



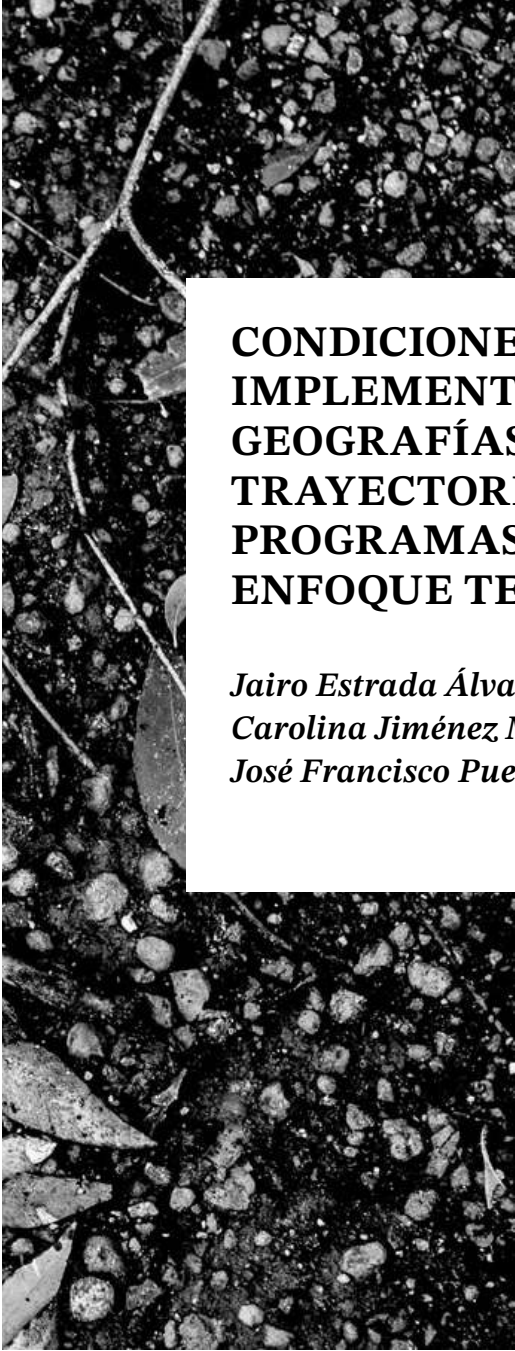
LA IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Estudio sobre los Programas
de Desarrollo con Enfoque
Territorial – PDET

Editores

Jairo Estrada Álvarez
Carolina Jiménez Martín
José Francisco Puello-Socarrás





**CONDICIONES Y TENDENCIAS DE LA
IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL.
GEOGRAFÍAS EN CONTIENDA Y
TRAYECTORIA ACTUAL DE LOS
PROGRAMAS DE DESARROLLO CON
ENFOQUE TERRITORIAL - PDET**

Jairo Estrada Álvarez
Carolina Jiménez Martín
José Francisco Puello-Socarrás

Introducción

Los territorios contienen el entramado de relaciones sociales de poder de los modos de vida en momentos históricos específicos. Por tanto, los territorios, o como los denominaba más rigurosamente Fals Borda (2013: 175): los *contenedores territoriales*, son organismos dinámicos que constantemente están “cambiando en su fisonomía, en su fisiología, en su estructura, su apariencia y sus relaciones” (Santos, 2000: 179). Se trata de espacios vivos (metabólicos) que se hacen y rehacen; se construyen y reconstruyen permanentemente.

Las fuerzas que se despliegan y definen la configuración territorial tienen intensidades y capacidades desiguales y diferenciadas. De ahí que no todas ellas impulsen acontecimientos disruptivos generadores de transformaciones profundas en las dinámicas vigentes dentro de las escenificaciones territoriales existentes.

En Colombia, las dinámicas del conflicto social armado, especialmente sus contradicciones, han sido –seguramente– uno de los dispositivos con mayor capacidad ordenadora de la espacialidad y geografías territoriales en los niveles nacional y local.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP, 2016), las perspectivas y las expectativas del proceso de implementación figuran como un hito de gran significación socio-histórica en los propósitos de las transformaciones que exige el orden territorial vigente para habilitar las condiciones que permitan transitar desde las *geografías de la guerra* hacia las *geografías de la paz*.

La importancia del AFP para sentar las bases conducentes a los cambios y las transformaciones en la organización espacial existente se explica entre otras cosas por: i) La posibilidad de desestructurar las condiciones político-militares que soportan la confrontación y acción armadas en los territorios¹; ii) El despliegue de medidas institucionales y políticas que

1 Entre las acciones que permitirían disminuir sustancialmente la dinámica de la guerra se destacan: La terminación de manera definitiva de la confrontación militar entre la fuerza pública y las FARC-EP; la pretensión del “monopolio legítimo de la

permitan resolver desequilibrios y desigualdades espaciales de las zonas epicentro del conflicto²; y, iii) El desarrollo de acciones políticas, económicas y culturales que generen reconocimiento y procesos de reparación de poblaciones y territorios afectados por la guerra³.

Transcurridos cerca de cinco años del proceso de implementación⁴, el balance frente a las transformaciones territoriales resulta ser más bien opaco. Aunque en este último lustro se advierten cambios en la fisionomía, la fisiología y el sistema de relaciones territoriales, estos indican que no está en curso el tránsito hacia las geografías de la paz, sino importantes reconfiguraciones que dan cuenta de la persistencia de la geografías de la guerra con nuevos rasgos y dinámicas.

Atendiendo a la crucial importancia de estos asuntos, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político se propuso contribuir a la caracterización de la implementación territorial durante el período 2020-2021 en 5 subregiones

fuerza” a través del combate a las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo; la implementación de medidas integrales de seguridad y protección de las comunidades y los territorios; entre otros (AFP, 2016, punto 3).

- 2 Las medidas territoriales de los puntos 1 y 4 del AFP caminan en esta dirección. Fals Borda y Borja (1999: 84-85) en la *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos* subrayaban que: “(...) Existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio sociogeográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales (...) Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social pueden sortearse con éxito, y que las explicables resistencias encontradas pueden vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe”.
- 3 Hace referencia a los programas de reparación establecidos en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición y a las medidas territoriales del punto 2 entre las que se destacan las circunscripciones transitorias especiales de paz y los procesos de reconciliación y convivencia.
- 4 El AFP en el numeral 6.1.1. establece que el Plan Marco de Implementación tendrá una vigencia de diez (10) años. Sin embargo, esta temporalidad fue extendida unilateralmente por el gobierno a quince (15) años.

PDET: Catatumbo, Alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar, dando continuidad a un trabajo inicial de análisis de la dimensión territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP (2016-2019) (CEPDIPO, 2021a).

La selección de las señaladas subregiones obedeció a la yuxtaposición de diferentes criterios útiles para el análisis de la dimensión territorial, los cuales en todo caso se manifiestan de manera desigual y diferenciada y dan cuenta de dinámicas particulares:

- a. Alto nivel de confrontación armada;
- b. Crisis humanitaria;
- c. Existencia de “hojas de ruta” de los PDET;
- d. Definición gubernamental de “Zonas Futuro” y, de manera simultánea, presencia de unidades de la Asistencia de Fuerzas de Seguridad (SFAB, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos;
- e. Ubicación de cultivos de uso ilícito y economías ilegales;
- f. Carácter geoestratégico del territorio (posicionamiento y riquezas naturales);
- g. Tejido y procesos de organización social y popular;
- h. Presencia relativamente significativa de las (ex)FARC-EP⁵.

Apoyado en el análisis territorial de las 5 subregiones mencionadas, este artículo se propone un balance general sobre los avances, las dificultades, los retrocesos y las perspectivas de la implementación territorial del AFP

5 Los criterios de selección se presentan con sus propias particularidades en las subregiones.

con especial énfasis en los PDET y las transformaciones que de allí se desprenden para la organización espacial hoy existente.

La tesis que aquí se valida sostiene que *el Estado y los sucesivos gobiernos desde la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP han incumplido en lo esencial con el proceso de implementación territorial integral allí previsto. Lo anterior viene potenciando negativamente las condiciones de vida y de trabajo, individual y en comunidad, de los habitantes y los dieciséis (16) territorios pertenecientes a las subregiones PDET, relegando de facto los propósitos y aspiraciones de justicia territorial contenidos en él.* Esto se evidencia, entre otros asuntos y cifras, en los registros de violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH., DIH), la persistencia e intensidades selectivas del conflicto armado, el alza en los índices de pobreza monetaria rural, el mantenimiento y profundización de las brechas entre el mundo urbano-rural. Por demás, esta situación viene impulsando procesos de movilización social-popular que mantienen entre sus demandas y reivindicaciones la exigencia de cumplimiento del AFP⁶. De haberse cumplido lo acordado, seguramente, las condiciones del mundo rural serían hoy más favorables para millones de familias campesinas, de pueblos étnicos, así como para las mujeres y jóvenes rurales. De ahí la importancia de reconducir el proceso en curso y corregir sus desviaciones, a fin de encauzarlo hacia los propósitos de construcción de una paz estable y duradera en nivel territorial.

El texto se ha organizado a partir de tres momentos analíticos. El primer apartado: *Violencia territorial, persistencia de la guerra y geografías en disputa* valora las condiciones actuales del tránsito de las geografías de la guerra hacia las geografías de la paz. El segundo apartado: *Distorsión y simulación de la implementación de los PDET: visiones territoriales en contienda* plantea una lectura sobre la forma cómo las “hojas de ruta”(HR)

6 Entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en el informe sobre su Visita de trabajo a Colombia en junio de 2021, destacó: “la CIDH observa que las manifestaciones que comenzaron el 28 de abril se vinculan con reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad colombiana, que a su vez están consignadas en la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos de Paz de 2016” (CIDH, 2021: 1).

gubernamentales desconocen, distorsionan y sustituyen unilateralmente los propósitos (objetivos generales y específicos) establecidos sobre ese particular en el AFP, desconociendo –y atentando contra– la participación comunitaria en los PATR; finalmente, un apartado: *Liminar: La necesaria reconducción de la implementación territorial y las geografías de la esperanza*, en el cual se sitúa la lucha social ante el incumplimiento de lo acordado.

Violencia territorial, persistencia de la guerra y geografías en disputa

El AFP establece un complejo amplio y articulado de medidas que permiten encauzar el conflicto social armado histórico propio de las geografías de la guerra para dar paso a las anheladas geografías de la paz. Apelamos a la categoría de *geografía* para indicar un análisis referido al ordenamiento y la organización del territorio en un tiempo histórico específico. De ahí que cuando hablamos de las *geografías de la guerra* hacemos referencia a la forma como el conflicto armado ha sido un vector determinante para ordenar el territorio. Por su parte, las *geografías de la paz* pretenden rastrear cambios territoriales que se desprenden de la firma del AFP, especialmente, aquellos referidos a la dejación de armas de las FARC-EP y la puesta en marcha de programas territoriales concebidos en perspectiva de integralidad de la implementación. Con lo cual se introduce una nueva tendencia a considerar en el análisis de la ordenación del territorio.

En el AFP existen numerosas disposiciones conducentes a la conformación de las nuevas *geografías de la paz*. Dentro de ellas se pueden mencionar: la terminación de manera definitiva de la confrontación armada entre la fuerza pública y las FARC-EP y la reincorporación integral de sus exintegrantes; el aseguramiento del “monopolio legítimo de la fuerza estatal” a través de la desestructuración del paramilitarismo (incluidas sus articulaciones con la fuerza pública), el combate a las organizaciones criminales y sucesoras, y la implementación de medidas integrales de seguridad y protección de las comunidades y los territorios (AFP, punto 3). A implemen-

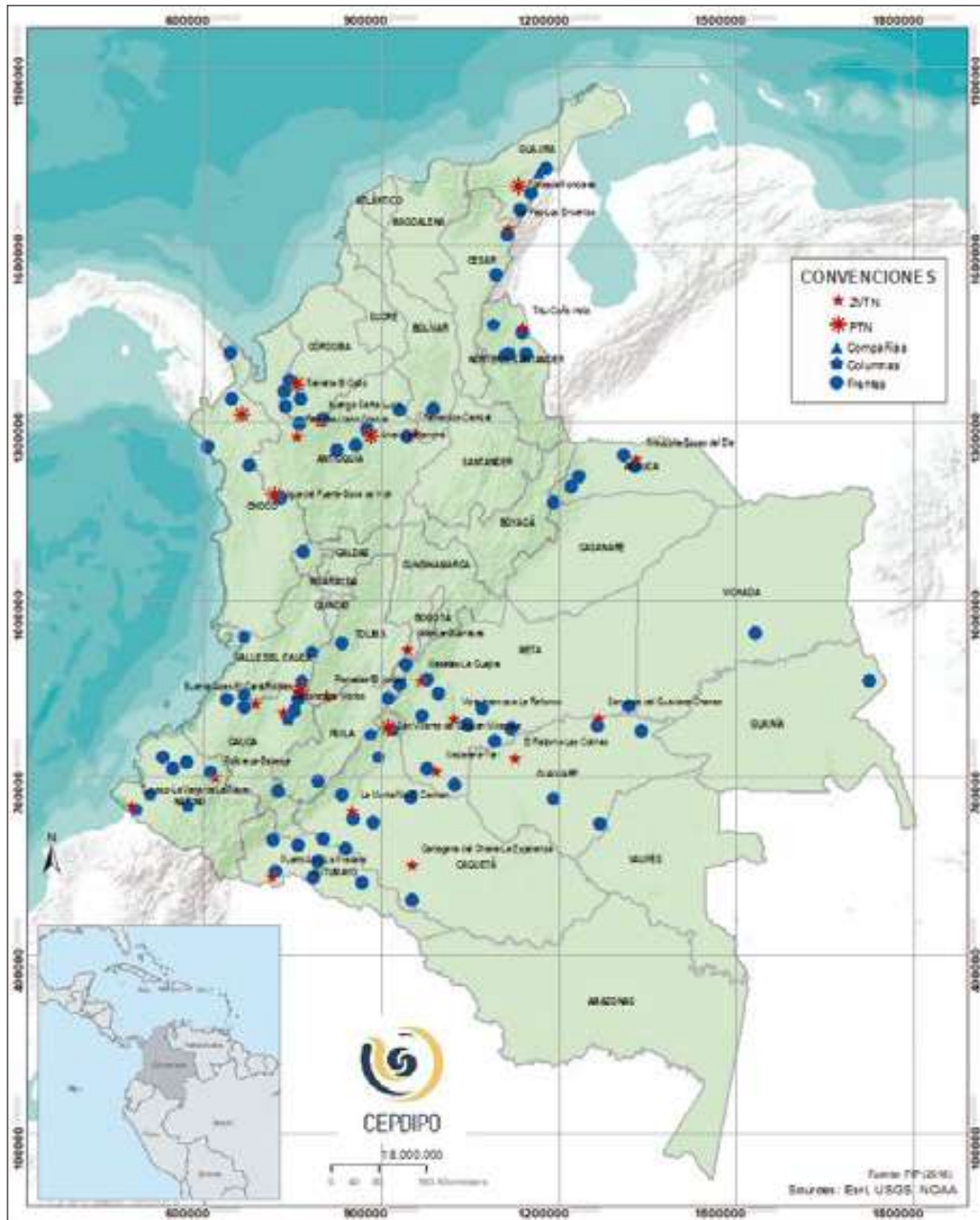
tarse de manera integral y simultánea junto con lo dispuesto de manera específica en los puntos 1, 2, 4, 5 y 6 del Acuerdo, conformando lo que se puede denominar como su dimensión territorial. Una valoración general sobre el avance de dichas medidas previene un caleidoscopio cartográfico en el que se reflejan en simultáneo la muerte, el terror y la esperanza. La caracterización de *caleidoscopio cartográfico* indica que las dinámicas que se despliegan en el escenario del posacuerdo son diversas y cambiantes y tienden a generar unos trazos y dejar unas marcas en los territorios que modifican los órdenes espaciales y geográficos existentes. De ahí que de modo aparentemente ambiguo podamos hablar en simultáneo de las geografías del horror y la esperanza.

Problemas de la transición de las geografías insurgentes a las geografías de la paz

Las otrora FARC-EP, en atención al cumplimiento de lo acordado, se trasladaron a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y, posteriormente, el 15 de agosto de 2017, culminaron el proceso la dejación de armas. Hombres y mujeres pertenecientes a los diferentes bloques guerrilleros adelantaron lo que se denominó *La Marcha final* y, cumpliendo la palabra empeñada, renunciaron a su despliegue estratégico político-militar, retirándose de sus posiciones en los territorios para iniciar un proceso de reincorporación integral (política, económica y social) en los nacientes *territorios de paz*.

El desplazamiento por agua, tierra y aire hacia las ZVTN visibilizó la importante presencia territorial de esta guerrilla en vastas y diversas regiones del país, que se extendía en la geografía de 380 municipios. Los traslados de los guerrilleros y guerrilleras que integraban los diferentes bloques, entre otros, del Bloque Alfonso Cano por los ríos del Pacífico nariñense, del Bloque Sur por territorios selváticos del Putumayo hacia La Carmelita, o la travesía de frentes guerrilleros del Bloque Oriental a través de la cordillera Central hacia Icononzo, o el Bloque Caribe de la Serranía del Perijá y sus inmediaciones a Pondoires y Tierra Grata, son ilustrativos del momento histórico que se vivía al finalizar el año de 2016.

Mapa N.º 1. Zonas veredales, puntos transitorios de normalización y áreas de influencia de las estructuras de las FARC-EP



Desde las anteriores geografías insurgentes, esto es, extensiones rurales en las cuales las FARC-EP y su proyecto estratégico (político-militar) se constituyeron en una fuerza ordenadora de las prácticas, los vectores y las dinámicas territoriales se sentaban las bases para el despliegue de un nuevo proceso de espacialización y organización territoriales (ver Aguilera, 2000, 2014; Medina, 2010; Semana, 2015), atendiendo la situación derivada de la firma del Acuerdo Final de Paz.

Tales geografías insurgentes eran expresivas de la capacidad ordenadora que la acción de las guerrillas, en este caso de las FARC-EP, tenía sobre el territorio rural. No se trataba solo de disposición en el sistema de objetos, naturales y sociales, esto es, el uso de los recursos naturales y la infraestructura vial realizada, entre otros; se trataba también del sistema de relaciones que se desplegaron en el territorio atendiendo a los principios organizadores y orientadores del accionar insurgente, incluidos los propios de un poder dual o paralelo *de facto* que también asumió funciones propias de la forma-Estado.

El fortalecimiento del poder guerrillero le permitió llenar espacios que el Estado no satisfacía en materia de seguridad, tributación y administración de justicia; así mismo, incidir en distintas dimensiones de la vida social y económica de las regiones como la construcción de caminos, puentes, y en el mejoramiento de la infraestructura. A su vez su capacidad armada y como regulador social y económico, les facilitó la obtención de un cierto respaldo, reconocimiento o base social, que soportaba su accionar y expansión armada [énfasis propio] (Defensoría del Pueblo, 2018: 26).

En aras del registro empírico cognitivo histórico, el alzamiento armado revolucionario sostenía un proyecto sociopolítico y económico vinculado a idearios de democratización, en el acceso a la tierra, la búsqueda de una reforma agraria efectiva y el despliegue de condiciones materiales e institucionales que permitieran reducir brechas e injusticias socio-territoriales

y ambientales propias del orden capitalista rural (periferia de la periferia). Por ello, las *geografías insurgentes* implicaron procesos de construcción de consensos y negociaciones y también, en muchos casos, de imposición a las comunidades de prácticas ambientales y de producción alimentaria, en materia de desarrollos infraestructural e institucional en la organización social, entre otros asuntos. No se podría negar que se trataba de una fuerza contenciosa y antagónica, endógena y estructurante de las relaciones territoriales⁷. Considerando que, además, las tendencias de la confrontación armada conllevaron también procesos de afectación severa de la población, con victimizaciones imputables a la fuerza guerrillera, y reconocidas entre tanto en sus comparecencias ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV).

El tránsito desde las geografías insurgentes hacia unas nuevas geografías para la paz ha dado cuenta de un proceso de alta complejidad no exento de conflictos y contradicciones, que en la dimensión territorial está atravesado por la coexistencia simultánea de numerosas acciones y hechos planificados según lo acordado, la presencia de condiciones y factores no contemplados, así como por situaciones claramente contingentes.

