



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

CIU
DAD
PAS
AN
DO



IPAZUD
Instituto para la Pedagogía,
la Paz y el Conflicto Urbano.
Universidad Distrital
Francisco José de Caldas

PENSANDO REGIONES

Artículo de reflexión

Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial¹

Contributions to the conceptual foundation of territorial peace

Contribuições à fundamentação conceptual de paz territorial

Sandra Carolina Bautista Bautista²

Para citar este artículo: Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Paz-ando*, 10.1, 100-110

doi: <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>

Fecha de recepción: 17 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 19 de abril de 2017

1 El artículo deriva de los resultados parciales obtenidos en el marco de la investigación "Participación de la mujer sumapaceña en la construcción de paz: una reflexión desde los acuerdos de La Habana", financiada por la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia de la Universidad de la Salle.

2 Economista y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia; docente investigadora del Programa de Trabajo Social de la Universidad de la Salle. Correo electrónico: sancbautista@unisalle.edu.co

RESUMEN

La idea de paz territorial se ha instalado con fuerza en el debate público a partir de los diálogos de La Habana. Sin embargo, es preciso reconocer que se trata de un concepto precariamente discutido o fundamentado desde el ámbito académico. El artículo analiza, desde una perspectiva crítica, los sentidos e intencionalidades del término, tanto en la postura gubernamental como en la escasa producción académica sobre el tema. De igual manera, se aportan algunos elementos que se consideran claves para perfilar la noción de paz territorial como un ámbito fértil en el campo de los estudios de paz.

Palabras clave: construcción de paz, investigaciones sobre la paz, solución de conflictos, territorio.

ABSTRACT

Territorial peace is a recently and stronger idea fixed in the public debate, thanks to the Havana dialogue between government and FARC-EP guerrilla. However, it is a less discussed notion since academic point of view. This paper makes a critical analysis about the conception of territorial peace, addressing the government perspective and also the few academic research related with the matter. In the same way, it is proposed a group of basic elements in the idea of contribute to understand the territorial peace as a fertile field of research.

Keywords: conflict resolution, peace research, peacebuilding, territory.

RESUMO

A ideia de paz territorial está instalado fortemente no debate público das conversações em Havana. No entanto, devemos reconhecer que é um conceito discutido precariamente desde a academia. O artigo analisa a partir de uma perspectiva crítica, os sentidos e intenções deste conceito, tanto na posição do governo como da produção acadêmica limitada sobre o assunto. Da mesma forma, alguns elementos que são considerados chave para delinear a noção territorial da paz como um campo fértil no campo de estudos sobre a paz são fornecidos.

Palavras-chave: construção da paz, pesquisa sobre a paz, resolução de conflitos, território.

Presentación

La firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, es sin duda el hecho más relevante del proceso político nacional en los últimos veinticinco años. Por primera vez en la historia nacional el debate principal frente a la guerra está en su superación por la vía del diálogo y en la construcción de paz como horizonte factible, lo que no implica que sea un camino sencillo. Parte de la revitalización de la idea y, en cierta medida, la esperanza de paz se encuentra en la perspectiva territorial que paulatinamente ha adquirido fuerza en la discusión. No obstante, se trata de un concepto que no ha sido abordado de manera amplia y suficiente desde la academia, pese a la existencia concreta de múltiples experiencias de construcción de paz desde la base, en medio de la guerra y en diferentes escalas territoriales.

Acorde con lo anterior, el artículo presenta el análisis y la reflexión crítica en torno a la noción de paz territorial, para lo cual se aborda tanto la concepción del gobierno, en cabeza de Sergio Jaramillo, alto comisionado para la paz, como las escasas versiones que se han formulado en elaboraciones de tipo académico, con el propósito de aportar algunos elementos que contribuyan en la fundamentación conceptual de la idea de paz territorial.

La paz territorial desde la perspectiva gubernamental

El concepto de paz territorial ha surgido en medio del debate político, académico y técnico que ha convocado el desarrollo de los diálogos de La Habana, en principio enunciado por el gobierno nacional, específicamente en la voz del alto comisionado para la paz Sergio Jaramillo (2014). Hasta el momento no existe un documento de política pública que permita evidenciar lo que el actual gobierno entiende por paz territorial, de manera que la discusión sobre las características del concepto desde la perspectiva gubernamental, que se presenta a continuación, se realizó a partir de pronunciamientos de funcionarios en diversas alocuciones.

El enfoque liberal: statebuilding y peacebuilding

El alto comisionado de paz ha presentado una versión de paz territorial que articula dos ideas de fuerza: la noción del enfoque de derechos de corte liberal y la conformación de “instituciones fuertes”, que efectivamente hagan cumplir esos derechos en todo el territorio. El diagnóstico de Jaramillo parte de proponer que el conflicto en Colombia se encuentra asociado a fallas en las instituciones construidas hasta el momento, particularmente en las regiones más alejadas del país, situación que ha abierto la puerta a la guerra y ha generado una desconfianza por parte de las comunidades. Tal enfoque de paz territorial remite por tanto la corrección de dichas fallas, en un pro-

ceso que habrá de forjar una nueva alianza entre Estado y comunidad desde la planeación, “de abajo hacia arriba”. De manera que:

Se trata de poner en marcha una campaña de planeación participativa para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios. Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción [...] Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar. (Jaramillo, 2014)

De la postura gubernamental sobre la paz territorial destacan varias ideas. En primer lugar, tal y como lo expresa el profesor de Zubiría (2016), se trata de una perspectiva de corte neoinstitucionalista que busca forjar territorios para el desarrollo capitalista, de ahí que la insistencia por corregir fallas institucionales e incluir regiones y poblaciones que han estado por fuera de las lógicas imperantes, se relacione de manera directa con la apertura de nuevos espacios y escenarios para la ampliación de mercados. Por lo tanto, el empeño del gobierno de Juan Manuel Santos por llevar adelante las negociaciones de paz con las FARC-EP y con el Ejército de Liberación Nacional, ELN, evidencia la intención de un sector de las élites —la burguesía ligada a la gran industria, el capital financiero, los agronegocios, grandes comerciantes y actividades minero energéticas—, por cerrar el frente de guerra contrainsurgente y posibilitar la ampliación de la lógica de acumulación capitalista en las zonas que hasta el momento el Estado colombiano no ha logrado dominar militarmente.

