

Camilo González Posso – INDEPAZ -2014

De una década para acá se volvió moda agregarle a todo el adjetivo territorial. Se pronuncia con énfasis y fruición como en otras épocas se silabiaba en latín. *Territorium*. Y es como si apareciera el Espíritu Santo. Desarrollo territorial, planeación, consolidación, ruralidad, sostenibilidad, alianza, enfoque.... Todos territoriales. Y ahora el turno es a la paz territorial, o la territorialidad de la paz.

En esta ocasión sucede también que ante la avalancha lo mejor ha sido agregarle otro apelativo o complemento para ponerle énfasis al énfasis y hacer la diferencia. Por ello se habla de territorial integral, holístico, humano, rural – urbano, urbano- rural, con enfoque de género, diverso, ambiental, para la equidad o, aleluya, de derechos humanos.

Pero no ha bastado con darle más y más calificativos a lo Territorial para vencer las tentaciones de identificarlo con nuevas definiciones de la ruralidad. Y cada programa de esa nueva ruralidad territorial remite a la confluencia de múltiples variables o vectores para definirlo y...focalizarlo. Así se llega a las encrucijadas de la paz territorial como un enfoque eminentemente rural, mejor dicho de desarrollo rural interal. Si en últimas de lo que se trata es de llegar a los territorios del conflicto no hay escapatoria: la paz es menos nacional, democrática, transformadora, con justicia social, para todos, etc, etc, pues lo central, en el concepto ahora oficial, es que sea desde esos territorios rojos y en función de ellos.

Ante esa idea de la paz territorial desde regiones del conflicto quedan varias vías de escape. Una de ellas es redefinir territorio no solo acogiendo la visión indígena de la Pacha Mama, o asumiéndolo como naturaleza en cambio con todos sus seres al estilo del Papa, sino saliendo de la ruralidad para llegar hasta la paz desde los territorios de la democracia y la equidad. De eso se trata en este artículo. De desfocalizar la paz o de insistir en que el territorio si se habla de la paz son las comunidades, la sociedad entera en seis dimensiones que deben conformar la nueva matriz de transformaciones indispensables para superar un siglo de violencia y confrontaciones armadas. El truco es impregnar todo de los valores esenciales de la paz. Y por supuesto darle respuesta también a la ruralidad, a los millones de víctimas, a las regiones de toda escala, comunidades, instituciones y culturas que han sido impactadas por la violencia política y socio económica y sus conflictos armados.

### LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, UN FANTASMA INOLVIDABLE

Las prevenciones con el uso y abuso de la palabrita están bien fundadas por la apropiación que se ha hecho en ciertas políticas o estrategias. Entre las más famosas se encuentra la *consolidación territorial* que se puso en marcha con el Plan Colombia Fase III inspirado en la llamado Doctrina de Acción Integral. La Política Nacional de Consolidación Territorial, PNCT, define su misión en los siguientes términos:

“Promover la presencia institucional del Estado, del sector privado y la cooperación internacional para la consolidación y reconstrucción de territorios, y fomentar la confianza ciudadana en las zonas focalizadas por la *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*, y por la

Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”. Las estrategias incluyen “territorios libres de cultivos ilícitos” y la promoción de la “participación ciudadana y comunitaria”.<sup>1</sup>

Estos planes de consolidación territorial han sido focalizados de común acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos en zonas con presencia de las FARC o de cultivos ilícitos en una lógica contrainsurgente de control territorial. La estrategia, que se puso en marcha con otro nombre desde el 2002 y con el nuevo desde 2007, consideró que si los territorios escogidos pasaban de ser zonas rojas a una situación de dominio militar y luego de pleno funcionamiento del Estado, se daría un salto decisivo en la derrota de la subversión calificada de narco terrorista y en la vigencia del Estado de Derecho en todo el país. Las zonas privilegiadas han sido el Catatumbo, Arauca, Montes de Maria, Nudo de Paramillo, corredor en la cordillera central sur del Tolima, Valle y norte del Cauca, Tumaco Putumayo y Mararena – Caguan.

