Territorialidades en conflicto, salud y paz: aportes para una política de salud para la paz en Colombia[1]

Mario Hernández Álvarez[2]; Liliana Henao Kaffure[3]; Rafael Malagón Oviedo[4]; Alonso Correa Toro[5]; Yazmín Velásquez Ardila[6]; Patricia González Cuéllar[7]; Myriam Acero Aguilar[8], Claudia Rojas Castillo[9]; Nancy Molina Achury[10].

---

[1] Texto elaborado como producto del proyecto Escuela Permanente de Pensamiento Universitario (EPPU) «Red Saludpaz UNal», código HERMES 40529. Versión ajustada de mayo de 2022.

[2] Médico, doctor en Historia, Profesor Asociado del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina, coordinador del Doctorado Interfacultades en Salud Pública, coordinador del Centro de Pensamiento Red SaludPaz UNal y líder del grupo de investigación «Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social» de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. mehernandeza@unal.edu.co

[3] Odontóloga, doctora en Salud Pública, investigadora en estancia posdoctoral financiada por Colciencias (Ministerio de Ciencia y Tecnología) en el Doctorado Interfacultades en Salud Pública e integrante del Centro de Pensamiento Red SaludPaz UNal y del grupo de investigación «Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social» de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. nlhenaok@unal.edu.co

[4] Odontólogo, doctor en Salud Pública, Profesor Asociado del Departamento de Salud Colectiva de la Facultad de Odontología, director del Departamento de Salud Colectiva e integrante de los grupos de investigación «Salud Colectiva» y «Economía, políticas públicas y ciudadanías» de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. ramalagono@unal.edu.co

[5] Sociólogo, magíster en Desarrollo Rural y Profesor de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. acorreat@unal.edu.co

[6] Bacterióloga, estudiante de maestría en Salud Pública e integrante del Centro de Pensamiento Red SaludPaz UNal y del grupo de investigación «Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social» de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. yyvelasqueza@unal.edu.co

[7] Enfermera, especialista en Epidemiología, magíster en Medicina Social y Secretaria Técnica de la Red SaludPaz. mpatricigonzalez@gmail.com

[8] Médica veterinaria, Doctora en Salud Pública, Profesora del Departamento de Salud Animal de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia y líder del grupo de investigación «Estudios humano animal» de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. maceroa@unal.edu.co

[9] Terapeuta Ocupacional, Magíster en Educación con énfasis en convivencia y proyectos sociales y Profesora del Departamento de la Ocupación Humana de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. cprojasc@unal.edu.co

[10] Fisioterapeuta, Doctora en Medicina Preventiva y Profesora Asociada del Departamento del Movimiento Corporal Humano, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. njmolinaa@unal.edu.co

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN **3**

EL CONCEPTO DE TERRITORIO EN LA GEOGRAFÍA CRÍTICA Y LA SALUD COLECTIVA LATINOAMERICANAS **5**

LAS TERRITORIALIDADES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO **8**

Territorialidades empresariales 8
Territorialidades académicas 11
Territorialidades campesinas 13
Territorialidades indígenas 16
Territorialidades negras 18
Acuerdos y tensiones sobre una territorialidad para la paz 19

TENSIONES ENTRE LAS TERRITORIALIDADES DE LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) Y DE LOS PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL (PNRRI) **31**

Territorialidades en tensión en los PDET 31
Conclusiones de los encuentros regionales *31*
Conclusiones del Encuentro Nacional *40*
Territorialidades en tensión en los PNRRI 42

DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA GUERRA A LA TERRITORIALIZACIÓN PARA LA SALUD, EL BUEN VIVIR Y LA PAZ **51**

El Acuerdo Final como instrumento de transformación 51
Más allá del «enfoque territorial», territorialización para la salud, el buen vivir y la paz 52
Ejes estratégicos para una territorialización para la salud, el buen vivir y la paz 53

REFERENCIAS **59**

Introducción

Desde sus orígenes, en mayo de 2017, la Red de Universidades y Organizaciones Sociales en Salud para la Paz (Red SaludPaz) se ha conformado como un espacio de trabajo colectivo orientado a contribuir a la implementación del «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» (en adelante Acuerdo Final), firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en noviembre de 2016 (Acuerdo Final, 2016). En sintonía con el espíritu del Acuerdo Final de afectar las causas estructurales del conflicto y avanzar en la construcción de paz, salud y buen vivir, la Red SaludPaz se compromete con una perspectiva amplia de la salud que, en clave de buen vivir,[11] incluye la búsqueda de las mejores condiciones de vida posibles para las comunidades, más allá de la atención de individuos enfermos o víctimas, como tiende a reducirse la salud en la perspectiva asistencialista y focalizadora predominante.

En este sentido, desde el Doctorado Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia, coordinador *ad hoc* de la Red SaludPaz, se han venido impulsando y generando distintos procesos analíticos de perspectiva transformadora. Con la mirada puesta en el análisis del punto 1 del Acuerdo Final, se propuso y apoyó, de la mano de varias universidades y organizaciones sociales, la realización de seis encuentros regionales y uno nacional sobre el análisis de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), contemplados en el punto 1.3 del Acuerdo Final, entre 2018 y 2019. De la mano de algunos expertos, el día 25 de octubre de 2019 se realizó un foco analítico de los borradores de estos planes, de los cuales se pudo profundizar en ocho de ellos.