La intención de profundizar las lógicas del capitalismo se hace evidente en declaraciones como las de Juan Carlos Echeverry, exministro de hacienda y actual presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, la estatal más importante del país, quien ha asegurado que “la paz nos va a permitir sacar más petróleo de zonas vedadas por el conflicto” (El Espectador, 2016). En Colombia, tras un quinquenio de boom petrolero y en el marco de la profunda crisis del sector con la consiguiente inestabilidad macroeconómica general, el proceso de paz es visto por los sectores de clase favorables a los diálogos como una suerte de salvavidas que permite vincular nuevas zonas a la dinámica neoliberal. Tal y como lo afirma Echeverry:

La paz cada día es más importante para la economía colombiana, porque nos va a ayudar a construir la nueva economía. [...] Pasado el boom de los productos básicos, del petróleo, de los minerales, esa nueva economía va a estar cimentada sobre la agricultura, el turismo, la industria, y sectores que dependen críticamente de que logremos la paz. (El Espectador, 2016)

Este horizonte de sentido tras el proceso de paz no resulta ser la novedad del caso colombiano y más bien se presentan como la regla a seguir en los procesos de construcción de paz guiados desde la perspectiva liberal, contemporáneamente denominada como *statebuilding* y *peacebuilding* (Richmond, 2013).

La paz liberal o paz industrial es un enfoque de acción e intervención en países que han atravesado procesos de guerra, instaurado después de la Segunda Guerra Mundial y cuyo primer gran referente fue el Plan Marshall implementado por el gobierno de Estados Unidos desde 1947 en Europa. Tal y como ha sido aplicado en conflictos alrededor del mundo desde de ese momento y hasta la fecha, se trata de la reconstrucción de los Estados en torno a la democracia liberal y la economía de mercado, apelando al discurso de la modernización de la sociedad, lo que configura una visión hegemónica de cómo se tendría que construir la paz y resolver los conflictos en escenarios futuros a partir de un diagnóstico sobre lo que ha ocurrido hasta el momento: el colapso del Estado.

De acuerdo con Richmond (2013),

La construcción de la paz liberal ocurre normalmente a través de las Naciones Unidas, acorde con los acuerdos multilaterales de apoyo a la democratización, al Estado de derecho, los derechos humanos y la sociedad civil como una forma de poder gubernamental. También se ha aplicado bajo los enfoques de modernización y desarrollo, estrechamente relacionados entre sí. Estos han sufrido de prescripciones ideológicas ampliamente pensadas para minar los dividendos de la paz a corto plazo (lo que permite mantener la desigualdad material y de poder). (Richmond, 2013, pp. 379)

De esta manera, la postura del gobierno de Colombia resulta plenamente coherente con la idea de paz liberal, en la medida en que reivindica e intenta revitalizar el proyecto de un Estado configurador de condiciones para la recomposición del mercado a partir de una “nueva economía” y que en últimas se traduce en la oxigenación del neoliberalismo, evitando distorsiones a los mercados y procurando cerrar el desangre financiero para el Estado que hoy significa la guerra en Colombia.

En cuanto a la dinámica del *peacebuilding*, Richmond (2013) aclara que se trata de los procesos enfocados en apoyos externos para la construcción de normas y un contrato social por la vía de instituciones representativas.

Adicionalmente identifica que existe una forma contemporánea del *peacebuilding* que subraya la trascendencia del libre mercado globalizado, la libertad de empresa, el capitalismo, los derechos de propiedad y la competencia, elementos plenamente observables en el caso colombiano.

Esta paz para el capital se caracteriza también por la implantación de “modelo de desarrollo” condicionado y vinculado a las prácticas de las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales a través del flujo de recursos direccionados a escenarios de posacuerdo, los cuales además se otorgarán, como ya se ha hecho en momentos anteriores, con criterio tecnocrático, plegado a los perfiles de la cooperación internacional y mediados por agencias funcionales al capital; de manera que tendrán un matiz previo al momento de llegar a las comunidades.

En este mismo sentido, el denominado Plan Paz Colombia, pactado en enero de 2016 y con el cual se supone que el gobierno de los Estados Unidos ha dado un giro en su estrategia de intervención conocida anteriormente como Plan Colombia, afirma en dos de sus puntos una intencionalidad similar a la que se encuentra en las posturas gubernamentales. Con una inversión inicial de 450 millones de dólares, el nuevo rostro de esta estrategia de intervención, de la cual solo se conocen anuncios fragmentados pese a que ya se encuentra en debate en el Congreso de los Estados Unidos, plantea entre sus puntos fundamentales ((Matta, 2016):

1. Lucha contra crimen organizado, particularmente el narcotráfico. Este primer énfasis permite afirmar que el modelo posacuerdo promovido por los sectores de élite afines a los diálogos de paz no implica una renuncia a la lógica de la guerra, sino una desvinculación de la lucha contrainsurgente del *leitmotiv*. Así, se busca preservar el negocio de la guerra y se asegura una motivación para mantener una sociedad militarizada.
2. Desarrollo rural, amparado en la idea de hacer llegar el Estado a las zonas en la cual no ha hecho presencia hasta el momento. Aquí aparece nuevamente la intención de lograr el control de territorios que hasta el momento no han estado vinculados a las lógicas del capital transnacional, haciendo énfasis en los denominados “negocios estratégicos”, tales como alimentos, hidrocarburos, agua y energía.