La implementación de la PNCT ha sido desigual y en el último período se ha desdibujado a la par con el declive del apoyo militar de Estados Unidos y de su interés por la guerra en Colombia; y también por la mayor presencia de políticos clientelistas en la dirección de las Gerencias Regionales. Pero no obstante esos avatares, la estrategia de la consolidación territorial sigue siendo una referencia importante cuando se habla de planes militares contra grupos armados ilegales, desarrollo alternativo, nueva política antidrogas, planeación participativa o de ruralidad o seguridad en el post conflicto.

Es con esa estrategia que se siguen formulando planes territoriales. Los pilares son los mismos y se articulan alrededor del control militar frente a grupos armados ilegales o al narcotráfico y desde esa perspectiva de seguridad se subordina a las autoridades locales. Los indicadores de progreso de la consolidación territorial están asociados a esos pilares que incluyen la participación comunitaria para la erradicación forzada.

La consolidación territorial focaliza el conflicto con base en la presencia de grupos subversivos, con la idea de quitarles base social y económica. El conflicto armado, cuando se reconoce, es entendido como el enfrentamiento a grupos narco terroristas que amenazan el funcionamiento normal de Estado a la manera de un virus en las personas. El asunto de la pacificación comienza con estirpar o neutralizar el virus. La consolidación será plena si se logra el pleno funcionamiento del modelo económico y del orden vigente. Un síntoma de ello será que los territorios se agregen a la seguridad para las inversiones, en los patrones de orden global multinacionalizado. Lease TLCs, OCDE, OMC, FMI, etc.

Hacia el futuro, caben muchas preguntas sobre ese enfoque de consolidación territorial. ¿Se continuara con la focalización desde la seguridad y la preeminencia de lo militar? ¿Si hoy la consolidación territorial se concentra en 51 municipios que se quieren pasar de rojos a verdes, mañana se ampliará a 150 o 200 municipios con los mismos o similares criterios? ¿Cómo se articula con las políticas sobre desarrollo rural con enfoque territorial que se incluyen en los documentos oficiales y planes de desarrollo? ¿Y de La Habana y sus 57 referencias al enfoque territorial qué? Y no olvidar los planteamientos de ordenamiento territorial y territorio como construcción social que

---

<sup>1</sup> <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=641&conID=4594> , consultado 1/07/2015 , 18:40

propone la Cumbre Agraria ni la territorialidad indígena asociada a los planes de vida en espacios con autonomía. Mejor dicho ¿qué le queda a la paz con enfoque territorial?

## LA RURALIDAD TERRITORIAL Y SUS NOVEDADES

Por otros lares se viene hablando del desarrollo rural con enfoque territorial. Muchas elaboraciones sobre la *Nueva Ruralidad*, desde finales del siglo XX llamaron a redefinir lo rural como territorio y no como sector productivo. Descubrieron que el mundo rural es más que actividad agropecuaria y lo definieron como *territorios para la explotación de recursos naturales*.<sup>2</sup> Hasta las minas en Potosí, en Cajamarca o Marmato son así parte de la ruralidad vista como el complejo de relaciones que se sustentan en la explotación de recursos naturales localizados en territorios específicos. Desde este descubrimiento se comenzó a hablar de competitividad social, economía territorial, democracia participativa incluyente, hasta planeación del desarrollo rural integral con enfoque territorial. Toda la jeringosa pasó a ser parte de los documentos oficiales bajo los auspicios del BID, la CEPAL, el IICA y hasta la FAO.

Como ocurre con toda teoría inteligente, rápidamente fue cooptada en redefiniciones sobre la función de producción o de rentabilidad. Allí se incluyó todo como capital, el capital ambiental, el capital social, el capital humano, el capital del conocimiento ancestral y hasta el capital comunitario representado en los grupos resilientes de campesinos e indígenas. Todo territorial por supuesto, es decir vinculado a los negocios con la tierra, el agua, los bosques, la biodiversidad natural, el paisaje o los recursos mineros y energéticos.

Algunos brillantes sociólogos, antropólogos y ambientalistas han hecho causa común con los economistas para enriquecer y redefinir la nueva ruralidad territorial. Después de la primera década ya pasamos a Nueva Ruralidad II que le agrega algunas cosas y advertencias pero mantiene los NO. No se puede pensar lo territorial sin las poblaciones en su diversidad y por lo tanto sin sus culturas.<sup>3</sup> No se puede pensar como continuum de lo urbano, pero tampoco sin la relación de lo local rural y lo global mundial; tampoco se puede ver sin considerar la demanda por bienes ambientales y las respuestas al cambio climático incluidos los negocios de carbono.