A partir de la firma del Acuerdo se observan nuevas dinámicas que abrieron nuevas condiciones de posibilidad para una reorganización del territorio con fundamento en las disposiciones del Acuerdo, entre ellas, el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y, en consecuencia, el

7 En análisis académicos sustentados en la “teoría económica del conflicto” se llegó a afirmar que las FARC-EP se habrían ido degradando desde una guerrilla con fines altruistas hacia una organización que privilegiaba las “capturas de rentas” provenientes de las economías ilegales, especialmente del narcotráfico. Los sectores extremistas de la derecha, para justificar su visión negacionista del conflicto la caracterización como “el más grande cartel del narcotráfico”. El proceso de La Habana desdijo de esas apreciaciones: se sustentó, por el contrario, en el reconocimiento de la condición de organización político-militar. Y, específicamente, frente a la problemática del narcotráfico señaló el compromiso de las FARC-EP, “de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con ese fenómeno”, según se afirma en la presentación del punto 4 del AFP (AFP, 2016: 195).

cierre de prácticas diversas de afectación a la población civil; la dejación de armas; la entrega del inventario de bienes de las FARC-EP; los encuentros con víctimas del conflicto y los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades en hechos acaecidos en el marco del conflicto armado por parte de las FARC-EP; el inicio del desminado humanitario y posteriormente de las labores de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; el proceso de reincorporación integral concebido originalmente en perspectiva territorial⁸.

Todos estos hechos y procesos, asumidos por la guerrilla de las FARC-EP, anunciaban de manera concreta que se estaba en efecto frente a la posibilidad de materializar el tránsito hacia una nueva calidad de la regulación del conflicto social, con la que se contribuiría a sellar de manera definitiva la confrontación armada que se había vivido especialmente –aunque no de manera exclusiva– en los territorios de la Colombia profunda. Son indiscutibles los cambios que se apreciaron al inicio del proceso en la vida cotidiana, empezando por la drástica reducción –llevada a su más bajo nivel histórico– de los numerosos indicadores de guerra y de violencia.

Las condiciones pactadas en el Acuerdo de paz propiciaron que una fuerza militar guerrillera que se encontraba desplegada en la geografía de 380 municipios, se localizara en 27 ZVTN. La consecuencia lógica de lo acordado consistió en la producción de un *vacío de poder* por efecto de la dejación de los territorios en los que hacía presencia por parte de las FARC-EP. Según el Acuerdo de paz, la terminación de lo que aquí hemos llamado *las geografías insurgentes* debía acompañarse de la habilitación de condiciones para el despliegue de la nueva geografía de la paz. De ello hablan las disposiciones contenidas en el Acuerdo, concebidas desde una perspectiva de integralidad y sincronía en lo concerniente a su implementación. Al tiempo que existía claridad en el sentido de que no se trataba de un proceso a realizarse de manera abrupta –de hecho se acordó una temporalidad de diez años en el Plan Marco de Implementación–, había certezas acerca de que la fase llamada de implementación temprana comprendía un conjunto

8 Un análisis sobre el cumplimiento de FARC de lo pactado se puede consultar en CEPDIPO (2019a).

de medidas y acciones de ejecución prioritaria inmediata (puntos 6.1.9., 6.1.10. y 6.1.11.) que, además de referirse al conjunto del Acuerdo, centran su atención en la implementación territorial.

Condiciones de la producción de geografías en disputa

Tales medidas y acciones fueron concebidas precisamente bajo el supuesto de que sentarían las bases para el inicio de una “transformación territorial” conducente a la superación en perspectiva de las condiciones predominantes en los territorios, en las que la “guerra territorial” era una expresión de la constitución de relaciones sociales (de producción) de alta complejidad, y se acompañaba de una reorganización violenta del territorio y de la manifestación de conflictos socioterritoriales de diferente naturaleza.

Nos referimos, entre otros, en primer lugar, a los procesos de acumulación sustentados en la extracción de recursos minerales y energéticos, economías de plantación (agro-combustibles, maderables), ganadería extensiva y grandes obras de infraestructura; al negocio corporativo transnacional del narcotráfico y, en general, a las llamadas economías ilegales; a las “zonas grises” que dan cuenta de los vínculos entre economías legales e ilegales; a la captura corrupta de rentas del Estado, en departamentos y municipios, a través del control de sus gobiernos.

En segundo lugar, al entramado de relaciones de poder regional y local (político, económico, social y cultural) constituido con base en esas dinámicas, articulado con el nivel nacional y con dimensiones transnacionales (en algunos casos), y expresado en un “orden del dominio territorial”, que se ha valido de la violencia y el despojo y la existencia de fuerzas mercenarias que se organizan como grupos paramilitares para preservarlo y reproducirlo. Se trata en ese sentido, de un orden que se sustenta en la acumulación por desposesión. La investigación histórica y judicial ha demostrado que el orden así constituido es también un “orden de Estado”, del que han sido parte integral los aparatos de gobierno y judicial y las fuerzas militares.

Las fuerzas mercenarias organizadas como grupos paramilitares se erigieron en el brazo armado de las *geografías de la acumulación por desposesión*. En la gran mayoría de los casos, bajo una impronta mafiosa que apela a la combinación de forma legales e ilegales para el despojo sistemático de bienes comunes y comunales, imponiendo violentamente en los territorios campesinos y pueblos étnicos modalidades de monocultivo, de minería extractiva, o la siembra de cultivos de uso ilícito valiéndose de sus precarias condiciones de subsistencia y presentándola como alternativa socioeconómica, con las implicaciones ambientales, alimentarias y culturales que de ello se desprenden⁹. En ese marco, la entronización entre la economía corporativa transnacional del narcotráfico y sus brazos armados mercenarios paramilitares han ocupado un lugar central.

Aunque no es siempre generalizable y en él se manifiestan tendencias de autonomización y atomización, el “orden territorial” así constituido es también contenedor de dinámicas descentralizadas y descentradas, pero con una disposición convergente en torno a propósitos de preservación y reproducción del sistema en su conjunto, de naturaleza esencialmente contrainsurgente en sentido amplio. En ese aspecto, las geografías del despojo se sustentaron también en la conformación de geografías contrainsurgentes, inspiradas en la conjunción e interrelaciones entre la acumulación por desposesión y la doctrina de la “seguridad nacional” y el combate al “enemigo interno”, según la cual el enemigo a combatir no solo es guerrillero, sino que involucra a toda la población, las comunidades y organizaciones que habitan en los territorios, definiéndolos como brazos largos de la subversión, como “el agua en la que se mueve el pez”. Bajo la impronta de una “guerra antisubversiva” se ha adelantado al mismo tiempo el mayor despojo conocido en la historia de las últimas décadas del país, en el que la expropiación violenta de tierras (más de 8 millones de hectáreas) y su vinculación en las estrategias de acumulación se erigieron en pilar de la reorganización del territorio.

9 Sobre el proyecto paramilitar y su relación con patrones de acumulación periféricos de alcance global ver Estrada (2007) y Puello-Socarrás (2013). Estas articulaciones, justamente, han sido conceptualizadas para el caso de Colombia como “neoliberalismo armado” (ver Vega Cantor, 2016).

Junto con lo anterior, entre tanto entronizado estructuralmente en la totalidad del orden social vigente (dotándolo de unas configuraciones corruptas, criminales y mafiosas), persistieron y se reprodujeron las geografías insurgentes en función de sus proyectos político-militares. Si bien tales geografías presentaron una reducción sustancial con las dejación de los territorios por parte de las FARC-EP, al mismo tiempo evidencian tendencias de continuidad por la no concreción de una “solución política” con el ELN y dan cuenta de nuevas emergentes por el retorno al alzamiento armado del jefe negociador de las FARC-EP en La Habana, Iván Márquez, junto con otros excomandantes guerrilleros, conformando la organización llamada FARC-EP Segunda Marquetalia. Además de estas, se encuentran otras de más difícil caracterización en el presente. Nos referimos a las llamadas disidencias de las FARC-EP, lideradas por Gentil Duarte, que se conformaron en el sur del país con anterioridad al Acuerdo de paz tras la realización de la X Conferencia, según ellas por no compartir los términos de lo pactado en La Habana¹⁰.

La continuidad de geografías insurgentes responde esencialmente a la situación particular por la que atraviesa el país. Si bien la firma del Acuerdo con las FARC-EP representó un avance indiscutible en los propósitos de

10 Indepaz, institución especializada en el análisis del conflicto y el proceso de paz, con el propósito de avanzar en la comprensión de las reconfiguraciones territoriales en la región suroriental del país, ha propuesto la distinción entre “disidencias” y “grupos residuales”. Las “disidencias” las caracteriza como “estructuras que pertenecieron a las FARC-EP y que alegando divergencias y falta de garantías dentro del acuerdo de La Habana se han mantenido como organizaciones armadas que se reclaman del programa y la historia de esa organización que se transformó a partido político como producto de los acuerdos de paz. Tienen un pie en su pasado guerrillero y otro en los negocios ilegales. En esta categoría se ubica el Bloque Suroccidental. (...). En cuanto a los “grupos residuales” afirma que “algunos reivindican su carácter político (...) y alegan salir del acuerdo por falta de garantías de parte del gobierno, en la práctica, son grupos armados formados para negocios y servicios de seguridad ilegales o reclutados para protección de cultivos, cocinas, laboratorios, rutas de tráfico, servicios sicariales, extorsión, justicia privada y diversas formas de control armado de territorios y poblaciones (...). Se integran con excombatientes o desertores de la reincorporación, siendo que algunos participaron en las zonas transitorias, ex milicianos que no fueron incluidos en las listas de combatientes y, sobre todo, con nuevas personas reclutadas para los fines de lucro” (INDEPAZ, 2020a: 100-101).

marchar hacia la construcción de la paz, no conllevó la concreción de la “paz completa”.

Hasta aquí, se podría colegir que la dinámica del conflicto y de la guerra mostró que, junto con la existencia de geografías insurgentes, se asistió al surgimiento y despliegue de geografías contrainsurgentes y a la conformación de geografías en disputa. En todos los casos, en mayor o menor medida, las geografías señaladas devinieron en “teatros de guerra” y de aguda confrontación. Tras la firma del Acuerdo, la configuración territorial se tornó más heterogénea, difusa y enrarecida, en medio de una particular situación: por una parte, un Acuerdo con el que se busca habilitar nuevas condiciones en los territorios; por la otra, la continuidad de la confrontación armada bajo condiciones que conjugan líneas de continuidad con nuevos rasgos emergentes.

La concepción gubernamental de la seguridad y sus implicaciones

Firmado el Acuerdo de paz e iniciada la implementación, además de las ya señaladas y cumplidas obligaciones de las FARC-EP, le correspondía al Estado, en cabeza de los gobiernos de turno hacer lo propio, especialmente en términos de las necesarias respuestas a la no resuelta “cuestión territorial”, para lo cual se concibió –como ya se dijo– un conjunto de disposiciones que sentaran las bases para transitar hacia las nuevas geografías de la paz.

Esto suponía el desarrollo de marco normativos y alistamientos institucionales inmediatos: diseños y puesta en marcha de procesos de planeación y de políticas públicas; asignación extraordinaria de recursos de presupuesto, a acompañarse específicamente de la compensación a la subrepresentación política con las 16 circunscripciones especiales territoriales de paz; la puesta en marcha de la RRI y de los 16 PDET, y la provisión de garantías de seguridad en los territorios, entre otros. Nada de ello ocurrió con la celeridad, eficiencia, integralidad y sincronía debidas. Entre tanto, el proceso de implementación se ha desenvuelto con precariedad, deshilvanado, con marcadas tendencias al incumplimiento y exhibiendo prácticas continuadas de simulación.

Esa ausencia de una respuesta integral inmediata por parte del Estado frente a la “cuestión territorial”, que mostrara la evidencia de un proceso de transformación territorial en curso, se constituyó en una “estructura de oportunidad” para que los territorios dejados por las FARC-EP (el *vacío de poder*) quedaran sometidos a la lógica de las geografías ya expuestas y a la intensa disputa por su reconfiguración. Por ello, antes que el simple recambio de un actor armado por otro u otros, moviendo las fichas de un tablero –como se ha planteado en distintos análisis convencionales–, se trata de procesos más complejos en los que se encuentran y confrontan las geografías insurgentes que persisten con las geografías contrainsurgentes que hacen lo propio, ahora en territorios (con *vacío de poder*) que según el Acuerdo debían transitar hacia lo que hemos llamado las nuevas geografías de la paz.

Los estudios que reducen esa particular situación no deseada pero emergida en los escenarios del posacuerdo a una fenomenología de los muy variopintos “actores armados” que hoy hacen presencia en los territorios, siendo de utilidad para la descripción de la reconfiguraciones presentes de la violencia, no logran aún desvelar las nuevas dinámicas de la producción del territorio. Tampoco cuando se trata presentarlas como una simple deriva de las economías ilegales, especialmente del narcotráfico, y de la lucha por la “captura de rentas” que de ellas se derivan, como si se tratara de anomalías ajenas al orden social existente, hoy vigente.

En sentido estricto, al no producirse el quiebre esperado en la trayectoria para una irrupción de las nuevas geografías de la paz, lo que se aprecia en el presente es una reconfiguración territorial en la que no se advierten aún trayectorias definitivas de salida, observándose más bien una creciente disputa territorial acompañada de una intensificación de la violencia a niveles que reeditan localmente geografías del horror: asesinatos selectivos, masacres, torturas, desapariciones, despojo violento y desplazamiento forzado. Esa situación ha puesto de presente las indiscutibles funciones de Estado y de gobierno y de regulación de las relaciones sociales (de producción) que llegaron a desempeñar las FARC-EP en los territorios en los que hacían presencia.

Los modestos y muy lentos avances en la implementación territorial durante el gobierno de Santos, al no propiciar un marco de actuación estatal más decantado y consolidado, contribuyeron a facilitar la reconducción del proceso en lo corrido del gobierno de Duque hacia una reedición de la política de “seguridad democrática”, con la que se ha buscado imponer una simplificación de la “cuestión territorial”, reducida a problemas de seguridad y de narcotráfico, y, como respuesta a ello, una política de militarización de los territorios que incluye la asesoría y participación directa de los Estados Unidos con unidades especiales de su ejército (la SFAB). Y con ello, el abandono *de facto* del concepto de producción social del territorio contemplado en el AFP, así el discurso y la narrativa gubernamental se presenten comprometidos con su implementación, atendiendo un supuesto “margen de apreciación” que facultaría al gobierno a concebir su propia interpretación sobre lo dispuesto en el Acuerdo.

Tal “margen de apreciación” se condensó en la política de estabilización (territorial) denominada: *Paz con legalidad* (Presidencia de la República, 2018) y en la política de seguridad y defensa, desarrollada entre otros en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019). Tales políticas no pueden considerarse simplemente como capítulos separados de la política pública a desarrollar en el período gubernamental 2018-2022; en sentido estricto, se encuentran articuladas a los propósitos de profundización del régimen de acumulación neoliberal en su dimensión territorial, específicamente respecto de las pretensiones de consolidación y extensión geográfica de las economías extractivas (principalmente –aunque no exclusivamente– minero-energéticas y del orden infraestructural). En ese sentido, la política del gobierno de Duque establece claras interrelaciones entre seguridad y acumulación capitalista.

De esa manera, en las “geografías en disputa” derivadas de las geografías insurgentes y contrainsurgentes y del *vacío de poder* dejado por las FARC-EP converge también la lógica territorial de la acumulación capitalista que pretende imponer el gobierno. Si a ello se adicionan las geografías producidas desde abajo por las comunidades que habitan los territorios, a las que nos referiremos en el acápite sobre las geografías de la esperanza, se completa la imagen de la complejidad que demanda cualquier acercamiento a la cuestión territorial en los escenarios del posacuerdo.

En realidad, se trata de un objeto de estudio difícil de asir en cuanto representa un entramado de relaciones y configuraciones de problemática delimitación, que por ser expresivo de procesos en curso y en continuo movimiento, no permite asertos conclusivos. Lo cual no impide desde luego la identificación de los soportes estructurales que se encuentran en su base, así como de tendencias en curso. En ese sentido, las reflexiones contenidas en esta parte del texto representan apenas una aproximación preliminar a la comprensión de la violencia territorial y la persistencia de la guerra en el posacuerdo.

El fracaso de la política de securitización y el caleidoscopio de “fuerzas en armas”

El AFP en el numeral 3.4. establece el propósito del “monopolio legítimo de la fuerza” y del uso de las armas por parte del Estado. Para avanzar en esta dirección, propone, entre otras cosas,

[la] lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensore/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas sucesores del paramilitarismo y sus redes (AFP, punto 3.4.).

Ese enunciado fue la fórmula acogida por la partes en el Acuerdo de paz ante la renuencia del gobierno de Santos a reconocer la persistencia del paramilitarismo. Su sentido, evidentemente, hace parte del propósito de enfrentar el paramilitarismo y, con ello, las geografías de la contrainsurgencia armada en sus diferentes expresiones y modalidades. El contenido del punto 3.4. del Acuerdo da cuenta de un sistema de “garantías de seguridad” orientado a ese propósito y es concebido como condición del “fin del conflicto”, (entendiendo por este la superación de la confrontación armada) y de la reincorporación de las FARC-EP.

Por otra parte, el Acuerdo previno –sin referirse explícitamente a la visión hasta ese momento predominante– sobre un cambio doctrinal en la concepción de seguridad. Se refirió a que debe fundamentarse en

una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política (...) (AFP, 2016: 78)

Aunque en la fase temprana de la implementación, en el tiempo que le correspondió al gobierno de Santos, se produjeron desarrollos normativos importantes, no puede afirmarse lo mismo de los alistamientos institucionales. Estos quedaron en gran medida en manos del gobierno siguiente. De él –ya lo hemos señalado– se distanció en la concepción y en el diseño de la acción gubernamental, tanto en lo relacionado con el concepto de seguridad como con el entendimiento de las “garantías de seguridad”, manteniendo una narrativa de cumplimiento del Acuerdo en esa materia que en la práctica ha derivado en simulación.

En la cercanía del primer quinquenio de la firma del Acuerdo, los hechos hablan por sí solos, poniendo en evidencia notoria los efectos de las acciones gubernamentales, o la inacción frente a las disposiciones del Acuerdo. El regreso a la versión remozada de la “seguridad democrática” no se ha traducido en avances que permitan dar cuenta de un aseguramiento en tendencia del “monopolio legítimo de la fuerza” y de las armas en cabeza del Estado. Según se ha señalado en este texto, lo que se advierte es precisamente lo contrario, dada la incapacidad demostrada para cubrir el *vacío de poder* dejado por las FARC-EP y la pretensión de hacerlo con base en una política de ocupación y militarización, también contraria a lo dispuesto en el Acuerdo.

Como consecuencia de ello, nos encontramos frente a un caso de excepción en el que las geografías que se piensa serían habilitadas para la paz han devenido en realidad en geografías del despliegue no solo de las fuerzas militares del Estado, sino del caleidoscopio de fuerza armada insurgente y de variada

contrainsurgencia mercenaria paramilitar, con particular expresión de aquellas que hacen parte de las estructuras del negocio corporativo transnacional del narcotráfico y de otras economías ilegales. En ese aspecto, el nudo de las geografías en disputa ha tornado con mucho mayor abigarramiento, respecto del observado antes de la firma del Acuerdo de paz.

Entre tanto se han realizado estudios que buscan dar cuenta del actual despliegue militar (estatal, insurgente y paramilitar) en el territorio nacional y en los territorios dejados por las FARC-EP. Sus fuentes son diversas: provienen del recaudo de información *in situ*, de instituciones del Estado, como la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, y también de las Fuerzas Militares y de organismos de derechos humanos, entre otros. Sus resultados representan solamente una indicación sustentada en números estimados cuando se trata de cuantificar. A nuestro juicio, deben ser leídos en esa dimensión, como un referente de análisis útil para avanzar hacia discernimientos más complejos, pero con las limitaciones propias de un objeto de estudio en pleno desenvolvimiento y que no cuenta aún con una decantación conceptual suficientemente sólida, entre otra cosas, por las dificultades que exhibe la configuración histórico-concreta de ese objeto de estudio.