A la luz de la literatura internacional (Richmond, 2013), la noción de paz liberal que subyace en el discurso de Sergio Jaramillo entraña otro elemento problematizador, ya que los modelos de *statebuilding* han fracasado, particularmente por la falta de conexión efectiva con las poblaciones locales y la prevalencia de intereses externos a los de las comunidades afectadas por el curso de la guerra. La identificación de la paz como una gran

oportunidad para negocios de una “nueva economía” fundada en lógicas transnacionales, como se evidencia en la ley de Zonas de Desarrollo Rural Zidres³ por ejemplo, indica el tipo de intereses priorizados en la noción de paz territorial que orienta la acción gubernamental, ajenos en primera instancia a los de pobladores y organizaciones sociales locales.

El elemento adicional que incorpora la visión de paz territorial promulgada desde la oficina del Alto Comisionado se encuentra en las acciones de orden local, configurando una paz estructurada desde arriba y ejecutada desde abajo, tal y como se discute a continuación.

Llenar un vacío e institucionalizar el territorio

El discurso de Sergio Jaramillo frente a la noción de paz territorial también hace un reconocimiento a las dinámicas de planeación local que históricamente han realizado las comunidades en diferentes territorios, las cuales se han hecho más evidentes debido al momento de recomposición y fortalecimiento de los movimientos sociales que se vive en Colombia desde principios de la presente década (CINEP, 2014).

La reactivación de la movilización en Colombia, con el repunte más evidente en los últimos seis años, se ha caracterizado no solo por el incremento constante en el número de eventos de protesta, sino por la reconstrucción del tejido organizativo —posterior a la ofensiva paramilitar y el terrorismo de Estado de los años ochenta y noventa—, la aparición de procesos de articulación nacional sectorial e intersectorial y la construcción de propuestas programáticas en clave constituyente y perspectiva antineoliberal (Bautista, 2014). De tal manera que las organizaciones sociales no solo han hecho acento en la expresión de inconformidades, sino en la generación de alternativas a las problemáticas vividas a nivel local, regional y nacional, cuestionando de fondo las lógicas de mercantilización inherentes a la institucionalidad vigente. Las propuestas han dado forma a diferentes tipos de documentos como programas, mandatos y leyes alternativas populares. A manera de ejemplo se pueden citar los Lineamientos para la construcción de la Política Pública Ambiental Distrital para los Cerros Orientales de Bogotá, 2006; el Programa mínimo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2011; la ley Alternativa en Educación Superior, 2013; el Pliego de

exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz, construido por el movimiento agrario (indígenas, campesinos, afrodescendientes), 2014; o el Mandato popular por la defensa del agua, definido en la ciudad de Pasto en 2015.

Tales construcciones programáticas dan sustento y sintetizan buena parte de los diagnósticos sectoriales, pero también de las alternativas y propuestas para la resolución de los problemas identificados. Asimismo, se trata de apuestas que no se han alejado del asunto de la paz y más bien se presentan como las alternativas específicas para su construcción efectiva, todas con un común denominador, hacer frente a las dinámicas de pobreza y desigualdad que continúan siendo constantes en la realidad colombiana. La anterior propuesta ha sido sintetizada por el movimiento popular en la idea de “paz con justicia social”, en un proceso de discusión no exento de pugnas. Tal como se puede observar, por ejemplo, en el Pliego de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz, construido por el movimiento indígena, campesino y agrario en 2014. La paz con justicia social es el resultado de las reformas y cambios de política que el movimiento social considera están afectando la calidad de vida de las comunidades agrarias (Cumbre agraria: campesina, étnica y popular, 2014).

Ahora bien, el interés del gobierno por las dinámicas de movilización y las propuestas de la sociedad civil evidencia cierta perspectiva que desconoce los procesos sociales existentes en las regiones en conflicto, con tendencia corporativista que vale la pena discutir. En palabras del comisionado de paz, el proceso de diálogo con las FARC-EP y el nuevo pacto Estado-sociedad civil que debe sustentar el escenario posacuerdo, tienen el claro propósito de disputar las construcciones sociales y políticas existentes al margen del Estado centralista, por lo que afirma que “no podemos volver a cometer el error de pensar que se trata simplemente de desmovilizar unos grupos. *Hay que llenar el espacio, hay que institucionalizar el territorio, y hay que hacerlo entre todos*” (Jaramillo, 2014). [Énfasis agregado]

La idea de llenar un vacío evidencia que desde el punto de vista del Alto Comisionado las regiones con precaria o nula presencia estatal no cuentan institucionalidad, es decir, no existen marcos para las interacciones sociales, políticas económicas y culturales, pactos de organización social o reglas de juego, como si las instituciones fuesen únicamente las de orden formal; lo anterior si se sigue la definición que propone uno de los teóricos más renombrados del nuevo institucionalismo, Douglas C. North (2006).

