes de humanos y no-humanos. Consideraciones sobre la composición del colectivo en Bruno Latour. *Diferencias Revista de Teoría Social Contemporánea*, 2(3), 118–138. <http://www.revista.diferencias.com.ar/index.php/diferencias/article/view/74/39>

PEÑA, L. (2019). Paz territorial: *conectando imaginación moral e imaginación geográfica*. Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ. Bogotá.

POLANCO, L. S. (2018). *Semana Rural | La deforestación del puente amazónico, otra paradoja de la paz*. *Semana Rural*. <https://semanarural.com/web/articulo/la-deforestacion-del-puente-amazonico-otra-paradoja-de-la-paz/620>

REYES, M. (2012). El enfoque territorial en el desarrollo rural: un acercamiento conceptual. En *Explorando territorios: una visión desde las ciencias sociales*.

RICHMOND, O. (2011). Resistencia y paz postliberal. *Relaciones Internacionales*. GERI-UNAM, 16, 13–46. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/articulo/view/5062/5520>

RODRÍGUEZ GARAVITO, C., RODRÍGUEZ FRANCO, D., & DURAN CRANE, H. (2017). La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo. En *Dejusticia Derecho-justicia-sociedad*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_924.pdf

SARA VÉLEZ ZAPATA, A. (2019). Paz desde lo local. *La fase veredal del PDET en El Bagre: voz sin decisión I*. <http://cider.uniandes.edu.co>

SCHNEIDER, S., & PEYRÉ TARTARUGA, I. (2006). *Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos*. Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio.

Abreviaturas

AETCR– Antiguo Espacio de Capacitación y Reincorporación

ARN– Agencia para la Reincorporación y Normalización

ART– Agencia de Renovación del Territorio

ETCR– Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación

FARC-EP– Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

FARC– Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común

NCODER– Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

JPL– Jaime Pardo Leal

PDET– Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PBOT– Plan Básico de Ordenamiento Territorial

RRI– Reforma Rural Integral

ZA – Zonificación Ambiental

ZRC– Zonas de Reserva Campesina

ZVTN– Zonas Veredales Transitorias de Normalización