La categorización de las “fuerzas en armas” no es nada fácil en la actualidad. Entre tanto trascienden –en cierta forma dando continuidad a lo heredado– las tajantes separaciones fuerza pública - guerrillas - (narco) paramilitarismo, no solo por los entramados y las “zonas grises”, sino por el hecho de que la sola “posesión de las armas”, siendo un factor fundamental, no es suficiente para desentrañar la naturaleza de esas fuerzas, los proyectos e intereses que defienden y, en general, las relaciones sociales sobre las que se soportan. Sin desconocer, por supuesto, las contribuciones realizadas por instituciones y centros de investigación, que conllevan tipologías, consideramos que en ese campo aún hay deudas de la investigación social, considerando que más allá de las tipologías se trata de aproximar conceptualizaciones que contribuyan a la caracterización del conflicto

armado en escenarios de poscuero en la perspectiva de aportar al logro de la paz completa¹¹.

Simplemente con el propósito de ilustrar acerca del caleidoscopio de “fuerzas en armas”, distintas a las estatales, presentamos –señaladas las limitaciones– una tabla elaborada con base en los trabajos realizados por Indepaz, la FIP, PARES y CORE¹² (ver tabla N.º 1), en la cual se identifica la presencia de fuerzas en armas a nivel departamental (no existen en todos los casos registros más precisos a nivel municipal: unidad territorial más próxima a la presencia ejercido por estas fuerzas en armas). Tal presencia muestra que se está distante de los propósitos de la paz territorial, más aún cuando por la movilidad que caracteriza a las diferentes estructuras armadas su presencia se extiende, entre tanto, a todos los territorios dejados por las extintas FARC-EP. Antes que limitarse, las “geografías en disputa” denotan una tendencia a expandirse.

Ver tabla N.º 1 en la siguiente página

- 11 Nos referimos, entre otros, a los informes realizados por el Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (INDEPAZ), la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), y la Fundación *Conflict Responses* (CORE), los cuales –a pesar de una aproximación al fenómeno– mantienen metodologías que podrían sobreestimar la verosimilitud del fenómeno en clave territorial, especialmente.
- 12 Según registros de INDEPAZ (2020), se identificarían alrededor de 2.694 personas armadas pertenecientes a grupos narcoparamilitares, un poco más 3.000 de las denominadas disidencias de las FARC-EP y más de 1.000 de los grupos residuales. Por otro lado, según las Fuerzas Militares, actualmente los integrantes del ELN se aproximan a 2.500. No hay registros sobre las unidades de las FARC-EP Segunda Marquetalia. Esto indica un registro aproximado de casi 10.000 integrantes de esos diferentes grupos armados.

Tabla N.º 1. Caleidoscopio de las “fuerzas en armas”

Nombre	Zonas de (probable) presencia (según departamentos)
Ejército de Liberación Nacional - ELN	
Frente de Guerra Oriental	Arauca, Boyacá, Casanare, Vichada
Frente de Guerra Central	Caldas, Risaralda, Tolima
Frente de Guerra Occidental	Chocó, Sur del Valle, Risaralda
Frente de Guerra Nororiental	Norte de Santander
Frente de Guerra Norte	La Guajira, Cesar, Chocó, Atlántico, Magdalena
Frente de Guerra Suroccidental	Nariño, Cauca
Frente de Guerra Urbano Nacional	Antioquia, Bogotá, Cauca, Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Norte de Santander
Frente Darío de Jesús Ramírez Castro	Antioquia, Bolívar
FARC-EP Segunda Marquetalia	
	Cauca, Nariño, Huila, Caquetá, Meta, Catatumbo, Sur del Tolima
Disidencias de las FARC-EP	
Bloque suroriental (Frentes 1 y 16)	Cumaribo (Vichada), Mapiripán (Meta), Ríos: Guaviare, Inírida, Vaupés, Uvilla y Apaporis; PNN Serranía de Chiribiquete. Ríos Caquetá, Putumayo, Puré, Cahuinari, Igara Paraná (Amazonas).
Bloque Jorge Briceño: Frentes 7, 40 y 62, y compañía Miller Perdomo	Uribe, Mesetas, La Macarena (Meta) Cartagena del Chairá y Solano (Caquetá); Ríos: Duda, Ariari, Guayabero, Caguán, Tunia, Caquetá; PNN: Tinigua, La Macarena, Picachos; Subregiones: Sabanas del Yari hasta Campohermoso (San Vicente del Caguán), Piedemonte caqueteño.
Bloque suroriental (Frente Acacio Medina)	Río Inírida, Amazonas (Venezuela)
La Segunda Marquetalia	
Frente 18	Antioquia, Córdoba
Frente 33	Norte de Santander, Cesar, Zulia (Venezuela)

Frente 10	Subregión El Sarare; Arauca y Cravo Norte (Arauca), Cubará (Boyacá); medio y bajo Apure (Venezuela)
Frente 28	Subregión El Sarare (Arauca); Hato Corozal, Paz de Ariporo, Támara, Sácama y La Salina (Casanare); Pisba, Paya (Boyacá)
Grupos Residuales	
Frente Oliver Sinisterra	Nariño
Guerrillas Unidas del Pacífico	Nariño
Frente Stiven González	Cauca, Nariño.
Frente Sexto	Cauca, Valle del Cauca, Tolima, Huila
Frente Carlos Patiño	Cauca
Frente Fuerza Unida del Pacífico	Nariño
Frente 36	Norte de Antioquia
Frente 48	Putumayo
Otros – Ejército Popular de Liberación – EPL (Pelusos)	
	Cauca, Cundinamarca, Tolima, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Valle del Cauca, Cesar
Grupos narcoparamilitares y de contrainsurgencia	
Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Antioquia, Chocó, Córdoba, Nariño, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander, Cundinamarca, Tolima, Caldas, Risaralda, Santander, Arauca, Casanare, Meta, Guaviare
Los Pachenca	Atlántico, Bolívar, Magdalena, La Guajira, Córdoba, Cesar
Los Caparros	Antioquia, Córdoba
Los Puntilleros	Meta, Guaviare, Vichada
Los Contadores	Nariño
La Constru	Putumayo
Los Pachelly	Antioquia, Cundinamarca
Los Rastrojos	Norte de Santander, Cundinamarca
La Cordillera	Caldas, Risaralda, Antioquia, Cauca
La Local	Valle del Cauca
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de INDEPAZ (2020 a,b,c), FIP (2020), PARES (2020), CORE (2021).	

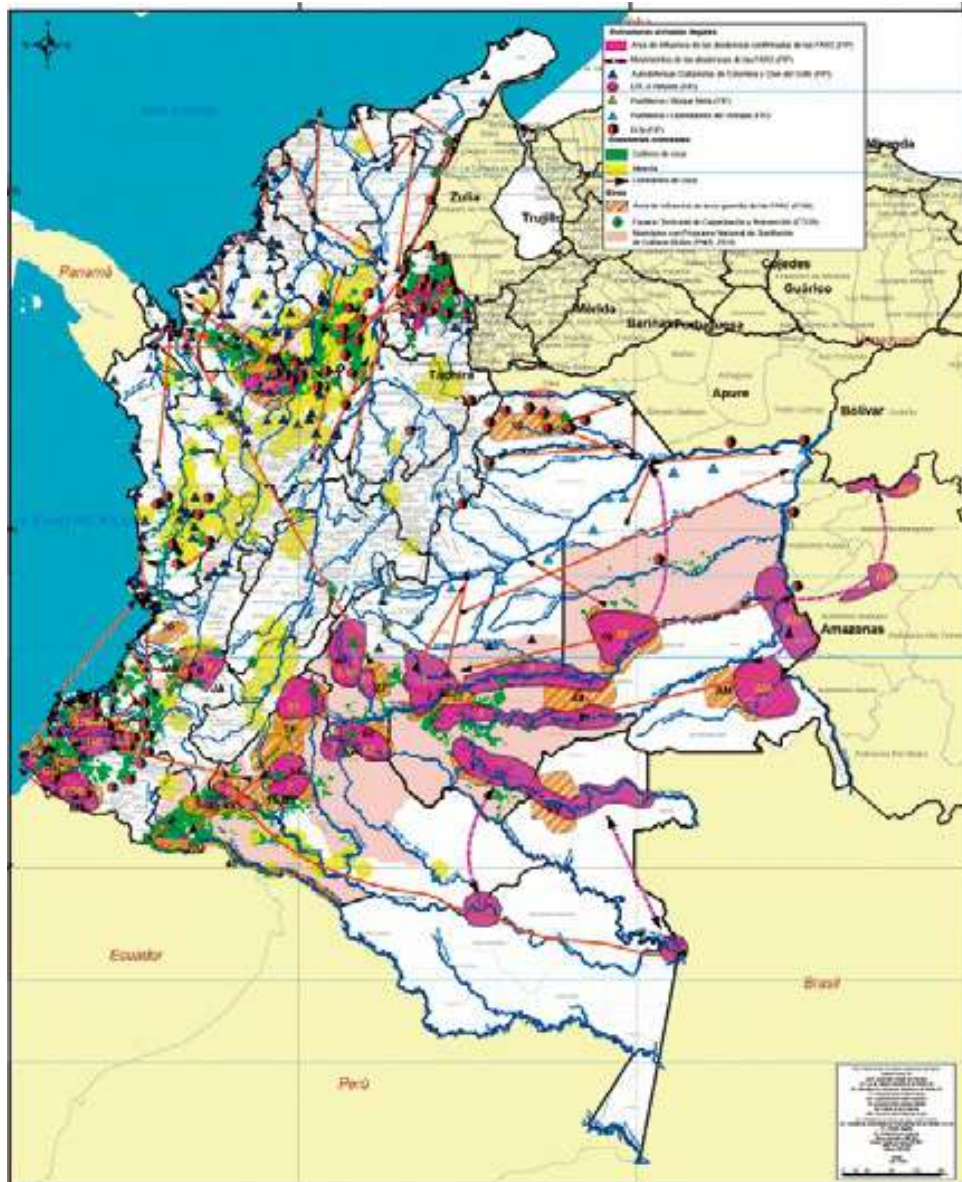
En el mapa N.º 2 se observa el despliegue territorial del caleidoscopio de “fuerzas en armas”, distintas a la fuerza pública, de acuerdo con la investigación realizada por la FIP. En este caso, con información vigente hasta 2018 y, sin incorporar, por tanto, los despliegues ulteriores de las “fuerzas en armas” entonces existentes y la presencia posterior, a partir de agosto de 2019, de las FARC-EP Segunda Marquetalia.

Ver mapa N.º 2 en la siguiente página

Lo anterior contribuye a ilustrar el fracaso de la visión y política gubernamentales en el sentido de propiciar una salida militar a la cuestión territorial. Al mismo tiempo, ratifica la vigencia de los propósitos y disposiciones del Acuerdo de paz y la necesidad de persistir en la “solución política” y el sometimiento negociado del mercenarismo (narco)paramilitar.

En este aspecto, no pueden dejarse de lado los efectos de los proyectos políticos frente las configuraciones territoriales en el posacuerdo. En el caso de las visiones de la derecha que hoy gobierna, su postura frente al Acuerdo de paz con las FARC-EP, concebido como una concesión innecesaria al “terrorismo”, y la promoción de una política de seguridad sustentada en el negacionismo frente a la persistencia del conflicto armado y sus derivas, sin duda está contribuyendo a producir un re-escalamiento de las confrontación armada, antes que una consolidación de la pretendida “solución militar”. Todo lo cual estimula el círculo vicioso que se buscaba superar de persistir en políticas de seguridad que justifican los rasgos autoritarios del Estado y la organización social en su conjunto y conllevan una profundización de los niveles y ámbitos de conflictividad. Es como si se tratara de forzar –por decisión política del alto gobierno– la prolongación indefinida del conflicto, si se considera la larga experiencia histórica vivida, y el desconocimiento del significado del Acuerdo de paz para la sociedad colombiana.

Mapa N.º 2. Áreas de influencia de la exguerrilla de las FARC-EP y despliegue territorial del caleidoscopio de “fuerzas en armas” - 2018



Fuente: Fundación Ideas para la Paz - FIP (2018). Recuperado en Verdad abierta (2018).

El caso de la política antidrogas confirma lo aquí planteado. El Acuerdo de paz concibió un abordaje integral con el que se pretendía enfrentar el problema de las drogas ilícitas con medidas y acciones de afectación sobre todas las fases del negocio corporativo transnacional del narcotráfico, y le otorgó un particular significado a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con la participación de las comunidades involucradas, bajo el entendido de la naturaleza socioeconómica del problema y de la necesidad de brindar alternativas sostenibles a través de la concertación de planes de desarrollo.

En la medida en que la cuestión de la (in)seguridad se ha comprendido por parte del gobierno esencialmente como una consecuencia del narcotráfico, se ha privilegiado el retorno a la fracasada “guerra contra las drogas”, con la que se refuerza el tratamiento militar de la “cuestión territorial”, el cual incluye la declaratoria de guerra a las comunidades involucradas. Se retorna así al círculo vicioso que pretendía ser superado por el Acuerdo de paz. El aumento de los cultivos de uso ilícito es explicado por efecto de las concesiones hechas en el Acuerdo de paz a la “subversión” y la “ilegalidad”, descargando en la comunidades que habitan en los territorios productores las mayores y principales responsabilidades y centrando la acción gubernamental en la reducción forzada de las hectáreas cultivadas de coca, que se espera fortalecer con el retorno a la aspersión aérea con glifosato, suspendida hasta el momento en razón de sus impactos sobre la salud y el medio ambiente.

Los resultados magros de esta concepción gubernamental de la política antidrogas saltan a la vista y reeditan lo que ya se conoce desde antes del Acuerdo de paz. Se pueden registrar aumentos significativos en la erradicación forzada de hectáreas cultivadas de coca, como en efecto ha ocurrido durante el gobierno de Duque, pero ello no conlleva necesariamente la reducción del total del área cultivada por efecto de la resiembra o de nuevas siembras. Después de una leve reducción en 2019, los datos de 2020 señalan que, pese a la política gubernamental, esta se incrementó nuevamente según datos del Departamento de Estado. En contraste con este registro, a juicio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2020 se habría presentado una reducción del 7 %, manteniéndose la tendencia de los tres últimos años (*El Espectador*,

2021a). Más allá de las diferencias entre uno y otro dato, explicado por la metodología de medición, debe considerarse que no necesariamente existe una correlación entre áreas cultivadas y producción de cocaína. Como en todo negocio capitalista, se busca el aumento de la tasa de rentabilidad. Y en este caso, se ha observado un aumento más que significativo en el tonelaje anual producido por el impacto de la intensificación (mayor productividad) de los cultivos.

El camino tomado por el gobierno actual, al tiempo que no se expresa en avances en la solución al problema de las drogas ilícitas, ha conducido en realidad a una agudización de la violencia en los territorios. En este caso, hablamos de la que ejerce el Estado contra las comunidades que los habitan y de la derivada de la confrontación propiamente militar. El camino desechado por el gobierno actual, pero ya trazado, se encuentra en el Acuerdo de paz. Reconducir el proceso en esa dirección es una necesidad.

El fracaso de las políticas de securitización de los territorios, en cuya base se encuentra la ocupación y el tratamiento militar, se exhibe con protuberancia cuando se considera que los territorios donde hay más presencia de las fuerzas militares y de policía del Estado son los territorios en los que se ha presentado mayor expansión de los cultivos de uso ilícito y donde se registra mayor producción de cocaína. Asimismo, donde tienen mayor despliegue las geografías de la violencia y el horror.

Resulta cuando menos sintomático que el Estado colombiano, pese a su amplia y reconocida fuerza militar basada en el número de unidades efectivas y el nivel del gasto en seguridad y defensa, de lo más alto en la región como proporción del total de habitantes, demuestre incapacidad manifiesta para institucionalizar su autoridad en los territorios dejados por las FARC-EP (así esta se reduzca al “control del orden público”). En efecto, en la actualidad se estima que el Estado cuenta con cerca de 300.000 militares activos (ejército, armada y fuerza aérea); el gasto en seguridad y en defensa oscila en porcentajes que bordean el 20 % del total del presupuesto general de la nación y corresponde a cerca del 3,5 % del PIB.

No puede pasar desapercibido que el Acuerdo de paz significó la salida de los “teatros de guerra” de más de 13.000 guerrilleros y guerrilleras de la FARC-EP y que era en esa fuerza insurgente en la que se concentraba la acción militar del Estado. En sana lógica, la firma del Acuerdo de paz y su implementación, además de una redefinición de la política de seguridad, debería haber suscitado procesos conducentes a la reincorporación a la vida civil de importantes contingentes de la fuerza pública. Lo que se está advirtiendo en el presente es la justificación y prolongación de lo contrario. Al mismo tiempo, que no se cumple con el mandato constitucional de garantizar la vida de los ciudadanos y ciudadanas que habitan los territorios. En su lugar, como se verá más adelante, aumentan las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública en los territorios. En ese sentido, hay suficiente evidencia para hablar de responsabilidades principales (por acción y, sobre todo, por omisión) frente a las geografías del horror que se configuran hoy en esas regiones.

El despliegue de las geografías del narcoparamilitarismo

Así como en este texto se ha planteado la persistencia de las geografías insurgentes en proceso de expansión, también es constatable el despliegue de geografías de la acumulación por desposesión y del narcoparamilitarismo. En este caso, se advierte una proliferación localizada territorialmente de estructuras con una muy variada denominación, claramente vinculadas con el negocio corporativo transnacional del narcotráfico. Aunque su función se refiere a proveer condiciones para un dominio territorial que posibilite la producción-reproducción de la “fase local” de ese negocio, dada la naturaleza de ese proceso económico, tales funciones se extienden a escalas regionales y transnacionales. No obstante, es preciso reiterar que no se limitan exclusivamente a ellas. Ya hemos señalado que el “orden territorial” que así se constituye trasciende las economías ilegales y sus rentas, se inscribe dentro de las tendencias generales de la acumulación capitalista, que comprenden formas ilegales y legales, y es de particular significado para la pretensión de reducir las resistencias y procesos de producción social del territorio “desde abajo”. En ese sentido, su función es también una de contrainsurgencia.

Por ello, es indispensable insistir en el reconocimiento de las relaciones sistémicas y orgánicas que se establecen entre la desigualdad espacial, el capitalismo criminal y el control militarizado de los territorios. En tanto el Estado sea incapaz de generar las condiciones efectivas para resolver los desequilibrios territoriales y de reconocer los procesos sociales de organización y autogestión propias que se mantienen hoy vigentes en los territorios, seguirán desplegándose fuerzas económico-militares encargadas del alistamiento territorial para la configuración de las geografías de la acumulación por desposesión y de la contrainsurgencia. Asimismo, para la persistencia de la insurgencia armada.

Las injusticias y desigualdades territoriales no resueltas en estos territorios, aunado al carácter geoestratégico de estas zonas en términos políticos, económicos y militares explican su centralidad funcional en la (re)configuración de las geografías en disputa. El afianzamiento de una política de seguridad basada en la *securitización* territorial y la injerencia extranjera, que a la ya existente, le ha agregado el despliegue de fuerzas especiales SFAB del Comando Sur del ejército de los Estados Unidos en el gobierno de Duque, antes que contribuir a resolver el problema, lo acentúa.

La situación hasta aquí expuesta introduce dificultades particulares para la implementación territorial del Acuerdo. Todos los 170 municipios que conforman la geografía de los 16 territorios PDET se encuentran inmersos en las geografías en disputa. En esos territorios confluyen esas condiciones no esperadas del posacuerdo, con la obligación del gobierno de poner en marcha los PDET como componente esencial de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de paz. Cinco de ellos se encuentran superpuestos con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), conocidas como “Zonas Futuro” (Ley 1955 de 2019, art. 281 y Decreto 2278 de 2019) y definidas por el gobierno de Duque en desarrollo de su política de seguridad (mapa N.º 3). Tales zonas corresponden a una visión de “consolidación territorial” en la que prevalece el señalado concepto de *securitización*, contrapuesto al enfoque de seguridad humana integral que subyace al Acuerdo.