No obstante, es evidente que sí existen construcciones sociales en las regiones, solo que han sido generadas al margen del Estado, en el marco de la guerra y a pesar tanto del uno como de la otra. Para entender esta situación, en lugar del marco neoinstitucional que ampara la postura gubernamental, más bien se puede apelar a referentes

3 De acuerdo con la ley 1776 de 2016, las Zidres son emplazamientos productivos de carácter agropecuario y forestal que se ubican en zonas alejadas de las ciudades, con baja densidad poblacional, precaria infraestructura vial, altos niveles de pobreza y elevados costos de producción. Desde la perspectiva de diferentes organizaciones sociales agrarias y ONG, las Zidres permiten el acaparamiento de tierras en manos de grandes empresas nacionales y extranjeras, la legalización de baldíos apropiados de manera irregular y se encuentra en contravía frente al Acuerdo de La Habana, toda vez que restringe el acceso a la tierra para las y los campesinos por las garantías que ofrece a grandes productores agroindustriales (Anzorc, 2017).

críticos como los que proponen Mabel Thwaites y Hernán Ouviaña (2012) en sus reflexiones acerca de la estatalidad en América Latina. Recuperando los aportes de autores como Zavaleta y Tapia, Thwaites y Ouviaña proponen la noción de “Estado aparente”, desde la cual afirman que la configuración de los aparatos estatales latinoamericanos se ha caracterizado por la existencia de diversos tipos de mecanismos de exclusión real hacia grupos poblacionales que mantienen tanto formas de organización, autoridad y toma de decisiones propias, vinculadas también a modos de producción y tiempos históricos divergentes pero articulados a las lógicas hegemónicas. De tal manera que la soberanía nacional del Estado en el territorio al que se supone pertenece es una condición ilusoria, una ficción de orden jurídico que no construye una relación orgánica con las comunidades sobre las que rige.

Tal característica resulta aún más patente en el caso colombiano, toda vez que se ha evidenciado la configuración de diversos órdenes sociales, económicos, políticos y culturales fuera de las lógicas del Estado central. Así lo han dejado ver las investigaciones sobre regiones en conflicto realizadas por el Centro de Investigaciones y Educación Popular (Archila Neira, y otros, 2006), por Alfredo Molano (2007) o el Centro Nacional de Memoria (2015), por mencionar apenas algunos de los estudios que confirman la existencia de otras formas de estructuración al margen de lo estatal formal, y que se materializa, entre otras cosas, en las construcciones programáticas vinculadas a los procesos de lucha social a las que se aludía con anterioridad.

Siguiendo esta línea argumentativa, se afirma entonces que la intencionalidad subyacente a la noción de paz territorial del gobierno no es *llenar* sino *desplazar*, *desarticular* o *integrar* las realidades sociales, políticas, económicas, culturales existentes hasta el momento en los lugares en los que la característica de Estado aparente ha sido más crítica. Lo anterior, en la medida en que no se trata de espacios vacíos o que se vacíen fácilmente con el tránsito de las FARC-EP a la lucha política legal, organización armada que también han cumplido un papel trascendente en la construcción de una parte de esas formas organización excluidas, que hoy por hoy resulta difícil negar. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el trabajo de Teófilo Vásquez, quien al analizar los procesos de configuración territorial en la región del Cagúan evidencia la importancia significativa las FARC-EP para la comprensión de las relaciones conflictivas que se han construido históricamente entre el Estado central y el campesinado (Vásquez, 2014).

A fin de lograr esa desarticulación/integración, el camino planteado desde la perspectiva gubernamental se asoma peligrosamente a la fórmula del corporativismo y la cooptación de los esfuerzos organizativos desencadenados desde la sociedad civil: entrar a disputar las formas de organización comunitaria y social, apropiarse de los ejercicios de planeación comunitaria y las construcciones

programáticas mediante canalización de recursos y proyectos económicos, muchos de ellos provenientes de cooperación internacional. Es una apuesta que puede terminar por embridar la iniciativa popular que se ha propuesto construir territorialidades propias y disidentes frente al neoliberalismo, que en últimas se traduciría en mecanismo para relegitimar la estatalidad vigente, en un momento de profunda crisis de orden estructural.

Así, la paz territorial se reduce a la acción de llevar cierto tipo de instituciones o reglas de juego, las del Estado central, para desplazar o cooptar las formas de organización de la vida social existentes con anterioridad. Llenar el vacío e institucionalizar el territorio equivale entonces a entender la paz territorial como un proceso que se lleva desde arriba y desde fuera de las regiones, pero que requiere de participación de las comunidades locales en las dinámicas de planeación a fin de conferirle legitimidad. De igual manera, esta concepción de paz no entra a problematizar las lógicas del Estado en los lugares en los que se ha desarrollado plenamente, como en los centros urbanos o las áreas rurales más próximas a estos, asumiendo sin más que el asunto de construcción de paz compete casi que en exclusiva a las zonas rurales más afectadas por la guerra.

El análisis precedente nuevamente coincide con los aportes de Richmond (2013) respecto al fracaso del *statebuilding*, como perspectiva desde la que se impone la paz liberal/neoliberal. Dicho especialista en relaciones internacionales afirma, con base en estudios comparados, que el problema tanto del *statebuilding* como de la *peacebuilding* radica en su diseño y concepción, en tanto el foco sustancial lo ubican en los diseños institucionales pensados desde fuera de las comunidades locales. En este sentido, el interés primario del enfoque se halla en la construcción del Estado a partir de diseños institucionales sólidos —o en la institucionalización del territorio, en palabras de Sergio Jaramillo—, y menos en la generación de dividendos materiales de la paz, es decir, en la redistribución de la riqueza, tema nodal que atraviesa buena parte de los conflictos armados.

En palabras de Richmond, algunos de los puntos críticos de esta apuesta de construcción de paz se encuentran en que,

Normalmente tiene como objetivo producir el marco básico de un Estado neoliberal en un sentido procesal y tecnocrático, y está menos interesado en las normas de derechos humanos o la sociedad civil. Está ideológicamente sesgada hacia la “autoayuda” en el ámbito económico, es decir, un Estado pequeño, aunque también requiere una capacidad de seguridad significativa. Esta combinación significa que el estado de posconflicto y desarrollo es a menudo dependiente externamente con respecto tanto a la seguridad como al desarrollo. (Richmond, 2013, p. 383)

¿Qué ha dicho la academia colombiana?