Por el lado de los SI la lista también es llamativa. La ruralidad territorial incluye agricultura y agroindustria de todos los tamaños, investigación de multinacionales y nacionales desde la biodiversidad y la diversidad que está encima y debajo de la superficie terrestre, innovación tecnológica, explotación de recursos forestales, acuáticos y por supuesto minero energéticos. Todo integral e integrado por una institucionalidad renovada, propicia para la bancarización y la intervención del sector financiero, ajustada a las demandas de competitividad rural que hacen multinacionales y grupos económicos nacionales. Y aparece por supuesto la adecuación de la infraestructura vial, portuaria y de la oferta de bienes públicos... en el territorio.

## DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

---

<sup>2</sup> Ver Echerry y Rivero, Nueva Ruralidad, <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>

<sup>3</sup> Salgado Araméndez C, Colombia, el estado actual del debate sobre el desarrollo rural. Ediciones desde abajo, Bogotá 2014.

La nueva política de desarrollo rural integral que ilumina los proyectos de reforma rural en la administración Santos y los planes de desarrollo, aterrizan toda esa construcción teórica o conceptual en políticas concretas que responden a las nuevas realidades de la economía política de lo territorial.

Durante cuatro años ha rondado la propuesta de reforma rural que elaboró el Ministro Juan Camilo Restrepo pero en la práctica lo que se ha puesto en marcha son políticas rurales que invocan el calificativo de territoriales para favorecer proyectos de infraestructura vial y portuaria, agroindustriales, forestales, mineros y energéticos. Se acompañan de estrategias de seguridad, inversión en vías, oleoductos, puertos, de alianzas público – privadas y cuando se piensa en los pequeños o medianos productores se privilegian las alianzas productivas. Por supuesto no falta el verde, la sostenibilidad como imagen de compensación por la devastación en tierra firme o en plataforma submarina.

Al final de cuentas la palabra clave de este desarrollo territorial es competitividad. Como se reconoce que se trata de mercados de competencia imperfecta, se llega a la conclusión que el Estado debe intervenir para dar externalidades que a cargo de los impuestos ofrezcan esa infraestructura, subsidios en energía, exenciones tributarias a la importación de bienes de capital, créditos blandos a inversiones estratégicas, compras estatales a los megaproyectos de agrocombustibles y por supuesto seguridad territorial. Como ejemplo se puede ver la lista de los 10 atractores de inversión entregados por el Ministro de Minas en aplicación del PND 2014 – 2018.<sup>4</sup>

La visión de desarrollo rural territorial parte de los megaproyectos y de la idea de proyectar la producción hacia los mercados internacionales o a nichos en el mercado interno que se protegen para grandes emprendimientos, como ocurre con el etanol, el biodiesel, las explotaciones forestales, el uso empresarial de las aguas superficiales o subterráneas o los negocios ambientales. En esta línea se han formulado condiciones especiales para las ZIDRES o ahora los llamados PINES. En el ciclo alto de precios de bienes primarios, los estímulos y exenciones para mayor rentabilidad de los megaproyectos se justificaron por la necesidad de atraer inversionistas y ahora en el ciclo de desaceleración en los mercados internacionales y de menores precios, la llamada competitividad reclama que las menores utilidades y los mayores costos sean a costa de la renta que corresponde al Estado.

El lugar para la economía campesina o en los territorios colectivos y ancestrales de indígena y afrodescendientes, sigue siendo de tercera línea en las políticas de desarrollo rural con todos sus apellidos sobre la integralidad, territorialidad o equidad. A la hora de los presupuestos y de la ejecución efectiva, todo ese complejo social, cultural y económico, solo merece cuotas marginales. Al 90% de los productores rurales que son pequeños y medianos y que ofrecen el 70% de la canasta familiar, le corresponde en valor menos del 30% de los créditos del desarrollo rural territorial; menos del 10% del usufructo productivo del agua y apenas el 15% del total de los subsidios estatales para emprendimientos empresariales. Se desconoce que el 66% del área agrícola sembrada es de pequeños productores de alimentos.<sup>5</sup> La idea de que lo pequeño es improductivo o ineficiente,

---

<sup>4</sup> <http://www.minminas.gov.co/web/10180/1332?idNoticia=3392609> , consultado 26/06/2015, 5:45

<sup>5</sup> Cifras de INDEPAZ con base en Salgado C (2014) y PNUD - Colombia rural, razones para la esperanza, INDH 2011

lleva a la tesis de que la solución es que se alien con los grandes proyectos y, como esos aliados funcionales no pasan de unos pocos, los demás... que se jodan.