Ver mapa N.º 3 en la siguiente página

Las subregiones PDET, como se observará a continuación, han estado sometidas a hechos y procesos de violencia y de guerra que permiten sustentar la tesis sobre conformación de geografías del horror y una consecuente crisis humanitaria. La situación actual de los PDET, con énfasis en las 5 subregiones seleccionadas, es analizada en la segunda parte de este texto. Allí mostraremos que la trayectoria de la implementación está marcada por la distorsión y la simulación.

Geografías del horror: violencia política y crisis humanitaria

Entre las disposiciones del AFP necesarias para generar las condiciones de lo que en este texto hemos llamado las nuevas geografías de la paz, se encuentran las “garantías de seguridad”, que incluyen medidas integrales de seguridad y protección de las comunidades y los territorios.

Como ya se afirmó, tras las modestas y parciales ejecutorias del gobierno de Santos, durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022) –concordante con su visión política e ideológica– se desconoció el *enfoque de seguridad humana integral* contemplado en el Acuerdo y en su lugar se reinstaló en versión remozada la política de “seguridad democrática”, que imperó en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010). Concomitante con tal política, se ha reposicionado el enfoque militarista como el eje principal para garantizar “seguridad” a las poblaciones y sus territorios. La visión gubernamental actual ha sido expuesta en los siguientes términos:

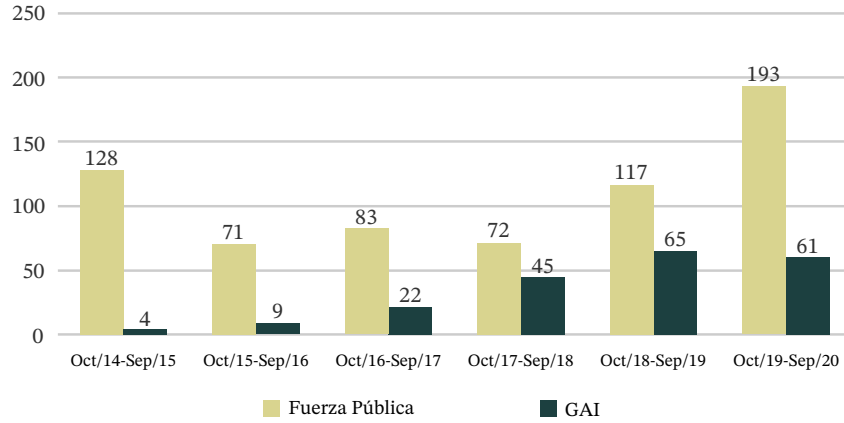
El Gobierno cuenta con un conjunto de políticas para enfrentar a los GAO y los GDO, tales como la política de defensa y seguridad nacional; la política de protección integral y garantías; la política criminal; la política marco de convivencia y seguridad ciudadana, y el Plan de Acción Oportuna (PAO) para la protección de líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de DDHH. Además de la contundencia contra las estructuras criminales y los avances en materia de justicia, se sigue trabajando en la consolidación de la institucionalidad del Estado en las regiones más afectadas por

la violencia. Al respecto, vale destacar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la estrategia Zonas Futuro, los cuales resultan claves para el respeto y protección de los líderes sociales, dado que sin ello las cifras de homicidios hubiesen sido un 27% mayores, según estimaciones del Sistema Nacional de Información en DDHH (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2021).

La política de defensa y seguridad nacional, en el entendimiento de las fuerzas de derecha, se constituye así en el criterio ordenador y regulador de los territorios, ignorando no solo lo pactado en La Habana, sino la abundante evidencia histórica acerca de los probados fracasos de visiones militaristas que en lugar de resolver los conflictos han contribuido más bien a agudizarlos. Se desecha de esa manera la posibilidad de consolidar una política de paz de Estado. En ese sentido, no resulta casual que dispositivos como el SISEP, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y los programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, entre otros, todo ello dispuesto por el Acuerdo de paz, hayan quedado relegados a un segundo plano, o incorporados apenas formalmente –como parte de la estrategia de simulación de la implementación– en la política y la acción gubernamental. Lo anterior se ve reflejado en los informes de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en los que estos aspectos son sistemáticamente marginados.

La consecuencia lógica de una política de seguridad que privilegia la acción militar se expresa en las intensificación del enfrentamiento armado entre la fuerza pública y las organizaciones guerrilleras y los grupos armados de diversa naturaleza. Sin hacer distinción alguna, y utilizando la denominación genérica “Grupo armado ilegal”, la FIP ha mostrado que luego del desescalamiento de los combates registrado desde octubre de 2014 hasta septiembre de 2016, se presenta una relativa estabilización del nivel de enfrentamientos armados desde octubre de 2016 hasta septiembre de 2018. Luego, durante el gobierno de Duque, en medición hecha hasta septiembre de 2020, el aumento es más que notorio y con tendencia al registro de mayores niveles de confrontación.

Gráfica N.º 1. Combates protagonizados por la fuerza pública y enfrentamientos entre “grupos armados ilegales”, según la FIP



Fuente: Fundación Ideas para la Paz - FIP (2020).

Los efectos de la tendencia al escalamiento del accionar armado sobre la población saltan a la vista y se manifiestan en lo que bien puede caracterizarse como una situación de crisis humanitaria. Tempranamente, desde 2018, la Defensoría del Pueblo (2018) ya había advertido en un informe especial sobre los “actores armados” acerca de los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad que se desprenden de las acciones armadas estatales en zonas de conflicto. Aunque el señalado informe tiene el sesgo propio de las miradas que reducen la cuestión territorial a la disputa por economías ilegales, es útil en todo caso para la identificación de la problemática humanitaria.

Las estrategias del Estado en escenarios donde se evidencia la disputa entre dos o más actores armados por un área específica pueden aumentar los impactos humanitarios. Los casos del nordeste y Bajo Cauca, así como algunos escenarios en el Cauca, presentan índices de impactos humanitarios más elevados que las áreas de cultivos de coca. Adicionalmente en el sur del Chocó,

donde se han presentado numerosos desplazamientos masivos en los dos últimos años, la situación es especialmente crítica por la presencia del ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo. Finalmente, las posibilidades de que se configuren disputas aumentan si existen dos o más economías ilegales, lo cual supone no solamente la existencia de dos o más actores sino el aumento de la presión del Estado para neutralizarlos (Defensoría del Pueblo, 2018: 37)

La evidencia indica que los operativos militares estatales no cumplen la función anunciada por el gobierno de “acabar” los grupos que se combaten o incluso de contenerlos; en su lugar, se acentúa la confrontación, profundizándose con ello la crisis humanitaria. De ahí que las poblaciones reclamen al Estado una serie de garantías humanitarias para la preservación de la vida y de las comunidades y, en muchos casos, se exija el retiro de la fuerza pública de sus territorios.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2019) han venido recibiendo numerosas denuncias por parte de las organizaciones defensoras de los DD. HH. en las cuales se señala al Estado y los agentes estatales de provocar y potenciar –en número, frecuencia e intensidad– hechos de violencia contra la población civil. Entre otros, se destacan: ejecuciones extrajudiciales, privaciones arbitrarias de libertad contra líderes y lideresas sociales, uso indebido del derecho penal para criminalizar a personas defensoras de DD. HH. y articulación entre integrantes de las fuerzas militares y grupos armados de carácter paramilitar. Tales denuncias se acentuaron durante la pandemia, y persisten en la actualidad.

A cerca de cinco años de la firma del Acuerdo de paz sigue quedando en evidencia que tras la dejación de armas y el inicio del proceso de reincorporación de quienes integraron las FARC-EP, la violencia no ha dejado de cumplir su función de eje ordenador de la geografía nacional. Lo cual desvirtúa la tesis sostenida por décadas desde el alto gobierno en el sentido de que la hoy extinta guerrilla era la principal responsable y la causa eficiente del conflicto.

Como ya se ha señalado, la salida de las FARC-EP de los territorios en los que hizo presencia para luego transitar a la vida civil, se ha acompañado de una nueva condición de la disputa territorial en la que, al tiempo que se observan trayectorias de continuidad, han irrumpido nuevos rasgos no plenamente perceptibles o consolidados, y se insiste en el propósito de la paz territorial. Por lo pronto, se ha hecho más compleja la caracterización de las organizaciones y grupos directamente comprometidos en las acciones armadas. También la identificación de sus referentes de orden estructural, no reductibles en todos los casos a las economías ilegales.

Al tiempo que persisten organizaciones guerrilleras de orden antisistémico y de confrontación al Estado, con proyectos propios de alcance diferenciado en tamaño y concepción, se manifiesta también un amplio espectro de grupos de mercenarios con funciones que –más allá de las manifestaciones específicas y de la flexibilidad que ellas asumen– son convergentes en servir de soporte armado (paramilitar) para la consolidación de la lógica territorial de la acumulación de capital en sus diferentes modalidades, legales e ilegales, esencialmente, por desposesión, atendiendo las tendencias y configuraciones más recientes. En suma, de las geografías del despojo. Semejante amplio espectro es evidentemente una deriva del fin del poder y del gobierno que ejercieron las FARC-EP en los territorios, según se ha señalado en este texto.

Si las FARC-EP cumplieron también una función de “freno armado” frente a procesos de conquista y colonización capitalista de territorios, que incluyó igualmente la regulación de fases del proceso de producción-reproducción de la economía del narcotráfico (por ejemplo, precios, impuestos, tamaño de áreas cultivables, prohibición de deforestación), con su desarme tal función ha quedado principalmente en cabeza de las comunidades y de sus liderazgos. Esa circunstancia permite explicar los niveles inhumanos de la violencia en los territorios, profundizando la crisis humanitaria, en últimas, el carácter e impronta de las geografías del horror, que si bien no son nuevas en la larga confrontación que se ha vivido en Colombia, especialmente en el contexto del “auge paramilitar”, si exhiben rasgos novedosos asociados a las formas que ha asumido la producción del territorio tras la firma del Acuerdo de paz.

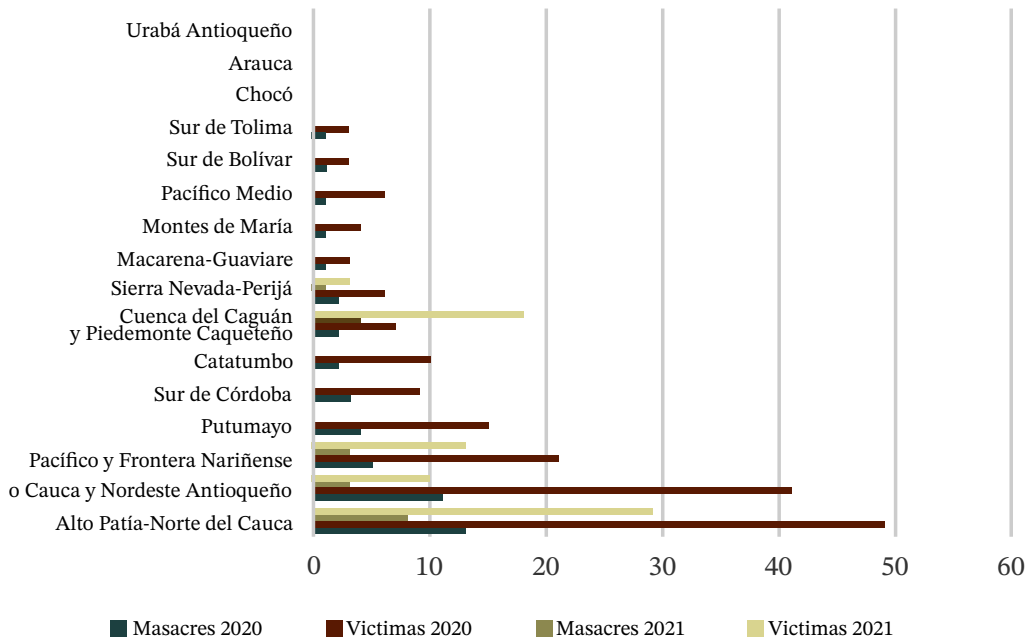
En lo corrido del gobierno de Iván Duque, la violación de los DD. HH. en las subregiones de los PDET se ha exacerbado. El asesinato de líderes y lideresas sociales y de exintegrantes de las FARC-EP, la ejecución de masacres, el repunte del desplazamiento de poblaciones y el aumento de la tasa de homicidios son evidencia del horror. En la tabla N.º 2 y en los gráficos N.º 2 y N.º 3, además del mapa N.º 4, se puede observar que durante el año 2020 y lo corrido de 2021 los indicadores de la crisis humanitaria se concentran en sus más altos niveles en los territorios PDET.

Tabla N.º 2. Asesinatos de liderazgos sociales y exintegrantes de las FARC-EP 2020-2021 - Subregiones PDET

	Subregión PDET 2020	Líderes y Lideresas Sociales				Exintegrantes FARC-EP			
		2021	%	2021	%	2020	%	2021	%
1	Alto Patía-Norte del Cauca	82	26 %	10	14 %	4	6 %	4	15 %
2	Arauca	1	0 %	1	1 %	0	0 %	1	4 %
3	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	16	5 %	8	11 %	1	2 %	1	4 %
4	Catatumbo	9	3 %	0	0 %	1	2 %	1	4 %
5	Chocó	2	1 %	0	0 %	1	2 %	0	0 %
6	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	11	4 %	2	3 %	5	8 %	3	12 %
7	Macarena-Guaviare	4	1 %	1	1 %	12	19 %	3	12 %
8	Montes de María	0	0 %	0	0 %	1	2 %	0	0 %
9	Pacífico Medio	4	1 %	0	0 %	2	3 %	0	0 %
10	Pacífico y Frontera Nariñense	31	10 %	7	9 %	2	3 %	1	4 %
11	Putumayo	22	7 %	3	4 %	8	13 %	2	8 %
12	Sierra Nevada-Perijá	4	1 %	2	3 %	0	0 %	0	0 %
13	Sur de Bolívar	3	1 %	1	1 %	1	2 %	0	0 %
14	Sur de Córdoba	13	4 %	1	1 %	0	0 %	0	0 %
15	Sur de Tolima	0	0 %	1	1 %	1	2 %	0	0 %
16	Urabá Antioqueño	1	0 %	1	1 %	1	2 %	0	0 %
	Total regiones PDET	203	65 %	38	51 %	40	63 %	16	62 %
	Total Nacional	310	100 %	74	100 %	64	100 %	26	100 %

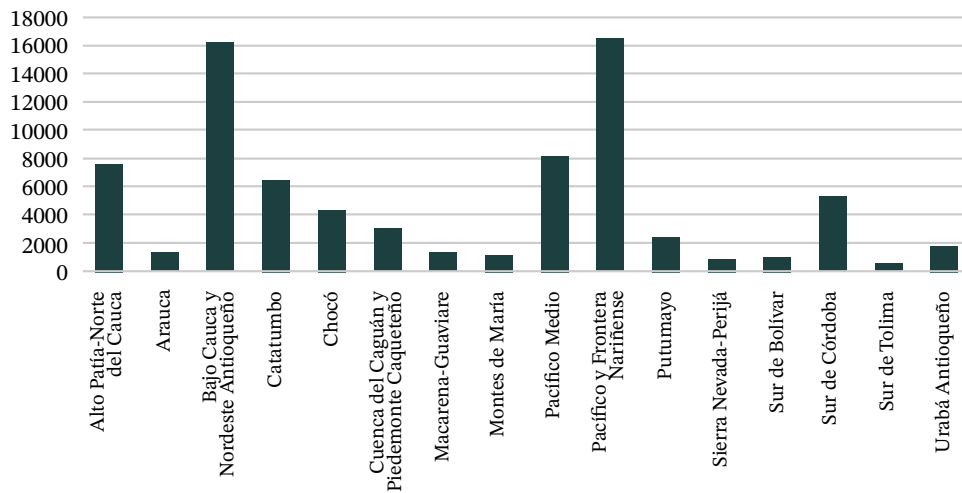
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INDEPAZ (2020, 2021).

Gráfica N.º 2. Masacres en regiones PDET (2020 y 2021)



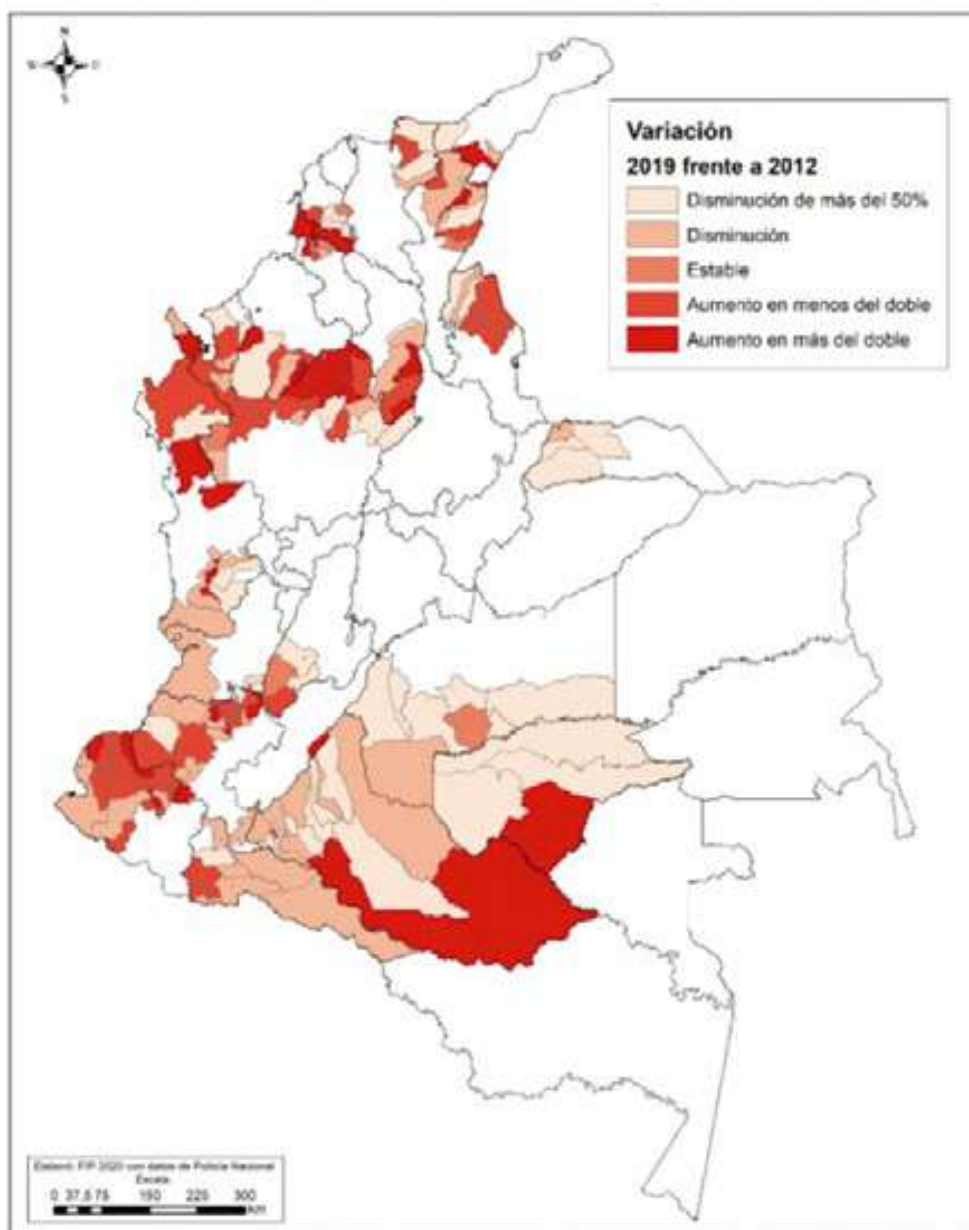
Fuente: Elaboración propia a partir de INDEPAZ (2021)

Gráfica N.º 3. Desplazamiento forzado en subregiones PDET (2020 y 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de UARIV (2021).

Mapa N.º 4. Variación de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en municipios PDET



Por otra parte, los registros elaborados por INDEPAZ muestran que el 65 % de los líderes y las lideresas sociales y el 63 % del total de la población de exintegrantes de las FARC-EP asesinados se concentran en territorios PDET (los cuales representan el 36 % del territorio nacional). En el mismo sentido, el 52 % de las masacres y el 46 % de sus víctimas se sitúan en estas subregiones. Por su parte, los datos ofrecidos por la Unidad de Víctimas indican que, de las 88.445 personas que sufrieron desplazamiento en el año 2020, 60.849 provienen de esas 16 subregiones, es decir, el 69 % del total nacional.