El rastreo de investigaciones en las que se explicita la noción de paz territorial o que buscan aportar en la discusión del concepto, muestra que se trata de un debate en ciernes ya que apenas se identificaron cinco elaboraciones de tipo académico con tales fines. La pesquisa se desarrolló en bases de datos especializadas, páginas de organizaciones no gubernamentales que realizan construcciones académicas y portales de instituciones de educación superior en general. Los textos encontrados corresponden a dos artículos en revistas académicas (Daniels, 2015; García, 2016); dos documentos derivados del proyecto interinstitucional 'Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, en el Marco del Programa Nuevos Territorios de Paz (GC NTP)', (Maldonado, 2016; Aunta y Barrera, 2016); y una ponencia presentada en el Encuentro Internacional "Restitución de tierras y derechos territoriales en contextos de transición hacia la paz" (Paladini, 2016).

Todos los textos analizados tienen una referencia explícita a la noción de paz de Sergio Jaramillo, lo que muestra la centralidad que tiene la posición del Alto Comisionado en el debate. Por lo tanto, en este análisis se optó por clasificarlos en dos grupos básicos: por un lado, las posiciones que se encuentran en sintonía y por el otro, aquellas que realizan una valoración crítica.

En el primer grupo encontramos los documentos interinstitucionales de Maldonado (2016) y Aunta y Barrera (2016), elaboraciones que se muestran de acuerdo con la postura de Jaramillo y dedican sus esfuerzos a generar aportes para complementar e implementar tal visión, particularmente en lo que tiene que ver con el rol de la participación ciudadana y el desarrollo de capacidades comunitarias. Maldonado (2016) resalta el papel de la participación en la construcción de paz en tanto que vía para la configuración de valores, creencias, modos de comportamiento y dispositivos normativos proclives a la paz, para lo cual se deben propiciar acuerdos incluyentes en lo social, dirigidos a la prevención y gestión pacífica de conflictos.

Por su parte, Aunta y Barrera (2016) afirman que la paz territorial no es tanto un horizonte de sentido como un conjunto de prácticas reales que derivan de las capacidades comunitarias, creadas a partir de los procesos de organización campesina y el rol de las autoridades de las organizaciones sociales en lo local, las cuales les han permitido resistir a los procesos de guerra y no ser meros sujetos pasivos en medio de la violencia.

Las visiones reseñadas anteriormente operan desde lo conceptual en una lógica aditiva, es decir que proponen definir la paz territorial a partir de agregar nociones claramente comprensibles por separado, que no sufren modificación alguna al colocarse en contacto entre sí y bajo el paraguas común de la idea de "paz territorial".

En el grupo de contribuciones que asumen una postura crítica se encuentra la reflexión de García (2016), quien

apunta sobre todo a la evidente sintonía de la idea de paz territorial expuesta por Jaramillo con la agenda económica del gobierno, es decir, a la utilidad del concepto frente a la necesidad de potenciar los procesos económicos del neoliberalismo contemporáneo. Por su parte, Daniels (2015) y Paladini (2016) coinciden en afirmar que la idea presentada por el gobierno no reconoce que en Colombia los procesos de organización social de base han construido paz en medio de la guerra, lo que lleva a uno de los autores a afirmar que la paz territorial "no es más que lograr que la paz se construya y defina desde las demandas y las agendas de los territorios; con, desde y para los mismos territorios y con la participación directa y transformadora de sus pobladores" (Paladini, 2016, p. 3). Daniels (2015) va un poco más allá y argumenta que además de tratarse de una noción incipiente, ésta se aferra a instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico vigente, por lo que propone centrar la mirada y edificar la paz territorial desde los procesos de convivencia comunitaria, ejemplificados en el caso particular de los Montes de María.

De todo lo anterior se identifica que el concepto paz territorial es en sí mismo un espacio en disputa, dado que no existe una visión completa o desarrollada sobre su sentido y significado. Se trata por tanto de un campo fértil y abierto para la discusión académica, pertinente por demás de cara a la construcción de política pública.

Propuestas hacia la conceptualización de la paz territorial

Como contribución al debate a continuación se presentan algunas necesidades que se consideran vitales en el camino de ir fundamentando la noción de paz territorial.

Necesidad de redimensionar la noción de territorio

Hoy por hoy se encuentra como consenso el hecho de entender que tanto el conflicto como la paz deben ser interpretados desde una perspectiva territorial, con un enfoque que supera la simple mirada de lugar. De acuerdo con Manzano (2013), en la política pública contemporánea agenciada desde los organismos multilaterales, lo territorial es interpretado básicamente como unidad geográfica específica, contenedora de procesos, camino por el cual queda desprovisto de la conflictividad que lo configura. Para este autor, el territorio deviene de las relaciones sociales que configuran el espacio, las cuales generan lógicas de apropiación del mismo, dando paso a territorialidades concretas. Así, dentro de un territorio existen a su vez otros múltiples territorios que se encuentran en relación y pugna, dado que expresan las diferentes construcciones realizadas por las clases sociales en conflicto en un espacio específico.

En el mismo sentido, Porto-Gonçalves (2009) afirma que el territorio es ante todo espacio apropiado por sujetos y grupos sociales, de manera que no es posible concebirlo al margen de la sociedad, sus conflictividades y

lógicas de poder. Una característica esencial del territorio será el hecho de ser un producto directo de los procesos sociales de territorialización, los cuales configuran una forma específica de vivir/sentir/pensar el espacio. Pero, a la vez advierte que “el territorio tiende a naturalizar las relaciones sociales y de poder, pues se hace refugio, lugar donde cada cual se siente en casa, aunque en una sociedad dividida” (Porto-Gonçalves, 2009, p. 127).