Se trataba de encontrar puntos de articulación y de conflicto entre las concepciones institucionales sobre el territorio y el horizonte de transformación propuesto por las comunidades a partir de sus experiencias de apropiación y lucha por el territorio, como propone la geografía crítica latinoamericana (Porto-Gonçalves, 2009).

[11] «El Buen Vivir propone la vida en armonía de todos los seres y elementos de la naturaleza. Parte de la concepción que todas las personas somos naturaleza y que somos interdependientes unas con otras, que existimos a partir del otro/a, que todo está interconectado, interrelacionado y es complementario» (Hamlin, 2017: 10).

Para llevar a cabo estos procesos, la Red SaludPaz, en la figura de Centro de Pensamiento de la Universidad Nacional de Colombia –Red SaludPaz UNal–, contó con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad, a través de la Convocatoria Nacional Sesquicentenario – Escuela Permanente de Pensamiento Universitario (EPPU), entre 2018 y 2019;[12] y este escrito, es, en ese sentido, uno de los resultados de ese proceso y apoyo institucional.

De otra parte, se propuso y apoyó, de la mano del grupo de investigación «Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social», la realización de una estancia posdoctoral mediante la cual avanzara en la reflexión sobre el concepto de territorio que subyace la perspectiva de la salud que compromete a la Red SaludPaz. Para este proceso, se contó con el auspicio de Colciencias (hoy MinCiencias)[13].

Con el ánimo de aportar elementos desde la academia y la sociedad civil a la construcción social de la paz desde una mirada amplia de la salud, este documento recoge, organiza y presenta las comprensiones de la Red SaludPaz a lo largo de estos procesos analíticos. Inicialmente, se presentan los referentes teóricos básicos de un análisis de geografía crítica y la salud colectiva, y su relación con la perspectiva de salud con que la Red SaludPaz se compromete. En segundo lugar, se contrastan las concepciones, visiones y vivencias del territorio y las territorialidades que circularon en el proceso de negociación y quedaron expresadas en el Acuerdo Final, y se hace evidente la tensión omnipresente de posiciones divergentes sobre este asunto trascendental para la salud y la construcción de paz. En tercer lugar, se muestran las tensiones entre las territorialidades expresadas por las diferentes comunidades que participaron en la formulación de los PDET, algunas de las cuales asistieron a los seis encuentros regionales y al encuentro nacional sobre los PNRRI realizado en noviembre de 2019, y las que están presentes en los borradores de dichos planes, y sus implicaciones para la salud. Finalmente, con base en los insumos señalados, se propone una

[12] El código con el que este proyecto fue vinculado al Sistema de Información Hermes de la Investigación, Extensión y Laboratorios, de la Universidad Nacional de Colombia, es el 40529.

[13] Convocatoria 811 de 2018 «Programa de estancias postdoctorales para beneficiarios de formación Colciencias en entidades del SNCTeI 2018». Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Programa de estancias postdoctorales para beneficiarios de formación Colciencias en entidades del SNCTeI https://minciencias.gov.co/convocatorias/investigacion/programa-estancias-postdoctorales-para-beneficiarios-formacion.

serie de lineamientos de política pública para avanzar, de una manera seria y decidida, en una transición de la territorialización de la guerra y el deterioro de la vida humana y no humana, hacia una territorialización para la paz, la salud y el cuidado de la vida.

El concepto de territorio en la geografía crítica y la salud colectiva latinoamericanas

Con frecuencia el territorio se entiende como un espacio físico en el que se localizan cosas y personas. En Salud Pública, en especial en la Epidemiología clásica, se habla de las variables «tiempo, lugar y persona» para hacer referencia a las enfermedades en una población, esto es, describirlas, analizar su distribución y controlarlas (Organización Panamericana de la Salud, 2002). Desde esta perspectiva, el tiempo es cronología y el lugar, espacio físico. Esta es una aproximación útil en sentido instrumental, pero realmente insuficiente para dar cuenta del proceso de configuración del territorio.

Para un enfoque crítico de las ciencias sociales, otra cosa son el tiempo y el espacio. Desde el diálogo profundo que tuvo lugar entre la historia y las ciencias sociales en la Escuela de los Anales –así llamada por su referencia a la revista francesa *Annales d'histoire économique et sociale* (Anales de historia económica y social)–, que fundaron Marc Bloch y Lucien Febvre en Francia en 1929, tiempo y espacio empezaron a entenderse como procesos y productos sociales, más que como simples datos físicos de fechas y lugares, o *cronos* y *topos*. En ese sentido, la historia empezó a relacionar «duraciones de tiempo histórico» o «temporalidades», y no simples tiempos cronológicos (Braudel, 1970). En los años setenta, cuando, de acuerdo con Henry Lefebvre, «se pasa de la producción en el espacio a la producción del espacio» (Lefebvre, 1974: 219), la comprensión del espacio como un producto social e histórico fue, realmente, explícita.