El análisis georreferencial más detallado permite identificar las 7 subregiones más golpeadas por los diversos hechos de violencia contra la población: 1. Alto Patía y Norte del Cauca, 2. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 3. Pacífico y frontera Nariñense, 4. Putumayo, 5. Sur de Córdoba, 6. Catatumbo y 7. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense. En estos siete territorios, que representan menos de la mitad de las subregiones PDET, en 2020 fueron asesinados 184 líderes y lideresas sociales (el 90 % de los registros para los PDET), se cometieron 40 masacres, que cobraron la vida de 152 personas (85 % y 86 %, respectivamente, para el total de las 16 subregiones).

El análisis territorial elaborado por CEPDIPO en las 5 subregiones PDET seleccionadas y que coinciden con 4 en las que se ha intensificado la violencia, arroja que en todas ellas el “vacío de poder” dejado por las FARC-EP ha derivado en una confrontación enrarecida y difusa en la que se encuentran la fuerza pública, organizaciones guerrilleras, grupos armados de diversa índole, incluidos el EPL, las llamadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), los “grupos residuales” y, en menor medida, las denominadas disidencias.

En el caso del Catatumbo, se destaca el mayor despliegue del ELN y el EPL, el avance cada vez más amplio de la AGC y Los Rastrojos, así como la creciente militarización estatal por efecto de la conformación de la Zona Estratégica de Intervención Integral (ZIII), que se ha acompañado de la presencia de unidades estadounidenses de la SBAF. Lo cual deriva en una multiplicación de los enfrentamientos armados por el control territorial, con la consecuentes afectaciones en aumento sobre la población.

En el sur de Bolívar, el territorio es objeto de disputas entre el ELN, las ACG y las fuerzas estatales, también con severos impactos sobre la población, entre los cuales se observa la violencia desbordada contra las organizaciones sociales de minería artesanal.

En el Alto Patía y Norte del Cauca se ha apreciado el despliegue de organizaciones guerrilleras en cabeza del ELN, de contingentes de las FARC-EP Segunda Marquetalia y del EPL; asimismo la presencia de estructuras armadas denominadas disidentes, la proliferación de grupos residuales como las Guerrillas Unidas del Pacífico y de las ACG, y la marcada militarización del territorio con fuerzas estatales. También en este caso es notoria la multiplicación de la confrontación armada, con particulares y dramáticos impactos sobre la población y las comunidades. El departamento del Cauca presenta el mayor número de líderes y lideresas sociales asesinados, perseguidos y estigmatizados, con principal afectación a las comunidades indígenas.

En sur de Córdoba ha sido notoria la expansión y la consolidación territorial de las estructuras narcoparamilitares de las AGC y de Los Caparrapos, así como una mayor militarización de la subregión por efecto de su declaración como Zona Estratégica de Intervención Integral¹³.

Estos ejemplos apenas ilustran, de manera más bien descriptiva aunque aún no exhaustiva, parte de la complejidad que exhibe en el presente la producción del territorio, a todas luces, una producción violenta y sometida a la creciente militarización. Mientras que en la etapa anterior a la consolidación de la “solución política” con las FARC-EP, las fuerzas en contienda eran más fácilmente identificables en sus planes y propósitos, en la actualidad su diversificación, descentralización y atomización, aunque mantiene líneas de continuidad en algunas de ellas, hace más difícil una caracterización que trascienda –como ya se ha reiterado en este texto– el reduccionismo propio de los enfoques que hoy explican esa problemática simplemente como una deriva narcoterrorista y abogan por un tratamiento exclusivamente militar.

13 Para un análisis más detallado de estos territorios se pueden consultar los artículos sobre estudios regionales que hacen parte de este libro.

En ese aspecto, pensar salidas frente a la situación descrita implica recuperar el Acuerdo de paz en lo que corresponde a la lectura que a él subyace acerca de las causas políticas, socioeconómicas y culturales de la violencia y de la guerra, y la forma de aproximar propósitos de superación, en buena medida pospuestos por la no implementación integral de lo convenido en La Habana, con énfasis especial en lo que se ha llamado la dimensión territorial (ver CEPDIPO, 2021a). Desde luego, incorporando grados de complejidad que, entre tanto, ya están presentes en este examen.

Por lo pronto, como se ilustra en este texto, la observación de geografías del horror permite hablar de nuevas y mayores cicatrices políticas, económicas y culturales que resultan de ellas, adicionándose a las heredadas del pasado anterior al Acuerdo de paz. El interregno así constituido, no obstante, es expresivo del entramado de difícil dilucidación propio de una guerra que no termina de morir y una paz que no termina de nacer (Estrada, 2020).

Las geografías del horror no serían expresivas de una tendencia inexorable, de un “destino manifiesto”. Tal y como ha ocurrido en el pasado, ellas se encuentran confrontadas por las tozudas dinámicas de la producción social del territorio “desde abajo”, que muestran comunidades campesinas y de pueblos étnicos y procesos organizativos vivos, persistiendo en su empeño de superación de la violencia y de la guerra, a acompañarse del despliegue y materialización de propósitos de justicia territorial. Lo cual permite hablar de geografías la esperanza, no como mera expectativa, sino como realidad constituida por lo pronto en medio de la continuidad de la violencia y de la guerra.

Distorsión y simulación de la implementación de los PDET: visiones territoriales en contienda

El espacio como una condición de posibilidad para la realización de diversas prácticas sociales es central dentro de la reconstrucción de las condiciones de vida, materiales y relacionales favorables para las comunidades en contextos históricos específicos.

La *especialización* de la paz es, entonces, un proceso tan urgente, necesario como determinante, para contribuir a garantizar el final de la guerra y para la consolidación del bienestar y el buen vivir de las comunidades y sus territorios. Transitar hacia un posconflicto armado debe pasar por cambios profundos en las dinámicas y escenificaciones territoriales, en la organización y distribución del poder en el territorio, así como en los usos, vectores y fuerzas que lo ordenan, tal y como lo previene la fase del pos-Acuerdo y lo aseguraría el proceso efectivo de su implementación.

Bajo esa premisa, el AFP consagró a los PDET como uno de los dispositivos cruciales dentro del ordenamiento territorial para impulsar prioritariamente el desmonte de lo que en este texto hemos llamado las geografías de la guerra y transitar hacia las geografías de la paz. De ahí que su objetivo fundamental sea lograr la transformación estructural del campo y lograr un relacionamiento equitativo entre los mundos urbano y rural a través de la materialización de los DD. HH. de las comunidades, la protección de la riqueza multiétnica y pluricultural, el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, el desarrollo e integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, la promoción de la participación y organización comunitaria y el impulso a la reconciliación.

Si se considera lo anterior, el balance del proceso de formulación de los PATR, las “hojas de ruta” y la implementación de las iniciativas PDET no responde a las disposiciones del Acuerdo, es errático, disperso y, en general, desafortunado.

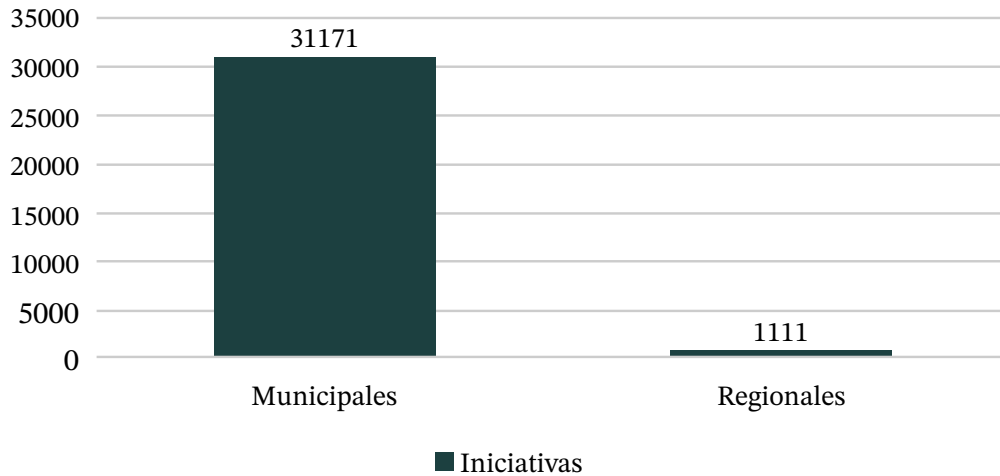
El Estado colombiano, especialmente bajo las orientaciones políticas y acciones del gobierno de Iván Duque, ha distorsionado el espíritu del AFP y, más específicamente, el sentido de los PDET, propiciando que el proceso de la construcción de paz en el corto, mediano y largo plazos sea incierto y, si no se reconduce, lleve a que los propósitos y expectativas generados en los territorios entren a hacer parte de los consuetudinarios incumplimientos del Estado.

La formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR): alcances y limitaciones

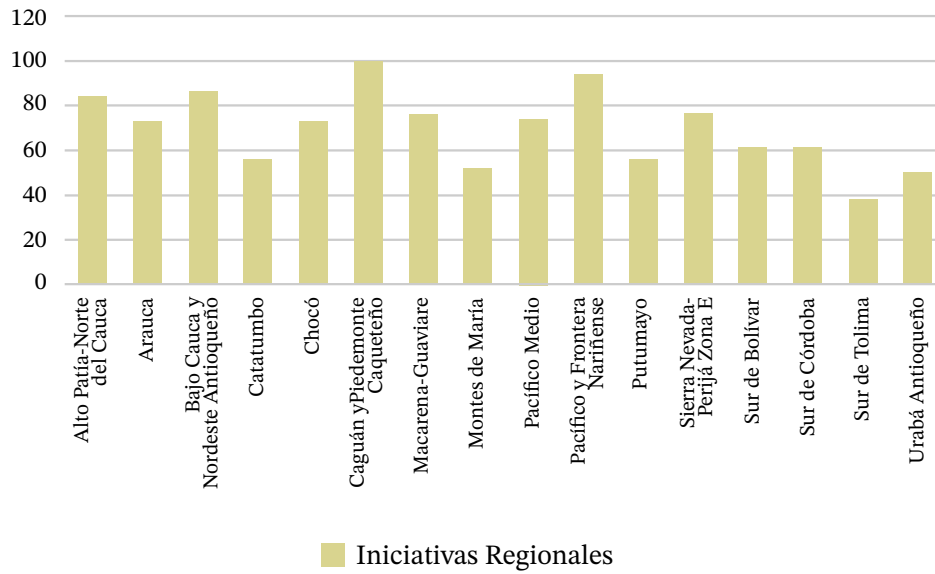
En el año 2018 se inició el proceso de formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Durante el año 2020 y lo corrido del 2021 se han diseñado de las Hojas de Ruta para las subregiones: Montes de María, Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo.

La formulación de los PATR ha venido siendo coordinada por la Agencia para la Renovación del Territorio en torno a tres fases: i) Veredal; ii) Municipal y iii) Subregional. En cada una de ellas, se firmaron los “pactos comunitarios” –con los que se afirma– se plantearon las visiones (deseadas) desde los territorios y las iniciativas a implementar para alcanzar su materialización (ver anexo N.º 1). El balance de este proceso arroja los siguientes indicadores:

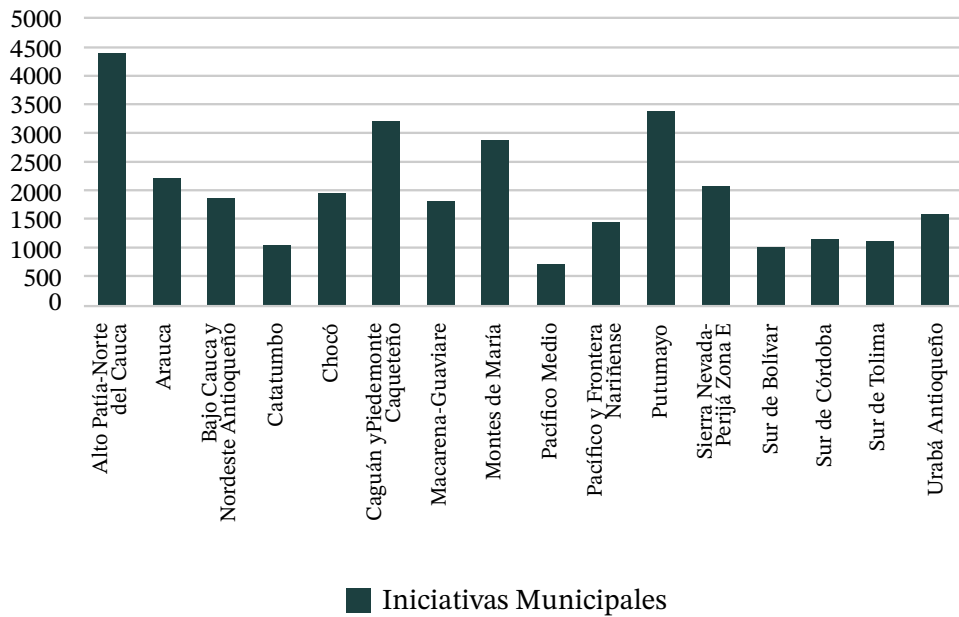
Gráfica N.º 4. Total iniciativas municipales y regionales de los 16 PDET



Gráfica N.º 5. Iniciativas subregionales - 16 PDET



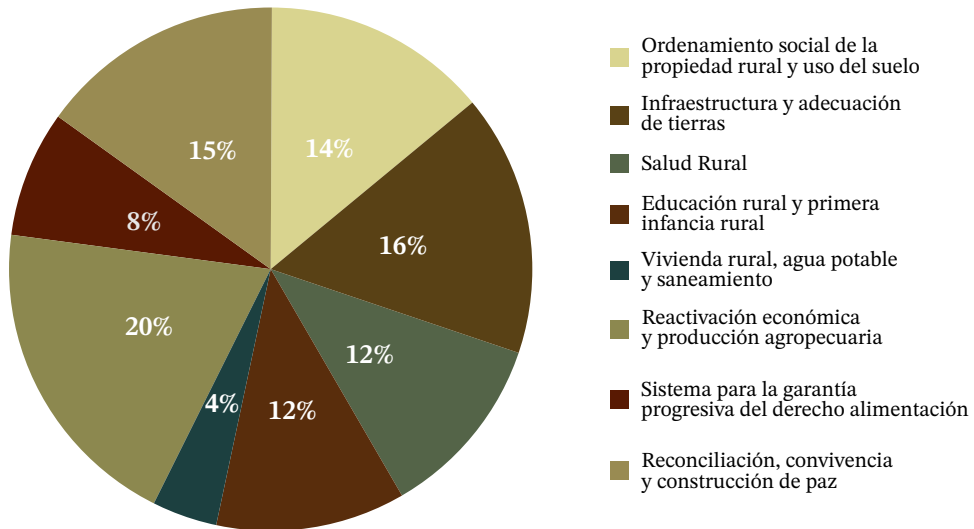
Gráfica N.º 6. Iniciativas municipales - 16 PDET



Como se puede apreciar en los gráficos N.º 4, 5 y 6, las iniciativas priorizadas por las comunidades ascienden a más de 32.000.

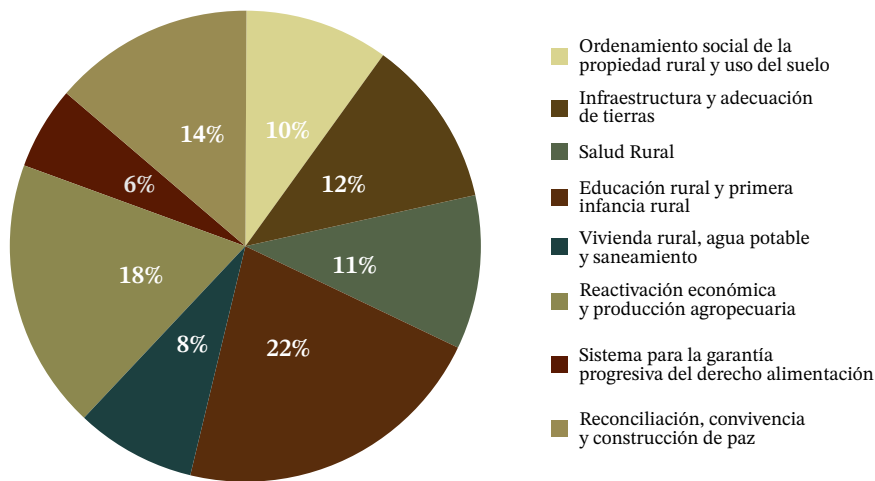
En efecto, en los 16 territorios PDET se definieron 1.111 iniciativas subregionales y 31.671 municipales. Este número, al tiempo que expresa la profundidad y extensión de las privaciones de las comunidades en sus territorios, da cuenta de un Estado con las obligaciones derivadas del orden constitucional y legal vigente. El curso que sugerían los PATR parecía indicar y orientarse de acuerdo a las expectativas y preferencias colectivas de las comunidades frente a la resolución de la deuda histórica en términos de política social¹⁴. La iniciativas fueron agrupadas en torno a 8 pilares temáticos definidos por el gobierno (gráfico N.º 7).

Gráfica N.º 7. Iniciativas subregionales según pilar

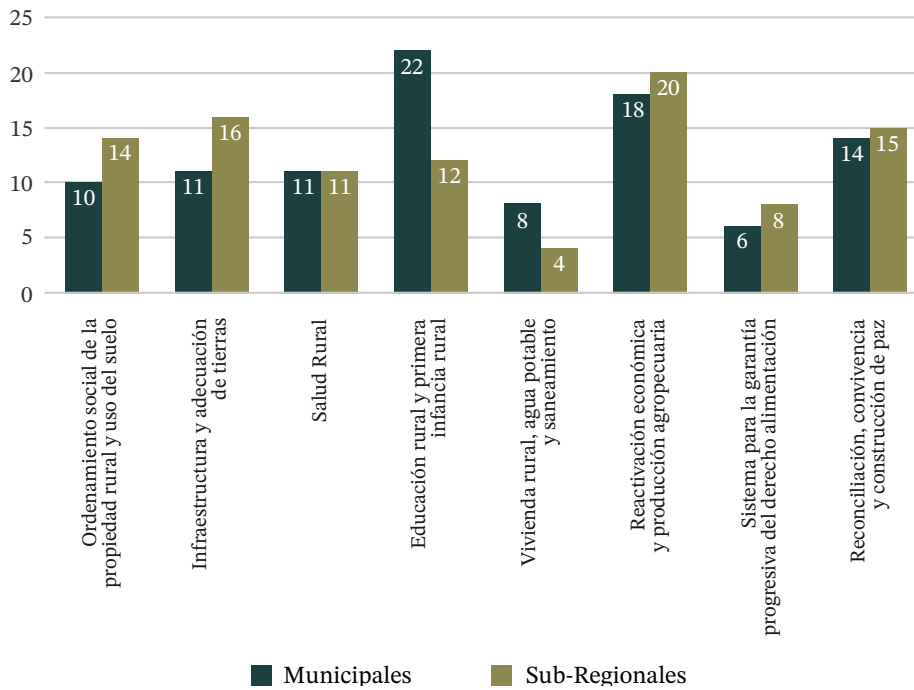


¹⁴ Según datos del DANE (2021), durante 2020 el grueso de los departamentos de las subregiones PDET aumentó su nivel de pobreza monetaria y la mayoría de los municipios PDET presentó índices de pobreza multidimensional superiores para el 50% de sus habitantes. Entre las subregiones con tasas más altas en estos indicadores se encuentran Pacífico y frontera nariñense, Catatumbo, Chocó, Pacífico-Medio.