En el marco de las anteriores consideraciones, la apreciación del conflicto y la construcción de paz en Colombia desde lo territorial implican necesariamente reconocer los diversos procesos de construcción de territorio que las clases y grupos sociales realizan, bien de manera planificada o bien como derivación no intencionada de sus lógicas de acción. Una mirada de este tipo va más allá de la delimitación geográfica de los lugares en los que han ocurrido hechos de guerra para, posteriormente, destinar recursos a la construcción de la institucionalidad del Estado, ausente allí durante de décadas. De lo que se trata es de la necesidad de comprender las diversas territorialidades configuradas por distintos sujetos, y derivadas de procesos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que han tenido en la guerra uno de sus pilares centrales.

No se puede continuar viendo el territorio como una unidad administrativa o un sitio particular con fronteras, por demás ficticias desde los límites impuestos por el Estado. El territorio es una construcción social mediada también, en el caso colombiano, por la expresión armada que ha asumido el proceso confrontación social y política. Diversos sujetos han tenido allí el protagonismo: procesos comunitarios rurales de indígenas, campesinos y afrodescendientes, empresas nacionales y transnacionales, organizaciones armadas insurgentes, paramilitares y del Estado, entidades de cooperación internacional, iglesias, organizaciones no gubernamentales, entre otras, y cuyas acciones en los territorios los han configurado y definido.

La construcción de paz pasa por reconocer las territorialidades edificadas en el marco del conflicto, ya que el territorio no es simplemente un contenedor que habrá de “vaciar” de la presencia de la insurgencia para que el Estado pase a llenarlo. En los diversos territorios que componen la complejidad de Colombia se han construido relaciones sociales, dinámicas de apropiación, de vivir y sentir, base para edificar la paz.

Necesidad de trascender las lógicas de focalización neoliberal

En términos prácticos, desde diferentes instancias se ha perfilado la construcción de paz territorial a partir de la selección de un conjunto de municipios con altos indicadores de confrontación armada y pobreza, sobre los cuales se busca hacer una priorización de recursos. Así se está discutiendo actualmente en el marco de la formulación del documento CONPES, que definirá el conjunto

de programas y acciones a través de los cuales se procederá a la implementación de los acuerdos en un plazo no menor a doce años.

Pero en esa perspectiva se encuentra latente el riesgo de convertir el enfoque territorial en una réplica de la focalización de municipios, lo que resultaría a todas luces coherente con los criterios básicos de la política social neoliberal, centrada en la identificación de los “más vulnerables”, es decir, los que no se han podido insertar en las lógicas del mercado, para orientar políticas que extiendan las relaciones mercantiles y de explotación.

Evidentemente las dinámicas del conflicto social, político, económico y armado han sido diferentes en los distintos territorios del país, pero la lógica de focalización a partir de niveles de vulnerabilidad y según capacidades, propia del neoliberalismo, desconoce que el conflicto es una realidad presente en todo el territorio nacional, fragmenta la dinámica social y acentúa la ficción, tantas veces asumida, de que la guerra solo se ha vivido en áreas rurales y en los territorios más lejanos del centro político del país.

Si bien es necesario construir alternativas situadas según las realidades locales y regionales, es fundamental la acción territorial más allá de la lógica de focalización del gasto, que ha evidenciado sus amplias precariedades en sectores como salud y educación, más aún si la pretensión es legitimarlas mediante ejercicios de planeación con rostro participativo. Más que focalizar se trata de dinamizar las construcciones territoriales, identificando de manera clara las disputas y relaciones de poder que se entretejen en el proceso.

Adicionalmente, es fundamental transitar hacia formas de definición de los territorios más allá de la división político-administrativa que ha sido impuesta por el Estado a lo largo de la historia republicana. Bien vale recordar las afirmaciones de Orlando Fals al respecto: “los límites departamentales y municipales no son reales y no funcionan ni se respetan”, por lo que “se necesita agrupar las unidades territoriales por afinidades culturales, económicas, históricas y geográficas”, lo que convoca a la tarea perentoria de “recuperar las historias regionales y locales” (Fals, s.f.).

Necesidad inaplazable, participación social y comunitaria en la construcción de paz, que exige/construye una territorialidad contrahegemónica

La definición de territorio presentada en el acápite anterior enfatiza en el hecho de comprenderlo como construcción social, en la diversidad de sujetos que interactúan. Al afirmar que las lógicas del conflicto han tenido un carácter territorial se busca trascender la idea de que la guerra ocurre en un lugar dado, para problematizar la construcción de territorialidades, es decir, las formas de apropiación de espacios que han devenido de la confrontación social y política del país, incluidas aquellas que se han realizado mediante el uso de las armas.

En tal marco, la construcción de paz territorial implica el reconocimiento de dichas territorialidades y el impulso de otras nuevas en las que no se haga uso de las armas en el desenvolvimiento de los conflictos. La base insustituible de tal posibilidad se encuentra en las acciones y el trabajo cotidiano de las organizaciones sociales que día a día han configurado formas de entender, sentir, vivir y comportarse en el territorio. La lógica de paz territorial desde una perspectiva crítica coloca a los sujetos colectivos contrahegemónicos como protagonistas de primer orden.

¿Qué diferencia esta idea de lo planteado por el comisionado de paz Sergio Jaramillo? Dos elementos son factibles de proponer como respuesta. Por un lado, no se considera que la paz territorial signifique el vaciar los lugares de las construcciones sociales previas para “llenarlas” con institucionalidad estatal derivada de una suerte de lógica corporativa. Por el contrario, de lo que se trata es de propiciar la transformación de los territorios desde la acción organizada de comunidades y sujetos colectivos para contrarrestar los espacios conquistados por el capital y convertirlos; parafraseando a David Harvey (2013), en espacios de esperanza, es decir, territorios construidos desde las apuestas de la paz con justicia social.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, la construcción de territorialidades contrahegemónicas implica necesariamente enfrentar el aparataje y el tecnicismo neoliberal, generando procesos que permitan resignificar la planeación participativa y la participación comunitaria. Tras décadas de neoliberalismo los procesos comunitarios de planeación, organización y decisión han sido duramente atacados, sometidos al formalismo y desestructurados frente a la perspectiva solidaria que los había fundado. No se trata de un desprecio de la técnica, necesaria para cualquier proceso de organización con el territorio, sino de la necesaria disputa ideológica que pasa también por la recuperación de saberes y prácticas colectivas sepultadas por la burocracia del capital.