## LA PAZ TERRITORIAL

Con ese telón de fondo de la consolidación territorial, de la nueva ruralidad territorial y de la realidad de los planes de desarrollo con enfoque territorial, ahora nos llega el llamado a pensar la paz desde lo territorial. Para muestra tenemos la reiteración del tema en los acuerdos de La Habana, en estudios del PNUD y algunos textos del Alto Comisionado para la Paz el Doctor Sergio Jaramillo.

En La Habana se llegó a unos acuerdos sobre reforma rural integral que tienen la virtud de rescatar la economía campesina como parte importante de las políticas para lo rural. En esta línea son muchas las apuestas y entre ellas el fondo de tierras, actualización del catastro rural y del impuesto predial, la formalización de la tenencia de predios, cierre de la frontera agrícola y apoyo a las zonas de reserva, planes de apoyo a la economía campesina familiar o asociativa con créditos, tecnología, seguro de cosechas, distritos de riego, manejo de semillas, infraestructura de vías terciarias. Mejor dicho con casi toda la batería del desarrollo rural territorial aplicada también a la pequeña producción.

Entre los capítulos del acuerdo sobresale el relacionado con los Programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET. Y como parte de ellos la priorización de territorios de mayor pobreza y necesidades básicas insatisfechas, mayores impactos del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos de uso ilícito. El cómo de esa priorización se definirá después del pacto final, cuando se pase a la implementación y a la letra menuda. El acuerdo sobre cultivos de uso ilícito y políticas sobre drogas, se ubica en la misma perspectiva del enfoque territorial y se orientan a la sustitución voluntaria y concertada con las comunidades dirigida al objetivo de *coca cero...para cocaína*.

El PNUD se ha aventurado a traducir parte de la política territorial del post conflicto en una propuesta de focalización en 125 municipios. Según Fabrizio Hochschild, coordinador del Sistema de la ONU en Colombia, esos municipios se priorizaron a partir de un análisis “de municipios de mayor prioridad según la presencia de las Farc, las acciones armadas con participación de las Farc, desarrollo y pobreza, necesidades humanitarias y capacidades locales”. (Informe sobre ‘La construcción de una paz estable, duradera y sostenible’).

Los municipios recomendados por el PNUD están en el Cauca (20 municipios); Antioquia (15 municipios); Caquetá (14 municipios); Chocó y Nariño (con 12 municipios cada uno); Norte de Santander, Putumayo y Meta (con 8 municipios cada uno); Valle (6 municipios); Tolima (5 municipios); Arauca y Huila (4 municipios cada uno); Bolívar, Casanare, Córdoba y Guaviare (con dos municipios cada territorio), y La Guajira (con un municipio).

Por su parte el Alto Comisionado para la Paz ha resumido sus ideas sobre la paz territorial en el muy mencionado discurso ante académicos de la Universidad de Harvard. El núcleo de esa concepción es la participación social desde las comunidades en los territorios más afectados por el

conflicto armado. A partir de esta línea se articulan los ajustes institucionales y la justicia transicional en el territorio. Algunos apartes de ese discurso son ilustrativos de lo que se entiende por esa paz territorial:

“Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual.

Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz”.

“En esto hay que pensar en grande: en 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”. (...)

“Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción”.

“Necesitamos también despertar el entusiasmo de la población urbana, en especial de los jóvenes, que piensen en ese otro país y salgan a las regiones”.

“En ese marco y con un enfoque de derechos podemos hacer una ponderación justa entre los derechos de las víctimas directas y los derechos de los demás habitantes del territorio. ¿Cómo decidir a quién distribuir la tierra, a las víctimas, a campesinos sin tierra, o a excombatientes? O, a un nivel más general, ¿a qué se debe dedicar la justicia penal, a investigar medio siglo de guerra o a la prevención de futuras violaciones y a la desarticulación de futuras amenazas sobre las comunidades?”.