Gráfica N.º 8. Iniciativas municipales según pilar



Gráfica N.º 9. Porcentajes (%) Iniciativas subregionales y municipales según pilar



Como se advierte, existen tres (3) pilares que tienen un peso mayor tanto a nivel subregional como municipal: la *Reactivación económica y productiva* representa el 20 % a nivel regional y 18 % a nivel municipal; la *Infraestructura y adecuación de tierras* corresponde al 16 % a nivel regional y al 11 % a nivel municipal, y la *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* equivale al 15 % a nivel regional y al 14 % a nivel municipal. La importancia dada a los dos primeros pilares sería expresiva de la necesidad de impulsar programas y proyectos que contribuyan al impulso y fortalecimiento de la economía campesina y étnica y a la generación de trabajo formal, todos elementos conducentes a la generación de ingresos y condiciones de permanencia de las comunidades en sus territorios. Por su parte, el pilar de Reconciliación, da cuenta del alto valor dado por las comunidades a la generación de condiciones culturales y simbólicas que permitan cerrar el ciclo de la guerra e impulsar escenarios de perdón, reparación y reconciliación, individuales y colectivos.

En el nivel subregional, otro pilar estratégico, el *Ordenamiento social de la propiedad* (representa el 14 %), sugiere la reivindicación por acciones efectivas para impulsar procesos de democratización y acceso a la tierra. En esta escala territorial, estos 4 pilares representan el 65 % de las iniciativas priorizadas. Al nivel municipal, se suma como pilar prioritario la Educación rural y primera infancia (representa el 22 %), expresión de las carencias existentes al nivel veredal y en los municipios rurales donde resultaría inminente garantizar el acceso a este derecho humano. Es importante precisar que, en esta escala territorial, los pilares de infraestructura y salud se mantienen en rangos análogos. De esta manera, estos 4 pilares alcanzan el 65 % de las iniciativas priorizadas municipalmente.

Pese a las numerosas iniciativas incluidas en los PATR y al énfasis que reportan varias de ellas en los asuntos más sensibles detectados por las comunidades, el proceso de su formulación adolece de limitaciones severas que es necesario advertir.

Los PATR se adelantaron sin una estrategia de planeación consistente en lo técnico ni coherente en lo instrumental, especialmente en lo referido a su articulación con los planes nacionales sectoriales de la RRI. Tampoco, muestran congruencia frente a los recursos presupuestales efectivos para

la implementación. Por ello, se han advertido múltiples inconsistencias respecto a la estimación de los costeos (CEPDIPO, 2021b). La estrategia de planeación derivó en una lógica de municipalización que no tenía entre sus propósitos un impacto regional efectivo. De ahí que más que una transformación subregional, los PATR se limitan a meros ajustes locales para una pretendida solución de las necesidades privilegiadas por las poblaciones, frente a las cuales ya existía una obligación del Estado antes de la firma del Acuerdo.

Adicionalmente, resulta muy problemática la definición unidireccional y discrecional de los pilares por parte de la ART, así como los déficits en términos de la articulación y coordinación institucionales que se prevén, pues se atiende a una sectorización de la supuesta implementación de lo acordado. El análisis de las iniciativas también indica, como ya se dijo, que muchas de estas corresponden a las acciones propias de las funciones misionales del Estado colombiano que deben cumplirse por mandato constitucional y, por lo tanto, no son parte de los PDET. Igualmente, se destaca que el proceso y ejercicios de participación comunitaria han sido muy limitados, tal y como ha sido denunciado por diversas organizaciones sociales desde los territorios¹⁵.

15 Desde el inicio del proceso, se han registrado diversas denuncias desde las organizaciones comunitarias que se han elevado formalmente ante el Estado colombiano. Por ejemplo, en El Catatumbo: “(...) *En las fases veredales, municipales y regionales, a nosotros como dirigentes campesinos nos llamaron y nos dijeron que invitáramos a nuestras comunidades a participar de ese espacio y así lo hicimos. Lo grave es cuando viene ya la elaboración de la hoja de ruta, ya no nos tuvieron en cuenta*”, denuncia Olger Pérez, líder campesino de esa región. Igualmente, las comunidades afrodescendientes y los resguardos indígenas de municipios de la subregión del Pacífico Medio (Buenaventura, Timbiquí, López de Micay y Guapi) en su momento elevaron solicitudes para activar acompañamientos urgentes a la implementación del PDET ante la Procuraduría General de la Nación: “(...) *En esa solicitud, las comunidades expresaron que “a partir de la firma del PDET-PATR de la subregión se evidencia una falta de interés por parte de la ART y operadores seleccionados para iniciar la estructuración de iniciativas de implementación, donde se cuente con la participación de las comunidades y sus autoridades*”. La solicitud iba firmada por 36 consejos comunitarios y 25 resguardos indígenas de esa región” (*El Espectador*, 2020). Para un análisis en profundidad de los avatares de este proceso (ver CEPDIPO, 2021b).

De esta manera, el curso de la implementación territorial a través de estos PATR configuró unos presuntos PDET sin alcances regionales efectivos, haciendo figurar el cumplimiento del Acuerdo a través de la inclusión de acciones misionales del Estado en todos sus niveles territoriales. De lo cual resulta evidente, además, una (re)visión del AFP fragmentada, desprovista de criterios estratégicos integrales en la planificación territorial y conducente a procesos erráticos y ejercicios limitados de participación comunitaria. Ese conjunto deriva en un diseño y una práctica de simulación de la acción gubernamental.

Ahora bien, pese a las limitaciones descritas, en los PATR se pueden advertir algunos elementos vinculados con los horizontes territoriales deseados y asuntos sensibles para las comunidades que, en todo caso, deben ser reivindicados y atendidos por la construcción de la paz.

Durante el gobierno de Iván Duque, los avances parciales en el proceso surtido durante la llamada implementación temprana (2017-2018) fueron sistemáticamente desconocidos, introduciendo un “nuevo rumbo” de inconsistencias, sustituciones unilaterales y distorsiones para el cumplimiento efectivo de lo acordado.

Dos de las expresiones paradigmáticas de lo anterior se vinculan con i) la adopción de la propuesta metodológica diseñada por la firma consultora privada Deloitte, consultora no especializada en estas temáticas, y no obstante contratada para la formulación de las Hojas de Ruta, y ii) la decisión política de “reconducir” el proceso de PDET atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Duque, insistimos, desconociendo lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

Pese a que los objetivos perseguidos han sido claramente formulados por el AFP y, en esa medida, constituyen insumos cognitivos cruciales para la formulación, el diseño y la puesta en marcha de las medidas públicas bajo el compromiso y la responsabilidad del Estado colombiano y los sucesivos gobiernos y administraciones públicas, se advierte que la metodología empleada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en el proceso de construcción de la hoja de ruta desdibuja el propósito general y los alcances

específicos taxativamente establecidos por el AFP para los PDET subordinándolos –y, por momentos, reduciéndolos– a la concepción de la política de paz con legalidad (DNP, 2019: 149), la cual sostiene “la construcción de una cultura de la legalidad sustentada en la relación esencial e indisoluble entre seguridad y justicia para la sana convivencia entre los colombianos” y que se resume en la visión estratégica: “legalidad + desarrollo sostenible”. Bajo esta visión, los PDET tendrían entonces como (nuevo) objetivo: estabilizar los territorios más afectados por la pobreza, economías ilegales, debilidad institucional y violencia (DNP, 2019: 150 y ART, 2020: 19) (CEPDIPO, 2021b: 4).

En síntesis, las cinco (5) Hojas de Ruta hoy por hoy existentes significan la desviación del proceso de los PATR, privilegiando visiones territoriales en contravía del AFP y priorizando actores y sujetos con condiciones de poder preeminentes en los territorios y que se encuentran entre los vectores explicativos de la existencia del conflicto y, por lo tanto, contrarios a cualquier construcción de la paz con estabilidad duradera.

La simplificación de los PDET en “hojas de ruta”

El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) del gobierno de Iván Duque, titulado: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, establece la creación de hojas de ruta que “articularán los diferentes instrumentos de planeación para los territorios priorizados para la estabilización” (DNP, 2018). Atendiendo a lo anterior, el 17 de junio de 2020, la Agencia de Renovación del Territorio socializó con entidades de orden nacional su documento sobre las hojas de ruta de los PDET; posteriormente, se inició el proceso de formulación en algunas de las 16 subregiones.

Entre julio de 2020 y junio de 2021, la ART dio a conocer cinco (5) hojas de ruta para las subregiones de Catatumbo, Montes de María, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo. Estas fueron elaboradas atendiendo a los lineamientos conceptuales, teóricos, metodológicos y políticos establecidos en el documento “Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja

de Ruta”, producido por la ART con base en el informe de la Consultora Deloitte. Dicho documento afirma que las hojas de ruta buscan articular

(...) los instrumentos del acuerdo final: Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva y el Plan Marco de Implementación (PMI) y las Zonas Futuro. Este punto implica que la hoja de ruta sea capaz de sumar, armonizar, y ordenar los compromisos de estos planes (ART, 2020a, p. 9).

En consonancia con lo anterior, se establece que las dimensiones del esquema de la Hoja de Ruta guardarían estrecha relación con los 8 pilares estratégicos de los PATR, así como con la lista de indicadores priorizados por la ART para hacer seguimiento a los compromisos de los 16 PATR.

Sin embargo, un ejercicio de comparación entre los PATR y las Hojas de Ruta para las subregiones de Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo advierte sobre los siguientes problemas:

- i) *Visiones territoriales disonantes y sustitución discrecional respecto a los sujetos protagónicos de la construcción de la paz territorial*

Los PATR incorporan en sus visiones territoriales elementos referidos a: i. La promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria a través del estímulo a la producción agroecológica, formas de producción propias y la SSAA; ii. Cuidado ambiental de los territorios y el buen vivir; iii. Promoción de valores que fortalezcan la convivencia y la solidaridad; iv. Fortalecimiento de la conectividad y la formación de capital humano; v. El reconocimiento de su carácter pluriétnico y multicultural, entre otros asuntos.

A contrapelo, las visiones estratégicas de las hojas de ruta, aunque recuperan algunos elementos de los PATR, enfatizan territorialmente en el desarrollo sostenible, la estabilización municipal, la protección de los derechos de propiedad y la incorporación de actividades productivas, como la agroindustria, el desarrollo minero-energético y el fortalecimiento del capital humano.

Varias de estas orientaciones no solo no fueron valoradas con suficiencia en la formulación de los PATR, sino que fueron criticadas por los impactos económicos, ambientales y humanitarios que ellos suponen.

Las disonancias y contradicciones entre estas dos visiones territoriales, justamente, explican las dinámicas en el desplazamiento del que son objeto las comunidades campesinas y étnicas y las víctimas. Los “escenarios-meta” establecidos por las HR omiten consideraciones referidas a la promoción de estos sujetos sociales, privilegiando en su lugar actores socioeconómicos que no han padecido bajo las mismas condiciones (en intensidad y frecuencia) la evolución e impactos del conflicto social armado histórico.

Así las cosas, la sustitución unilateral y, por lo mismo, antiparticipativa desde los PATR hacia las hojas de ruta configura un “golpe de timón”. Nos referimos al recambio en las orientaciones y el horizonte territoriales con el que se persiste en el desconocimiento los asuntos fundamentales establecidos en el AFP.

Es posible afirmar que los PATR formulados durante el gobierno de Juan Manuel Santos abrieron la tendencia hacia el distanciamiento frente a lo acordado y que con el gobierno de Iván Duque se materializa el desconocimiento pleno del AFP, pese a la retórica que pretende convencer sobre su cumplimiento mediante la estrategia de la simulación que se desarrolla a través de hechos comunicacionales de propaganda oficial (CEPDIPO, 2019).

ii) *Temporalidad para la implementación*

Aunque el decreto que habilita la creación de los PDET estableció taxativamente que “se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años” y, en este sentido, todos los PATR fueron formulados en su momento atendiendo a esa temporalidad, el documento metodológico incorporó unilateral y discrecionalmente que “la Hoja de Ruta es una herramienta de planeación de largo plazo con un horizonte de 15 años”.

Lo anterior supone, *de facto*, no solo una ampliación de tiempos cronológicos –no así de recursos e iniciativas vinculadas– de un 33 % frente a la vigencia inicial, sino también una decisión antitécnica que releva las disposiciones vigentes en la planeación estatal legalmente establecidas, violentadas por el Gobierno a partir de la privatización del diseño de los PDET. Igualmente, estas situaciones han conducido a profundizar los retrasos y dilaciones en el proceso de transformación territorial y la generación de condiciones de vida digna para sus habitantes, a pesar de que el AFP propuso a los PDET como un dispositivo de implementación no solo temprana, sino –más puntualmente– prioritaria.

iii) *Distancias entre los pilares PATR y las Hojas de Ruta*

La ART estableció 8 pilares estratégicos para la formulación de los PATR. Por su parte, la metodología de las HR estableció 5 dimensiones para la proyección de los escenarios meta.

Gráfica N.º 10. Comparativo de las Dimensiones Hojas de Ruta y los Pilares PATR



Un análisis de la participación en la construcción y determinación de los pilares y sus indicadores en las hojas de ruta formuladas revela que, en especial aquellos referidos a la democratización y acceso a la tierra, en la práctica son inexistentes.

Ver tabla N.º 3 en la página siguiente

A partir de las omisiones antes señaladas, se suspenden (nuevamente, de manera antitécnica) vectores y variables fundamentales para lograr los objetivos perseguidos por el PDET en los términos establecidos en el AFP, además de la exclusión del proceso de indicadores vinculados con fortalecimiento y creación de Zonas de Reserva Campesina, formalización, reconocimiento y ampliación de territorios colectivos étnicos, hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, avances del catastro, municipios con esquemas de ordenamiento territorial actualizados, implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, porcentaje de formalización, áreas con adecuación de tierras, programas de promoción a la economía campesina, entre otros.

La siguiente tabla destaca los indicadores priorizados para los PATR de Catatumbo, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar y las Hojas de Ruta para las mismas regiones, según pilares y dimensiones.

Ver tabla N.º 4 en la página 84

El *Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*, referido al “conjunto de procesos, reglas y acciones para organizar las dinámicas alrededor de la propiedad de la tierra, pretende su distribución equitativa y la protección jurídica, a partir de la promoción del acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales”, no registra coincidencias con el esquema de la HR.

Para el *Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras*, se pueden identificar relaciones con la dimensión de Conectar, pero solo en asuntos referidos a vías y comunicación (móvil o Internet); los demás temas de distritos de riego y apoyos a las comunidades étnicas están ausentes.

Tabla N.º 3. Iniciativas municipales y subregionales PATR en las 16 subregiones PDET

Subregión	Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo		Infraestructura y adecuación de tierras		Salud Rural		Educación rural y primera infancia rural	
	Reg*	Mun*	Reg	Mun	Reg	Mun	Reg	Mun
Alto Patía y Norte del Cauca	9	390	15	427	11	435	10	1034
Arauca	11	202	11	323	9	210	4	446
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	10	217	17	306	11	221	12	392
Catatumbo	8	101	8	109	5	115	6	227
Chocó	9	143	13	350	11	220	5	303
Caguán y piedemonte caqueteño	13	278	19	418	11	370	11	738
Macarena, Guaviare	13	221	14	172	7	187	8	387
Montes de María	6	301	8	219	8	367	4	534
Pacífico medio	9	37	8	58	8	74	12	134
Pacífico y frontera nariñense	10	98	16	147	10	138	12	376
Putumayo	8	361	8	304	7	347	9	782
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	12	289	7	300	8	173	11	520
Sur de Bolívar	7	95	15	112	6	74	8	259
Sur de Córdoba	16	127	9	121	6	130	12	266
Sur del Tolima	8	114	5	148	4	147	4	182
Urabá antioqueño	8	164	7	169	7	178	3	325
Total	156	3128	179	3667	128	3374	130	6894

Reg*: Número de iniciativas regionales priorizadas. Mun*: número de iniciativas municipales priorizadas

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos registros de la ART.

Vivienda rural, agua potable y saneamiento		Reactivación económica y producción agropecuaria		Sistema para la garantía progresiva del derecho alimentación		Reconciliación, convivencia y construcción de paz		Total de iniciativas subregionales	
Reg	Mun	Reg	Mun	Reg	Mun	Reg	Mun	Reg	Mun
6	335	11	1033	9	254	13	558	84	4466
3	161	19	446	4	104	12	310	73	2202
3	174	14	218	7	99	12	225	86	1852
2	117	12	189	6	62	9	131	56	1051
2	145	14	396	6	77	13	312	73	1946
3	288	20	555	10	142	13	415	100	3204
2	149	19	361	7	90	6	237	76	1804
3	256	12	619	4	192	7	376	52	2864
4	36	15	94	6	189	12	79	74	701
2	102	21	229	7	85	16	261	94	1436
2	270	10	610	4	146	8	550	56	3370
4	148	14	279	7	121	14	213	77	2043
4	79	12	189	1	49	8	120	61	977
1	111	10	140	4	69	10	190	68	1154
1	105	5	163	1	49	10	208	38	1116
3	151	11	321	5	80	6	189	50	1577
45	2620	218	5830	87	1798	168	4360	1111	31671

Tabla N.º 4. Indicaciones priorizadas según comparativo entre PATR y Hojas de Ruta

Pilar	Indicadores generales de los PATR según pilar	Dimensión HR	Indicadores de las HR según dimensión
Pilar 1	Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	Justicia legalidad institucionalidad	Medición de desempeño municipal
	Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental		Tasa de homicidios
	Municipios con catastro formado y/o actualizado		Tasa de secuestros
	Municipios con planes o esquemas de ordenamiento territorial actualizados		Tasa de hurtos
	Número de cuencas hídricas con Planes de Manejo y Ordenamiento (POMCA), formulados y ejecutados		Proporción de víctimas de minas antipersonal
	% de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras		% de cultivos ilícitos
	% de las solicitudes de formalización efectivamente atendidas por la Agencia Nacional de Tierras		Índice de riesgo de victimización
	Procesos de restitución de tierras finalizados	Número de jueces por cada 100 mil habitantes	
	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas	Económica	Promedio de ingreso per cápita por hogar
	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo (...)	Social	Valor agregado municipal
	Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos		Tasa de ocupación formal
	Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa		Recursos propios del municipio
	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales		% de hogares con acceso a energía
	Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras beneficiarias) a (...) solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia		% de hogares con acceso a acueducto

Pilar 2	Área con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados	% de hogares con acceso a alcantarillado
	% de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad	Incidencia de pobreza monetaria
	% de centros poblados rurales con más de 100 habitantes con acceso comunitario a Internet	Incidencia de pobreza monetaria extrema
	% de kilómetro de vías priorizadas construidos o en mantenimiento	Incidencia de pobreza multidimensional
	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica	Cobertura neta transición
	Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieran infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados	Cobertura neta educación básica primaria
	Proyectos de infraestructura vial o fluvial que favorecen a comunidades de pueblos étnicos	Cobertura neta educación básica secundaria
	Número de proyectos de interconexión terrestre, mediante la construcción de planchones, ferri y/o soluciones de transporte fluviales	Cobertura neta educación media y % de sedes con jornada única o completa
	Número de proyectos de interconexión terrestre, mediante la construcción de puentes vehiculares y peatonales	% de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda
	Nuevos usuarios con servicio de gas	% de hogares con vivienda propia
Pilar 3	Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI	Tasa de fecundidad adolescente 15-19 años
	% de proyectos de inversión (infraestructura, dotación, etc.) que han iniciado ejecución	Razón de mortalidad materna
	Medidas de recuperación y fortalecimiento de la medicina tradicional como parte del SISPI	Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5
	Municipios con programas de prevención de enfermedades	Tasa de mortalidad infantil
	% de municipios con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas	Razón de mortalidad materna
	Municipios con programas de atención psicosocial	Tasa de embarazo adolescente
	% de centros de salud construidos o mejorados	

	Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas		% de sedes en nivel de desempeño satisfactorio o avanzado pruebas Saber 5 y 9-Matemáticas
	Porcentaje de municipios con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas		
Pilar 4	% de niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales	Ambiental	Tasa de delitos ambientales
	Proyectos de investigación para el sector agropecuario en marcha		Tasa de deforestación (por 1.000 hectáreas de bosque)
	Establecimientos educativos apoyados en la implementación de modelos de innovación educativa		
	Becas con créditos condonables en educación media y superior otorgadas a la población y en discapacidad		Índice de riesgo de calidad del agua (IRCA)
	Nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y superior, habilitados	Conectar	% de hogares con acceso a Internet
	Mecanismos de política pública educativa implementados		Cobertura de la red celular móvil
	Número de Iniciativas para la formulación, revisión o ajustes de Proyectos Educativos Comunitarios o equivalentes		Inversión per cápita municipal en transporte
	% de instituciones educativas que cuentan con la planta docente completa		
	Acompañamiento técnico a resguardos indígenas para generar capacidades en temas educativos (...)		
	Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población, incluyendo personas con discapacidad		
	Tasa de cobertura bruta educación media		
	Tasa de cobertura neta educación básica		
	Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional		
	Nuevos programas de educación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural		
	Sedes rurales construidas y/o mejoradas		

	Alojamientos mejorados o construidos para estudiantes
	Muestras culturales creadas en los municipios PDET
Pilar 5	Hogares con soluciones adecuadas de abastecimiento de agua
	Asistencia técnica para el abastecimiento de agua y saneamiento básico
	Hogares atendidos con manejo adecuado de residuos sólidos
	Viviendas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento
	Número de iniciativas para fortalecimiento y revitalización de lenguas nativas en el marco de la Ley 1381 de 2010
	Número de proyectos de los pueblos indígenas para acceder a los recursos establecidos en el Plan de Infraestructura Educativa y otras fuentes de financiación acompañados y asistidos técnicamente
	Subsidios adjudicados mejoramientos
	Subsidios adjudicados vivienda nueva

**El color gris en la columna de indicadores PATR destaca coincidencias con indicadores de las HR. Para el resto de los indicadores de los PATR no encuentran mecanismos de relación o seguimiento con las HR.*

***No se incluyen en la tabla los indicadores de los PATR para los pilares 6,7 y 8 porque las coincidencias son prácticamente inexistentes. Exceptuando en el pilar 6 unos escasos proyectos productivos para la región del Catatumbo.*

Los pilares 3. Salud y 4. Educación rural y primera infancia tienen coincidencias referidas a reducción de tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes y ampliación de oferta educativa. Sin embargo, en las HR estudiadas no se contemplan asuntos relacionados con los enfoques educativos y de salud, sobre todo medicina preventiva y propia de las comunidades étnicas.