En Colombia, procesos como los de las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes, constituyen ejemplos claros de territorialidades en disputa frente a la lógica del capital. Las ZRC, por ejemplo, han dado una pelea por más de dos décadas para poder configurar territorios organizados acorde con los anhelos de diversas comunidades campesinas. Con los amplios antecedentes en la lucha por el acceso a la tierra, las ZRC surgen como una figura jurídica para el ordenamiento territorial en la ley de tierras de 1994. Sin embargo, el mismo Estado ha generado serias talanqueras para su desarrollo, por lo que su realidad más dinámica se encuentra en el trabajo político y organizativo que han desarrollado las y los campesinos articulados hoy en 66 procesos organizativos que hacen parte de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

El propósito de las ZRC va más allá del acceso a la tierra ya que ha permitido el desarrollo de procesos económicos fundados en la solidaridad, la producción sustentable, la recuperación de tradiciones y saberes, la organización propia y el fomento de la cultura campesina. Adicionalmente, la delimitación geográfica de las ZRC no se realiza en términos municipales, sino por de acuerdo con territorios construidos culturalmente.

Las siete ZRC actualmente constituidas más los veintidós restantes que están en proceso de trámite han tenido que desarrollar importantes procesos de movilización social y jurídica para lograr su reconocimiento. Por ejemplo, la ZRC del Catatumbo, ubicada en la región limítrofe con Venezuela, realizó varios paros regionales, el más importante de ellos en junio de 2013, en el que participaron más 4000 campesinos, al menos cuatro resultaron muertos y más de cien heridos. Esta situación parecería paradójica a primera vista, ya que se trata de una figura establecida en la ley, aunque con serias precariedades en términos de reglamentación. Sin embargo, el hecho de reconocer que allí en estas regiones se están construyendo territorialidades contrahegemónicas que disputan los espacios del capital, contribuye a explicar porque la realización de esta figura jurídica ha enfrentado tantas dificultades.

Necesidad de una mirada multiescalar y multidimensional

En sus diversas disertaciones acerca del concepto de territorio, Bernardo Mançano (2013) propone cuatro atributos esenciales, totalidad, soberanía, multidimensionalidad y multiescalaridad, los cuales contribuyen también a precisar el concepto de paz territorial.

Afirma Mançano que cada territorio es una totalidad soberana diferenciada de otras por las relaciones sociales y las escalas geográficas, lo que no implica una suerte de autocracia, todo lo contrario, dado que se relaciona de manera compleja con otros territorios. Más bien con esta idea se refiera a la construcción de territorio que hace cada institución, organización y sujeto, dotándolo de sentido particular. Pero el territorio también es multiescalar, en la medida en la que es construido en diferentes niveles, local, institucional, de los sujetos, en lo municipal, regional, departamental, nacional. Por último, existen diversas dimensiones del territorio, no solo la geográfica, ya que abre un abanico de posibilidades como complejas y densas son las formas de relaciones entre sujetos que construyen los territorios.

Se diría entonces con el autor que no existe *el* territorio sino diversos territorios:

La multiterritorialidad une a todos los territorios por medio de la multidimensionalidad y de las escalas geográficas, que pueden ser representadas como camadas sobrepuestas en que una acción política se desdobra en

varios niveles y escalas: local, regional, nacional e internacional. (Manzano, 2013, p. 120)

Así, en la construcción paz territorial no solo se debe reconocer que existen diversas formas de apropiar el espacio, sino que es necesario que se realice en múltiples escalas y en múltiples dimensiones. La acción política que entraña la paz ha de permitir la concurrencia de diferentes tipos de labores que impacten y articulen las diferentes dimensiones y escalas en las que se configuran los territorios, a la vez que permite a los sujetos comprometidos en este empeño la exploración de dimensiones nuevas en el territorio.

Lo anterior resulta particularmente importante para contrarrestar la idea de que la paz territorial se comprende como conjuntos de acciones localizadas y focalizadas. Desde la perspectiva aquí propuesta, se subraya en el papel de acciones que cumplan la doble característica de estar situadas, ubicadas en los territorios, pero articuladas, con los otros territorios de las diversas escalas.

Potenciar las acciones de las comunidades y sujetos colectivos para la transformación de sus territorios apuntando a diversas dimensiones, se convierte en un intento incompleto si tal dinámica no trasciende hacia nuevas formas organización territorial en escalas más amplias, como el regional y el nacional. De ahí que sea necesario reiterar en la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial para el país como totalidad, elemento clave en la construcción de paz, toda vez que la forma vigente responde a intereses fundados en lógicas poder enquistadas hace más de cien años (Beltrán, 2016). Se trata de hacer énfasis en un ordenamiento territorial realmente participativo.

En la relación entre participación y ordenamiento territorial, se encuentra que según la legislación vigente en Colombia el diseño del POT debe contar con la voz y propuestas de las y los ciudadanos. Los consejos territoriales de planeación son instancias creadas al amparo de La Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), deben estar conformados por integrantes de la sociedad civil y se supone cumplen el papel de incorporar la visión de la ciudadanía en la organización del territorio. Sin embargo, la configuración misma de los Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá (CTPD) lesiona el espíritu de participación real ya que es el propio alcalde de Bogotá quien los nombre a partir de ternas presentadas por cada uno de los diferentes sectores que los conforman. Adicionalmente, la nota predominante con este tipo escenarios es su carácter meramente consultivo, por lo que sus definiciones y propuestas no tienen carácter vinculante, en desmedro de los intentos de realizar propuestas de cara a las necesidades más sentidas de los habitantes de la ciudad que algunos de los Consejos han realizado (Duque, 2010).