Son muchas las buenas ideas de Sergio Jaramillo, sobre todo la reivindicación de la participación desde lo local y en todas partes y su visión Rwaliana de justicia que trasciende el dominio de las normas y los sistemas de sanción y se remite a la ética en la distribución y la equidad. Pero Jaramillo no escapa a la ubicación de la territorialidad en la ruralidad ni a las tentaciones de la focalización que son parte de una construcción micro de una paz de las armas.

## ALGUNAS CLAVES Y BEMOLES

El Informe nacional de Desarrollo Humano 2011 – Colombia rural, razones para la esperanza, se dice que “ el territorio es entendido entonces como una construcción social en un espacio donde múltiples actores establecen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales, condicionadas por determinadas estructuras de poder y por las identidades de aquellos actores. Además de área geográfica se trata de las interacciones entre actores, instituciones y estructuras de poder” (Colombia rural, 2011, pag 31). Estirando esa definición se puede decir que la territorialidad de la paz son todos los espacios de las interacciones sociales georeferenciadas y no violentas. Es una manera de ver la garantía y goce efectivo de derechos en su relación con el medio natural para edificar la vida común, el buen vivir, en la casa común y sin conflictos con armas. Lo territorial es leído como relación social y multicultural en interacción inteligente con la naturaleza, sus bienes y derechos.

Eso significa una visión integral urbano – rural y una nueva alianza entre la ciudad y el campo basada en la gestión democrática del agua y la energía, con respeto y responsabilidad con el

ambiente; desde principios básicos de convivencia universalmente reconocidos y aplicados a la superación de una historia de violencia y conflictos armados: más democracia en todos los ámbitos, más cultura de paz, mayor equidad y solidaridad social, de género e intergeneracional.

Lo difícil es llevar toda esta retórica a la práctica en medio de los conflictos entre grupos de interés aún en una época de transición desde la guerra a la paz sostenible. Las oportunidades para la paz territorial democrática y nacional son mayores si se concreta el acuerdo de terminación del conflicto y construcción de paz sostenible y duradera, que tiene avances importantes en La Habana y ojala con el ELN; pero esa es una parte de lo que reclama la conflictividad y los problemas estructurales que han alimentado las violencias. Si se va a hablar de la paz territorial será prudente incorporar a todos los factores de poder en esa planeación participativa desde abajo que se considera clave. Y darle un lugar preponderante a los movimientos sociales que en las últimas décadas han presentado alternativas para desatar nudos que imponen inequidad, segregación y autoritarismo en todos los ámbitos.

Poco se avanzará en construcción de paz y en condiciones para una transición a la sociedad sin violencias de armados legales e ilegales si se reproducen las prácticas de la participación forzada que en realidad es otra forma del viejo verticalismo y centralismo. Esas experiencias han venido mutando desde las épocas de la Alianza para el Progreso y su participación comunitaria, desde la acción cívico militar al PNR y desde allá a la Consolidación Territorial participativa por supuesto. Más novedosos han sido los aprendizajes de los planes de desarrollo y paz o laboratorios de paz, que han intentado hacer planes regionales participativos en medio de negociaciones humanitarias con todos los actores del conflicto armado en sus territorios. Han crecido al ritmo de pactos locales y recursos de cooperación internacional y han decrecido con la cooptación desde políticas nacionales y la dificultad para ser asumidos y dirigidos por los sujetos sociales, políticos e institucionales de cada región escogida.

Por el camino de la participación forzada centralista se siguen inventando mecanismos para intentar coordinar inversión en territorios. Los contrato – plan son uno de los ejemplos que acompañan o complementan la PNCT. Con esa fórmula se agregan presupuestos territoriales y recursos de la nación para obras de cobertura intermunicipal. Con argumentos técnicos se enajena a los territorios la capacidad para decidir sobre la ejecución de los proyectos y el gobierno nacional asume todo el poder con sus virreyes, caciques reciclados y, por supuesto la eficiencia y la seguridad militar.

Con lo dicho hasta aquí solo queda claro que la paz territorial está por inventar y por lo mismo que su contenido y alcance es una función simple, lineal, del reparto de protagonismo que logren los diversos sujetos sociales en otra reconfiguración de poderes en las regiones que integran la sociedad y sus pactos con la naturaleza, con la pachamama o con la hermana tierra. Amén.