En el caso del *Pilar 5. Vivienda rural y agua potable*, se encuentran coincidencias con varios indicadores de la dimensión social, sobre todo vinculados con provisión y mejoramiento de viviendas y acceso a agua potable y alcantarillado.

Finalmente, para los *pilares 6. Reactivación económica y producción agropecuaria*, *7. Sistema para la garantía progresiva al derecho a la alimentación* y *8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz* no se registran en las Hojas de Ruta indicadores asociados que puedan guardar relación con los incluidos en los PATR de las subregiones Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba.

En síntesis: las Hojas de Ruta priorizan indicadores referidos al mejoramiento en la prestación de servicios públicos y la interconexión de mercados, reducción de tasas de criminalidad (hurtos, homicidios, secuestros, minas antipersonales) y mortalidad (infantil y materna), ampliación de oferta educativa y de vivienda y una baja en las tasas de incidencia de pobreza monetaria y extrema a través del aumento de tasas de ocupación formal, lo cual evidencia la falta de correspondencia entre los dos instrumentos e, incluso, la disposición antitécnica de la metodología Deloitte-ART en sí misma y, desde luego, en contraste con lo mandatado por el AFP. En ese sentido, además de incumplir, el Estado ni siquiera es fiel a sus propios diseños.

- iv) *Iniciativas priorizadas: reducción en cantidad, minimización de las preferencias comunitarias y cambios y sustituciones discrecionales de los enfoques*

Aunado a la problemática antes identificada, el número y criterios de habilitación de las iniciativas en las Hojas de Ruta resultan reveladores de lo errático del proceso liderado gubernamentalmente.

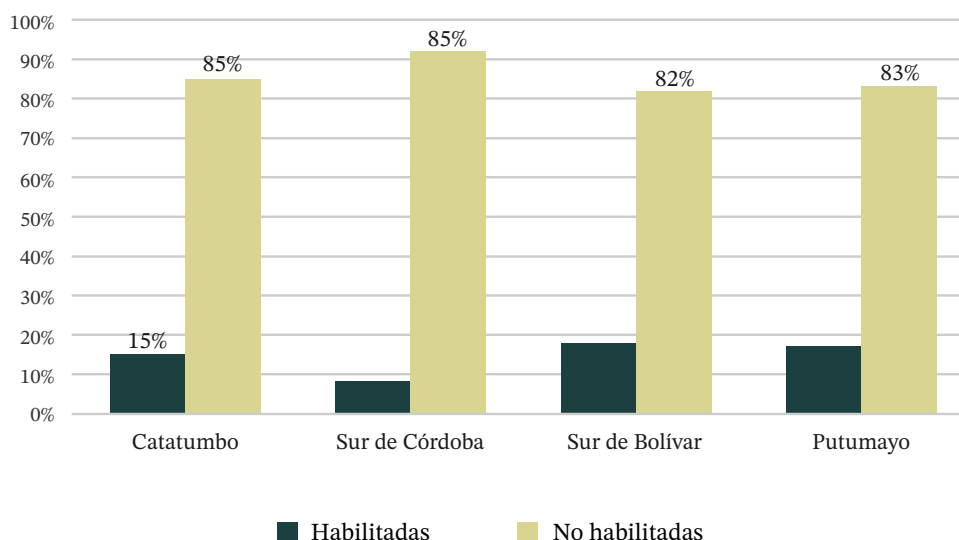
La metodología de la hoja de ruta establece tres criterios fundamentales para la “habilitación”: 1. Formulación integral (qué, cuánto y dónde); 2. Financiamiento (identifica recursos de financiación); 3. Institucional (actores involucrados y alineación con los planes de desarrollo territoriales). A su vez, las “iniciativas habilitadas” son clasificadas según su

nivel de maduración (baja, media y alta). Estos dos filtros conducen a que un número muy reducido de iniciativas sean efectivamente viabilizadas para su materialización en los territorios PDET. Es muy problemático que los criterios establecidos por las comunidades en los proceso de participación de los PATR no sean valorados para el proceso de habilitación.

Mientras el proceso de formulación de los PATR condujo a la selección de alrededor de un centenar de iniciativas en el nivel subregional para cada uno de los 16 PDET y entre 1.000 y 4.000 del nivel municipal, las Hojas de Ruta, de la mano de la “aplicación” de los diferentes filtros establecidos por sus modelos multicriterio para el ordenamiento de las iniciativas PDET y en las trayectorias de implementación, resultan definiendo una jerarquía (unilateral e improcedente en términos de participación auténtica) para la implementación y, *de facto*, concentran y minimizan el proceso alrededor de las denominadas “iniciativas detonantes y dinamizadoras”.

De esta manera, el proceso inicial tiende a desestructurarse y acotarse aunque retóricamente la ART afirme lo contrario (ver gráfico N.º 11). Aunque la metodología (ambiguamente) deja abierto el proceso de habilitación, no existen estrategias claras que permitan avanzar sustancialmente en la inclusión de nuevas iniciativas habilitadas. Esto se explica, principalmente, por las restricciones de financiación bajo la cual opera el esquema. En tanto no haya recursos económicos frescos y voluntad política, difícilmente se avanzará en el horizonte que marcó el PATR.

Gráfica N.º 11. Iniciativas habilitadas de los PATR en las Hojas de Ruta



Fuente: Elaboración propia a partir PATR y las hojas de ruta.

Así, las HR implican instrumentos de acción con un alcance muy limitado, que, a su vez, limita la solución de los asuntos fundamentales del mundo rural.

Por su sesgo metodológico y disposición antitécnica, las HR bajo el modelo Deloitte-ART privilegian acciones conducentes hacia:

- i. *Habitabilidad:* Construcción de acueductos y alcantarillados, acceso a agua potable, mejoramiento de viviendas rurales, ampliación de la prestación del servicio de energía eléctrica.
- j. *Educación:* Programas de alimentación escolar, ampliación de oferta educativa para zonas rurales dispersas, transporte escolar e infraestructura educativa.
- k. *Infraestructura:* Mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias, apertura de nuevas vías, puentes vehiculares y peatonales, dragado para movilidad fluvial, sistemas de riego, energías limpias.

- l. *Desarrollos productivos:*** Para cacao, ganado y café (solo para región Catatumbo).
- m. *Lo étnico:*** Saneamiento de resguardos (solo para región sur de Córdoba) y dotación de ambulancias.

Se trata, entonces, de asuntos que, aunque importantes para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, resultan insuficientes para desestructurar los elementos sobre los que se soportan las desigualdades e injusticias territoriales en el mundo rural.

Es así como, a pesar de que estas iniciativas contribuyen al mejoramiento de vida de las comunidades, resultan acciones propias de las funciones misionales del Estado que no requieren el despliegue de un PDET para su materialización. Se confirma una vez más la tesis sobre la simulación de la implementación.

v) *Proceso de participación*

La participación es uno de los enfoques transversales más valorados del AFP. Específicamente, el punto 1 sobre RRI establece entre uno de sus principios que:

la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades –hombres y mujeres–, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes (AFP, 2016: 13).

Pese a que en la metodología de la HR se ha indicado retóricamente que la participación se constituye en un eje angular de dicho proceso, en rigor, su esquema teórico y las consecuencias prácticas que de allí se derivan previenen sobre la conducción unilateral, discrecional y cercada del proceso, en el cual las comunidades no asumen un papel protagónico. Definitivamente, el esquema Deloitte no deja margen de incidencia efectiva a las y los actores convocados hacer parte del proceso.

En efecto, la metodología Deloitte-ART “traduce” los PDET hacia el esquema (simplista) de formulación de acciones públicas basadas en las cadenas de valor (entradas por “insumos” y salidas de “producto” y “resultado” en secuencia lineal). Una decisión teórica con consecuencias prácticas que resulta desde un principio inapropiada al ser inconsecuente, inconsistente, incoherente e incongruente con las lógicas complejas (no lineales) del sistema de acciones institucionales contenidas en la dimensión temática y cognitiva del AFP. Como se desprende de una lectura del AFP, las dinámicas de la implementación exigen una visión integral y sincrónica, más que meras acciones residuales y aisladas, que incluyan la perspectiva de los enfoques transversales, especialmente, del participativo. En este caso, por ejemplo, la participación comunitaria prevista por los PDET del AFP no se reduce a la fase de “entradas/insumos” en la determinación de una estructura de preferencias colectivas, sino que atraviesa todas las fases del proceso. Por esta razón, resulta inminente el protagonismo comunitario para la puesta en marcha de las actividades (productos) y su evaluación (resultados), una limitación técnica que exhibe la metodología Deloitte-ART y que, conforme avanza la implementación de las HR en casos concretos, resulta evidente. Así mismo, esta metodología no permite articular consistentemente aspectos claves del AFP vinculados con los PDET, por nombrar uno de sus instrumentos cruciales, el Catastro multipropósito.

Aunque se recreó una figura denominada “grupos motores”, estos han sido fuertemente criticados por las comunidades debido a la baja representatividad que poseen. Esta situación ha sido problematizada tanto en las regiones con Hojas de Ruta elaboradas como en aquellas que solo cuentan con PATR. Por ejemplo, en el Alto Patía y Norte del Cauca,

(...) las organizaciones sociales articuladas a Te Da Paz y al Erpaz han cuestionado abiertamente el proceso de implementación argumentando que este ha sido insuficiente, debido a dinámicas de institucionalización de la implementación, ya que afirman que sólo participan alcaldes, gobernadores y grupo motor. Para las organizaciones sociales de la subregión, la CPEC se focaliza en la relación con los grupos motores, con las gobernaciones y las alcaldías por considerar que son las instancias ejecutoras, lo que

se convierte en un mecanismo para pagar favores políticos. Así mismo, argumentan que se prescindió de la participación de las comunidades en la ejecución del PATR y la participación a través de los grupos motores es insuficiente (Comunicado público; ver @coldesdeafuera, 2021).

Así las cosas, el proceso de hojas de ruta desestructura el proceso de construcción e implementación del PDET y privilegia selectivamente actores institucionales y sociales, desconociendo unilateral y sesgadamente los lineamientos participativos antes iniciados con los PATR.

vi) *Desconocimiento de los enfoques transversales*

Otro aspecto problemático de las HR existentes es la adopción errática de los enfoques transversales, especialmente de género y diversidades sexuales. Aunque retóricamente se los menciona, el análisis sobre las iniciativas priorizadas y habilitadas impide identificar la forma cómo se contribuiría a la transformación de los órdenes de género.

Para el caso del enfoque étnico, la mayoría de las iniciativas incluidas en los PATR referidas a comunidades indígenas y afrodescendientes están prácticamente ausentes de las iniciativas priorizadas en las HR. En la subregión del Sur de Córdoba se identifican selectivamente algunos asuntos, en todo caso, muy limitados y referidos a saneamientos de ciertos resguardos. Aunado a lo anterior, las comunidades étnicas han denunciado las afectaciones desprendidas de la erradicación forzada del cultivos de uso ilícito y las inexistentes garantías de seguridad.

vii) *Inexistencia de un enfoque territorial multidimensional y en correspondencia con la integralidad del AFP*

Es preciso insistir en que la metodología para la formulación de las HR tiende a desestructurar una perspectiva multidimensional e integral de la implementación del AFP. Asuntos fundamentales referidos a los otros puntos del acuerdo, incluso al mismo punto 1 de la RRI, tienen referencias y articulaciones aún insuficientes dentro de las hojas de ruta aquí estudiadas.

Se omiten figuras claves para la implementación, tales como el Fondo de Tierras, el Plan de formalización masiva de pequeña y mediana propiedad, los Planes de zonificación ambiental y promoción de las ZRC, el Catastro multipropósito, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, los Consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia, el Programa Nacional de Sustitución de cultivos (PNIS) y los Planes Integrales de desarrollo (Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo - PISDA), entre otros.

En la misma vía, resulta importante señalar que las acciones institucionales hasta el momento impulsadas no logran superar una lógica de municipalización, situación que dificulta impulsar transformaciones efectivas en términos del sistema territorial considerado en su conjunto. Ello ocurre pese a la insistencia de la normatividad regulatoria de los PDET en su impronta y proyección regionales y a que tanto los PATR como las HR se deben entender a partir de una visión subregional.

Finalmente, a los exiguos niveles de ejecución de iniciativas priorizadas, como queda demostrado en los artículos subregionales que hacen parte de esta publicación, se suman bajos niveles de implementación territorial del AFP vistas en su conjunto e integralidad.

Los siguientes datos ilustran ejemplarmente tal situación.

Los avances en el Fondo de Tierras son nimios. Surtidos casi 5 años desde el inicio de la implementación, se registra el ingreso de 1.023.515 hectáreas, el 33 % de lo acordado (3 millones de hectáreas), con un porcentaje de avance de entrega muy precario. Según los datos aportados por la Alta Consejería (2021: 62), se habrían entregado 231.892 hectáreas, de las cuales 229.636 a comunidades étnicas y tan solo 2.257 a población campesina. Esto representa el 7,7 % del total (ver tabla N.º 5).

Ver tabla N.º 5 en la siguiente página

Aunado a lo anterior, es preciso subrayar –como lo han confirmado distintos informes de la PGN (2020) y la CGR (2020)– que, además de otros tipos de inconsistencias que actualmente se derivan del deficiente Registro

de Sujetos de Ordenamiento (RESO), el registro de los bienes en el fondo resulta ambiguo (incluso, falseable), en vista de que en el listado se han identificado bienes que, por tener previa ocupación legítima, deben ser contabilizados dentro de la meta de formalización y no como adjudicaciones de tierras a través del fondo. Tal constatación permite afirmar que hay cuestionamiento de origen frente las cifras del Fondo de Tierras actualmente reportadas, que a todas luces indican que se encuentran severamente sobreestimadas.

Tabla N.º 5. Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras en PDET

Tipo de Municipios	No. de predios	No. de ha ingresadas	% de ha ingresadas	% predios
NO PDET	2.856	489.524,3	47,8 %	44,8 %
Sur de Bolívar	25	234.493,9	22,9 %	0,4 %
Arauca	40	95.809,7	9,4 %	0,6 %
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	105	46.818,0	4,6 %	1,6 %
Alto Patía - Norte del Cauca	423	45.870,6	4,5 %	6,6 %
Sierra Nevada - Perijá	358	36.890,3	3,6 %	5,6 %
Montes de María	1.554	35.644,1	3,5 %	24,4 %
Macarena – Guaviare	181	15.912,1	1,6 %	2,8 %
Urabá Antioqueño	613	12.883,4	1,3 %	9,6 %
Sur de Córdoba	82	3.272,7	0,3 %	1,3 %
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	40	2.282,1	0,2 %	0,6 %
Pacífico y Frontera Nariñense	16	2.017,6	0,2 %	0,3 %
Putumayo	26	765,6	0,1 %	0,4 %
Chocó	16	528,6	0,1 %	0,3 %
Sur del Tolima	35	501,7	0,0 %	0,5 %
Pacífico Medio	3	205,5	0,0 %	0,0 %
Catatumbo	7	95,5	0,0 %	0,1 %
Total general	6.380	1.023.515,8	100 %	100,0 %

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2021).

En la sustitución de cultivos de uso ilícito y los programas de apoyo a las familias cultivadoras, los avances son limitados y, más aún, amenazados con el “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG”¹⁶, que ha pretendido ser revivido bajo el gobierno de Iván Duque, hasta ahora infructuosamente (ver tabla N.º 6 y mapa N.º 5).

Tabla N.º 6. PECIG versus PNIS en territorios PDET

ZONAS DE INTERVENCIÓN - PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE LA ASPERSIÓN AÉREA CON EL HERBICIDA GLIFOSATO (PECIG)		PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS)	
Núcleo	Departamento	Área (Ha.)	Área sustituida (Ha.)
Núcleo 1: San José	Guaviare	5'064.046,13	5.038
	Meta		
	Vichada*		
Núcleo 2: Caquetá Putumayo	Caquetá	2.476.230,03	16.369
	Putumayo		
Núcleo 3: Tumaco	Cauca	705.876,70	5.941
	Nariño		
Núcleo 4: Caucasia	Antioquia	2.697.358,75	9.306
	Bolívar		
	Córdoba		
	Santander		
Núcleo 5: Catatumbo	Norte de Santander	748.991,70	948
Núcleo 6: Condoto	Chocó	143.624,74	327
	Valle del Cauca		
TOTAL		11.836.128,00	37.929

* Vichada no es un departamento incluido en alguna subregión PDET

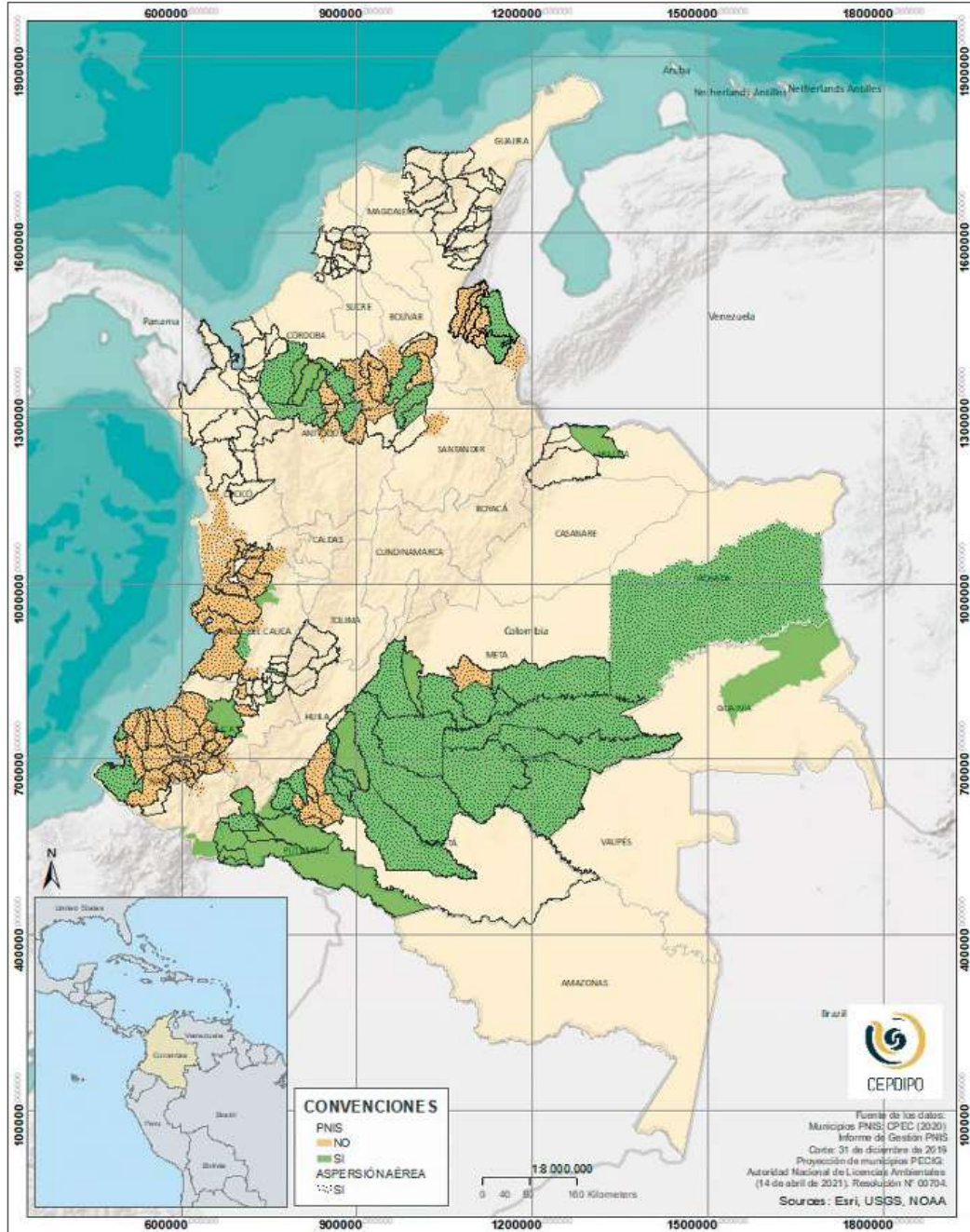
Fuentes: Agencia de Renovación del Territorio (2021). *Infografía mayo 2021*. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (2021, 14 de abril). *Resolución N° 00704*.