Este tipo de estrategia ha hecho que la lógica de ordenamiento del territorio sustentada en dinámicas de concertación entre actores no pase de ser un enunciado, ya que las comunidades, sujetos protagonistas de primer orden en la construcción del territorio, quedan marginadas de las dinámicas de decisión, tal y como ocurrió tanto en la formulación del POT de 1997 en la primera administración de Enrique Peñalosa como en la revisión del mismo en 2003. De acuerdo con el análisis de Isabel Duque (2010), entre 1998 y el año 2000, la Alcaldía Mayor se limitó a realizar reuniones informativas que con exceso de lenguaje técnico no dieron posibilidad de reaccionar a quienes participaban de dichos espacios.

Con lo dicho hasta el momento se podría sintetizar que la paz territorial es el proceso de transformación de los territorios en clave de justicia social, a partir del reconocimiento las trayectorias históricas de los sujetos allí actuantes y las diversas características de los conflictos existentes, mediado por sendas apuestas de auto-organización social, económica, cultural y ambiental protagonizados por las comunidades. La paz territorial como proceso implica la consideración de múltiples dimensiones y múltiples escalas para la acción política, las cuales permitan el tránsito hacia otras territorialidades, otras formas de apropiar/vivir/sentir el espacio que finquen el interés en el logro del bien común, el buen vivir y un futuro colectivo posible, aquel en el que la vida se coloque por encima de todo.

Referencias

- Anzorc. (2017, 12 de febrero). *Ley Zidres, un desconocimiento de lo pactado en La Habana*. Recuperado de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article21000>
- Archila, M., Bolívar, I., Alvaro, Delgado, A., García, M., González, F., Madariaga, P., Prada, E. y Vásquez, T. (2006). *Conflictos, poderes e identidades en el magdalena medio 1990-2001*. Bogotá, D.C.: Ciencias, CINEP.
- Aunta, A., y Barrera, V. (2016). *Conflictividades y agendas territoriales*. Bogotá, D.C.: Red prodepaz. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160929111556/Conflictividades_y_agendas_territoriales.pdf
- Bautista, S. (2014). Apuntes para una lectura de los movimientos sociales en Colombia desde la teoría crítica. *III Congreso Latinamericano de Trabajo Social Crítico*. Cali.
- Beltrán, A. (2016). La paz más allá de los acuerdos: territorio, participación política y fuerza pública en el posacuerdo. *Izquierda*, 69, 21-27.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CINEP. (2014). *Informe Especial luchas sociales en Colombia 2013*. Bogotá D.C.: CINEP. Recuperado de https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_luchas_sociales_en/6

- Cumbre agraria: campesina, étnica y popula. (2014, 19 de marzo). *Cumbre agraria: campesina, étnica y popula*. Recuperado de <http://censat.org/es/analisis/pliego-de-exigencias-mandatos-para-el-buen-vivir-la-democracia-y-la-paz>
- Daniels, A. (2015). La paz territorial en los Montes de María: retos y desafíos para su construcción. *Revista Palobra*, 15, 152-171. Recuperado de <http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/841>
- Duque, I. (2010, 1 de agosto). Técnicos, ciudadanos y agendas privadas en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV, 331, (42). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-42.htm>
- Fals, O. (S.f.). *Paz y ordenamiento territorial*. Obtenido de Mama Coca: Recuperado de http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Orlando_Fals.htm
- García, S. (2016). Paz territorial: ni territorios, ni paz. *Revista Nova et Vera*, 2(18). Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Vol-2-Ed-18/Omnia/Paz-territorial-ni-territorios,-ni-paz/>
- Harvy, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Jaramillo, S. (2014, 13 de marzo). La paz territorial. En *Equipo de paz del gobierno, presidencia de la República*. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- Maldonado, D. (2016). *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*. Bogotá D.C.: Redprodepaz. Recuperado de http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf
- Mançano, B. (2013). Territorios: teorías y disputas por el desarrollo rural. *Novedades en población*, 116-133.
- Matta, N. (2016, 5 de febrero). Los cuatro pilares del plan “Paz Colombia”. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/los-cuatro-pilares-del-plan-paz-colombia-XX3550437>
- Molano, A. (2007). *Trochas y fusiles*. Bogotá D.C.: Editorial Nomos S.A.
- North, D. (2006). *Insituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Paladini, B. (2016). *Paz territorial: reconocimiento y diálogo*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional “Restitución de tierras y derechos territoriales en contextos de transición hacia la paz”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.. Recuperado de https://www.academia.edu/26571601/Encuentro_Internacional_Restituci%C3%B3n_de_Tierras_y_Derechos_Territoriales_en_Contextos_de_Transici%C3%B3n_Hacia_la_Paz_
- Porto-Gonçalves, C. (2009). De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana. *Polis*, 121-136.
- Richmond, O. (2013). Failed Statebuilding Versus Peace Formation. *Cooperation an Conflict*, 378-400. <https://doi.org/10.1177/0010836713482816>
- Thwaites, M., & Ouviaña, H. (2012). La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones. En M. Thwaites (Ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (págs. 51-92). Santiago de Chile: Editorial Arcis, CLACSO.
- Vásquez, T. (2014). El papel del conflicto armado en la construcción y diferenciación territorial de la región del Caguán, amazonía occidental colombiana. *Ágora U.S.B.*, 14(1), 147-175. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312014000100008. <https://doi.org/10.21500/16578031.2599>
- Zubiría, S. f. (2016, 12 de marzo). *La Paz territorial*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=1lxQ_pi8bkE