16 El PECIG (2021) es “una estrategia del Gobierno Nacional diseñada para controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca de forma rápida (...). La erradicación por aspersión aérea se adelantará a través de tres fases integradas: detección, aspersión y verificación”.

ZONAS DE INTERVENCIÓN - PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE LA ASPERSIÓN AÉREA CON EL HERBICIDA GLIFOSATO (PECIG)			PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS)			
Núcleo	Departamento	Área (Ha.)	Familias cultivadoras	Familias no cultivadoras	Recolectores	Área sustituida (ha)
NÚCLEO 1: SAN JOSÉ	Guaviare	5'064.046,13	4.494	1.312	1.394	1.665
	Meta		4.391	2.629	2.644	2.846
	Vichada		515	193	117	527
TOTAL NÚCLEO 1			9.400	4.134	4.155	5.038
NÚCLEO 2: CAQUETÁ PUTUMAYO	Caquetá	2.476.230,03	8.460	1.149	3.349	6.365
	Putumayo		11.968	4.539	3.827	10.004
TOTAL NÚCLEO 2			20.428	5.688	7.176	16.369
NÚCLEO 3: TUMACO	Cauca	705.876,70	3.831	197	1.606	1.356
	Nariño		15.058	1.730	431	4.585
TOTAL NÚCLEO 3			18.889	1.927	2.037	5.941
NÚCLEO 4: CAUCASIA	Antioquia	2.697.358,75	7.848	1.700	2.018	4.738
	Bolívar		2.754	0	0	2.079
	Córdoba		5.239	677	458	2.489
	Santander		0	0	0	0
TOTAL NÚCLEO 4			15.841	2.377	2.476	9.306
NÚCLEO 5: CATATUMBO	Norte de Santander	748.991,70	2.102	232	652	948
TOTAL NÚCLEO 5			2.102	232	652	948
NÚCLEO 6: CONDOTO	Chocó	143.624,74	0	0	0	0
	Valle del Cauca		546	298	216	327
TOTAL NÚCLEO 5			546	298	216	327
TOTAL		11.836.128,00				

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el gobierno de Duque esperaba intervenir bajo el PECIG más de 11,8 millones de hectáreas en núcleos que coinciden con algunas de las subregiones PDET, y contrastan con las casi 38.000 hectáreas sustituidas a mayo de 2021 en estos mismos territorios, demostrando la priorización de la modalidad de erradicación forzada.

Mapa N.º 5. Comparativo de la implementación entre PNIS y PECIG



Fuente: CEPDIPO, 2021.

Como ha quedado demostrado a partir de las experiencias históricas, las erradicaciones militarizadas no solo desconocen lo acordado, sino que resultan ser ineficaces e ineficientes, entre otras, aumentando las condiciones de inseguridad y afectaciones ambientales en los territorios. Además de ser mucho más costosas financieramente.

Justamente, en términos del impacto ambiental derivado del incumplimiento del acuerdo se pueden destacar varios asuntos. En primer lugar, la falta de control territorial por parte del Estado colombiano en territorios ocupados por las FARC-EP ha coincidido con el aumento de la deforestación en ecosistemas estratégicos, en especial en la triple frontera entre Meta, Caquetá y Guaviare; en Putumayo y en la región del Catatumbo. Estos territorios han sido objeto de procesos de praderización, siembra de cultivos de uso ilícito y despliegue de proyectos extractivos ilegales. En segundo lugar, las afectaciones en las fuentes hídricas y los suelos derivadas por las fumigaciones aéreas. Finalmente, en tanto no se impulsen acciones referidas al ordenamiento social de la propiedad, las condiciones de ampliación de la frontera agrícola en territorios de especial preservación ambiental y el impulso de la megaminería con el impacto ambiental que estas tienen se recrudecería.

Como se ha podido apreciar, los *cursos de la implementación territorial* muestran diversos movimientos, dinámicas, lógicas y, especialmente, antagonismos y contradicciones desde las trayectorias que se han venido abriendo bajo el desconocimiento de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

Sin embargo, tal y como se ha sostenido en diferentes publicaciones del CEPDIPO, el gobierno de Iván Duque y en especial su Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, insisten en el “compromiso con la paz”. Los PDET del gobierno –que no son los PDET del Acuerdo– se han erigido en el referente a publicitar sobre el (presunto) compromiso del Gobierno con la implementación. En realidad, se trata de una maniobra de simulación, que bien se sintetiza en la retórica gubernamental de la siguiente manera:

Con la política de Paz con Legalidad estamos propiciando el desarrollo, la equidad y la seguridad en los territorios más afectados por la violencia y la pobreza. Son 170 municipios y sus áreas de influencia priorizados en beneficio de más de 6 millones de colombianos que han sido excluidos del desarrollo y las oportunidades (...) Los avances en la implementación del Acuerdo permiten que el proceso de paz con legalidad sea reconocido como uno de los más exitosos del mundo. Estamos comenzando a lograr cosas maravillosas. En todos los frentes de la implementación se han tomado decisiones en la dirección correcta (Archila, 2019).

Liminar: La necesaria reconducción de la implementación territorial y las geografías de la esperanza

Ante las pruebas y evidencias que se registran actualmente respecto a las tendencias de la implementación, la reconducción del proceso es una necesidad, empezando por la rectificación de las trayectorias hasta ahora registradas. En efecto, al tiempo que se observan tímidos y acotados cumplimientos en tópicos específicos, se muestra la consolidación de los incumplimientos estructurales por parte del Estado, especialmente de los gobiernos y administraciones hasta ahora responsables, haciendo que el proceso –leído de conjunto– exhiba un estado crítico y precario. Ello se manifiesta en las dilaciones y los retrasos, la pretensión de desconocimiento sistemático del AFP y su integralidad, las distorsiones en asuntos prioritarios y cruciales, las sustituciones unilaterales y discrecionales de aspectos sustanciales y, más recientemente, en las acciones de simulación de la implementación que consolidan paulatina –pero progresivamente– la consumación de la perfidia.

En el caso que nos ocupa, a medida que el incumplimiento avanza, al tiempo que se desestructura el propósito de traducir el acuerdo al lenguaje de la políticas públicas (incluyendo las dimensiones relativas a su planificación y planeación técnicas) en los ámbitos político, económico y social, también se vienen introduciendo grados crecientes de incertidumbre que enrarecen

aún más el presente, y sobre todo las posibilidades de construcción de la paz, incluida su dimensión territorial.

Lo territorial, más allá de significar un lugar de enunciación o problematización específico, es un punto de referencia crucial. Justamente, en Colombia se ha popularizado la convicción de que la paz debe ser, ante todo, una paz territorial. En este sentido, se subraya también la necesidad de que este proceso sea una construcción concebida y realizada desde abajo hacia arriba.

Una de las premisas para hacer realidad lo anterior exige que los riesgos inminentes que padecen actualmente las comunidades y los territorios, las organizaciones sociales campesinas, indígenas, afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes puedan superarse definitivamente. Y esto empieza por la provisión de una condición fundamental, necesaria e ineludible: garantizar la vida. Todos y todas ellos en tanto sujetos y actores territoriales aún siguen insistiendo sobre la necesidad de cumplir con lo acordado y regenerar así las condiciones para la estabilidad y la durabilidad de la paz, a través de su protagonismo en el esperado tránsito hacia las geografías de la paz.

Ciertamente, ante las geografías del horror que se atraviesan en la trayectoria (crítica) de la implementación territorial del AFP, afortunadamente siguen irrumpiendo en el horizonte las resistencias y potencias transformadoras comunitarias, *envisionando*, imaginando, visualizando y construyendo nuevas geografías desde las rebeldías y las esperanzas comunitarias¹⁷.

17 El geógrafo británico David Harvey habla de los espacios de la esperanza para hacer referencia a la necesidad de construir un *utopismo espacio-temporal*. La tarea sería “definir una alternativa, no en función de una forma espacial estática, ni siquiera de un proceso emancipador perfecto. La tarea es reunir un utopismo espacio-temporal –un utopismo dialéctico– enraizado en nuestras posibilidades presentes y que al mismo tiempo apunte a trayectorias para los desarrollos geográficos humanos desiguales” (Harvey, 2003). En un sentido análogo, recientemente, Eric Olin Wright (2014) ha convocado *envisionar utopías reales* como una disposición crítica ante las instituciones existentes y, por lo tanto, pensar en alternativas emancipadoras.

Tales geografías, aunque muestran rasgos nuevos, descansan sobre un *continuum* de luchas contra la violencia estructural y la guerra contrain-surgente y de procesos de producción social del territorio “desde abajo”, que históricamente han disputado las pretensiones de sometimiento y control social de los territorios y las comunidades que los constituyen, enfrentando la tendencia general de la acumulación capitalista en su lógica territorial, así como la organización y la reproducción de la dominación de clase. Expresándose al mismo tiempo en el despliegue de formas alternativas de organización de la vida, el gobierno, la economía y el relacionamiento con la naturaleza en los territorios, con base en propósitos de proyección y consolidación de la *forma comunidad*, como se evidencia en las experiencias de los procesos de las zonas de reserva campesina y en las dinámicas de los pueblos étnicos indígenas y afrodescendientes, entre otras.

El Acuerdo de paz tiene la pretensión de agregar a esos acumulados, al establecer de manera explícita obligaciones y compromisos del Estado para la “transformación territorial” a incorporar en el proceso de la política pública, la planeación y la presupuestación. Tal pretensión no presume simplemente una presencia integral del Estado en los territorios. Tal presencia fue concebida en diálogo con quienes los habitan, con su participación directa, y sustentada en el reconocimiento de las comunidades y sus procesos organizativos. En ese sentido, descansa sobre propósitos de procesos de democratización política, económica, social y cultural que inspiran al Acuerdo en su conjunto.

Desde luego bajo el supuesto de que las nuevas condiciones que se han buscado habilitar con la implementación territorial no conllevan el fin de los conflictos socioterritoriales, sino la disputa sobre nuevas condiciones de posibilidad. Se trata del mayor despliegue de lo que en este texto hemos llamado las geografías de la esperanza, que –como se ha afirmado– no son una mera expectativa, se encuentran fundadas en procesos y hechos histórico-concretos ya acumulados. Hoy con mayores perspectivas si se consideran los efectos que sobre la configuración de las relaciones de poder han tenido el paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social subsiguiente.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Final de Paz (2016).
- Agencia de Renovación del Territorio (2021a). “Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Córdoba”.
- Agencia de Renovación del Territorio - ART (2021). “Documento final Hoja de Ruta Subregión Sur de Bolívar”. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/sur-bolivar.html>
- Agencia de Renovación del Territorio ART (2020a). “Documento sobre Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta”. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?id=250>
- Agencia de Renovación del Territorio ART (2020b, julio). “Documento final de ruta Subregión Catatumbo”. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/10Cv4LZ3eHtw07M2r-qLlRSnlTJ33Vg9Bl/view>
- Agencia de Renovación del Territorio ART (2020c, julio). “Anexos trayectoria de implementación”.
- Agencia de Renovación del Territorio - ART (2020d). “Informe de seguimiento a la implementación de los PDET. Primer semestre 2020”. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/metas-objetivos_e_indicadores_de_gestion/informes_de_avance_y_seguimiento_a_los_planes_de_accion_de_los_pdet
- Agencia de Renovación del Territorio - ART (2020e). “Avanza PDET. Diciembre de 2020. Región Alto Patía y Norte del Cauca”. Edición 2. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=31368>

Agencia de Renovación del Territorio - ART (2020f). “Se firma acuerdo de Hoja de Ruta con los siete municipios PDET de Sur de Bolívar”. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/en_las_regiones/Publicaciones/se_firma_acuerdo_de_hoja_de_ruta_con_los_siete_municipios_pdet_de_sur_de_bolvar

Agencia de Renovación del Territorio (2018a). “Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR. Subregión Sur de Córdoba”.

Agencia de Renovación del Territorio - ART (2018b). “ART presenta la etapa municipal del PDET en el Sur de Bolívar”. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/art_presenta_la_etapa_municipal_del_pdet_en_el_sur_de_bolvar

Agencia de Renovación del Territorio ART (2018c). “Plan de Acción para la Transformación Regional PATR Subregión Catumbo Norte de Santander”. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23521>

Aguilera, M. (2000). “Justicia Guerrillera y población civil”, en Boaventura de Souza Santos, B., y Mauricio García (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera*. Bogotá: Penguin Random House.

ART (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Subregión Sur de Bolívar. https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/pactos_municipales/sur_de_bolivar

Archila, Emilio (2019). “En el cumplimiento del acuerdo vamos como un cañón”. Disponible en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/en_el_cumplimiento_del_acuerdo_vamos_como_un_can_emilio_archila

- CEPDIPO (2019a). “6 grandes mentiras sobre los presuntos incumplimientos de las FARC”. Documento de trabajo No. 15. Disponible en: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/15-Documento-de-trabajo-grandes-mentiras.pdf>
- CEPDIPO (2019b). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/paz-simulada/#/?playlistId=0&videoId=0>.
- CEPDIPO (2021a). *La dimensión territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)*. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/la-dimension-territorial-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-ep/>
- CEPDIPO (2021b). Documento de trabajo No. 26. “Las “hojas de ruta” de los programas de desarrollo con enfoque territorial”. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>
- ColombiaDesdeAfuera (@coldesdeafuera) (2021). Comunicado público 19 de abril de 2021. Twitter: <https://twitter.com/coldesdeafuera/status/1384593645555392521>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021). *Visita de trabajo a Colombia. Observaciones y recomendaciones*. OEA.
- Comisión Interamericana de DDHH y Oficinal del Alto Comisionado de Naciones Unidas (2019). *Informe conjunto sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LAC/HRDAmericas/ComitePermanenteDefensa.pdf>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación – CPEC (2021). *Informe de Gestión Paz con legalidad Agosto 2018-abril 2021*.

- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales (2021).** “Estado colombiano enfrenta al enemigo: organizaciones dedicadas a economías ilícitas, responsables de vulneración de derechos”. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Paginas/220221-Estado-colombiano-enfrenta-al-enemigo.aspx>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación – CPEC (2020).** Informe de Gestión PNIS Corte: 31 de diciembre de 2021.
- Contraloría General de la República, Delegada para el posconflicto (2020).** *Cuarto Informe sobre la Ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan plurianual de inversiones.* Bogotá: CGR.
- Defensoría del Pueblo (2018).** *Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo.* Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (2021).** “Triage poblacional - subregiones y municipios PDET 2020”. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/triage-poblacional-territorial-de-colombia-2020>.
- Departamento Nacional de Planeación (2018).** Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Bogotá: DNP.
- El Espectador (2020).** “Participación de las comunidades, el reto para implementar los PDET”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/participacion-de-las-comunidades-el-reto-para-implementar-los-pdet-article/>
- El Espectador (2021).** “Estados Unidos registró aumento de cultivos de coca en Colombia”. Bogotá: 25 de junio. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/estados-unidos-registro-aumento-de-cultivos-de-coca-en-colombia/>

- Estrada, J. (2007). *Capitalismo criminal: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada, J. (2020). “Entramados de una guerra que no termina de morir y una paz que no termina de nacer”. En: Estrada, J. y Jiménez, C (eds.) (2020). *Geopolítica imperial. Intervenciones estadounidenses en Nuestra América en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fals Borda, O. (2013). “Kaziyadu. Registro del reciente despertar territorial en Colombia”, en: *Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Fals Borda, O. y Borja, M. (1999). “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos”. *Análisis político*, No. 36. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Fundación Ideas para la paz (2020). “13 gráficos para entender la violencia organizada en el post-Acuerdo de Paz”. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1928>
- Fundación Paz y Reconciliación (2020). “Seguridad en Tiempos de Pandemia: legados de guerra y crimen organizado en Colombia”. Línea de investigación en Conflicto, Paz y Posconflicto. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/09/Informe-en-tiempos-de-pandemia.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2020). “La guerra por el pacífico nariñense”. Línea de Investigación Conflicto, Paz y Postconflicto-Pares. Disponible en: <https://pares.com.co/2018/04/13/la-guerra-por-el-pacifico-narinense/>
- Fundación Conflict Responses (CORE) (2021). “Las caras de las disidencias. 5 años de incertidumbre y evolución”. Bogotá. Disponible en: https://development.amapolazul.com/core/wp-content/uploads/CORE_v10.pdf
- Harvey, David (2003). *Espacios de esperanza*. Akal editores. Madrid.

- Indepaz (2020a).** “Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia”. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>
- Indepaz (2020b).** “Balance sobre las dinámicas del Ejército de Liberación Nacional -ELN- en Colombia 2018, 2019 Y 2020-I”. Febrero. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/03/ELN-DIAGRAMADO.pdf>
- Indepaz (2020c).** “Los grupos POSFARC-EP: Un escenario complejo”. Abril. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/PRESENCIA-DE-DISIDENCIAS-ABRIL.pdf>
- Medina, C. (2010).** *Farc-Ep y Eln una historia política comparada (1958- 2006)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. URL <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/7221/469029.2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG (2021).** Resolución N° 00704. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/POLÍTICA1/Reducción-de-la-oferta/Erradicación/PECIG/Qué-es-PECIG-y-el-PMA>.
- Presidencia de la República de Colombia (2018).** *Paz con legalidad*. Disponible en: <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>.
- Procuraduría General de la Nación (2021).** *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2020).** *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación*. Bogotá_ República de Colombia. Bogotá.

- Puello-Socarrás, J.F. (2013). Camino hacia la Podredumbre. Neoliberal/para/militarismo en Colombia. Un caso de Anocracia neoliberal, en: AA.VV., *Cuadernos del GESCAL. Memorias del Grupo de Estudios sobre Colombia y América Latina*, Buenos Aires: GESCAL.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Semana, Revista (2015). “La ambivalencia ambiental de las FARC”. (23/8). URL <https://www.semana.com/medio-ambiente/multimedia/farc-ambivalencia-frente-medio-ambiente/33710/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (2021). Registro único de víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Vega Cantor, R. (2016). Colombia, neoliberalismo armado. *Esbozos: Revista de Filosofía y Ayuda al Desarrollo*. Núm. 13.
- Verdad Abierta (2018). “Disidencias de las Farc: problema en crecimiento”. Recuperado en: <https://verdadabierta.com/disidencias-de-las-farc-problema-en-crecimiento/>
- Wright, E.O. (2014). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