Al mismo tiempo, Michel Foucault, desarrollaba el concepto de «gubernamentalidad» que aparece, según el autor, en los siglos XVI y XVII. No se trataba solo de que la riqueza de las naciones dependiera del número creciente de su población, sino del desarrollo de dispositivos de control sobre la población y de aplicación en una jurisdicción territorial, esto es, un genuino proceso de territorialización agenciado desde el Estado, para «normalizar» la lengua, la moneda y la protección de los contratos. Desde el análisis foucaultiano, la noción de «razón de Estado» es constituyente y a la vez constituida por la noción de población y territorio. Este vínculo es central para entender el concepto de «biopolítica» en todo su

despliegue desde el siglo XVII hasta el presente. El ejercicio de poder del Estado sobre la población tiene en el territorio su materialización fundamental. En otros términos, la biopolítica no sería más que el ejercicio de territorialización del Estado, desde el Estado y para el Estado, en una perspectiva de control autoritario, racional y predeterminado. Desde esta perspectiva, Foucault contribuyó a la transformación del concepto de territorio, aunque no fuera desde la geografía como disciplina (Foucault, 2016).

En el mismo sentido, la obra del brasileño Milton Santos contribuyó a repensar la disciplina de la geografía –especialmente en sus obras *Por uma Geografia Nova*. *Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica* (Por una geografía nueva. De la crítica de la geografía a una geografía crítica), de 1978 (Santos, 2004 [1978]), y *A Natureza do Espaço* (La naturaleza del espacio), de 1996 (Santos, 2008 [1996])–. Santos redefinió el espacio como

> […] un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones [–fijos y flujos, o *fixos* y *fluxos* en portugués–, del que] podemos reconocer sus características analíticas internas[:] […] el paisaje, la configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo, las rugosidades y las formas-contenido (Santos, 2008 [1996]: 22).

En esta perspectiva, el carácter indisociable del espacio-tiempo es evidente, y la comprensión de un territorio a partir de la disociación de las que fueran sus partes, imposible.

Más adelante, también en Brasil, Carlos Walter Porto Gonçalves y Rogerio Haesbaert han propuesto comprender los territorios como productos sociales, pero también como productores de sociedad, y atender, en consecuencia, a los procesos de «territorialización» que ocurren a partir de las «territorialidades» –maneras de vivir, apropiar, usar y transformar el territorio con identidad colectiva– que coexisten en conflicto, disputa y desigualdad de poder. Con esta comprensión, las luchas entre territorialidades se develan permanentes y, con procesos más o menos destructivos y más o menos protectores de la vida, productoras constantes de transformación del territorio. En la larga duración, estas luchas están vinculadas a la colonialidad impuesta por la conquista europea al territorio de América, desde entonces así denominado, en el marco de una modernidad y un capitalismo en expansión. En palabras de Porto Gonçalves,

> el territorio no es algo anterior o exterior a la sociedad. Territorio es espacio apropiado, espacio hecho cosa propia, en definitiva el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él. Así, hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización. En un mismo territorio hay, siempre,

> múltiples territorialidades. Sin embargo, 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: 5)

A partir de la idea de la confrontación permanente entre territorialidades divergentes, el conflicto armado en Colombia puede entenderse como una forma de resolución de la confrontación por medio del poder de las armas para imponer una territorialidad sobre las otras. No conviene entenderlo como un asunto meramente moral, de buenos y malos, o de carácter voluntario, sino como el devenir de procesos de territorialización fragmentados y violentos que han implicado la imposición violenta de unas visiones, mundos, saberes y valores por la vía de la fuerza, el desconocimiento, la invisibilización o la negación de otros.

Desde un marco de referencia similar y tras un esfuerzo de comprensión de largo aliento sobre «la cuestión espacial en Colombia», el profesor Edgar Novoa afirma que,

> el largo recorrido en la socio-geo-historia nacional, nos muestra una dinámica espacial compleja, una reproducción permanente de la geometría del desarrollo desigual en una materialidad socio-geo-histórica constitutivamente diversa en donde se superponen simultáneamente el proceso de desarrollo desigual y los constantes intentos de diferenciación espacial de la acción social. (Novoa, 2010: 167)

De acuerdo con Novoa, «la cuestión espacial en Colombia» implica una dinámica dialéctica y tensa entre una diversidad poco reconocida y una desigualdad injusta e impuesta. Aceptar esta hipótesis, hace lucir el proceso de negociación para la paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP como un intento de solucionar los largos conflictos entre las territorialidades, especialmente entre aquellas del campo y la ciudad, el centro y las regiones, incluso, extranjeras y locales.

Esta dialéctica de múltiples violencias tiene expresiones cotidianas en la salud y la vida de los seres humanos y no humanos en cada territorio específico, ya que la salud y la vida ocurren, precisamente, en esos continuos procesos de territorialización, a los que, por demás, configuran. En esta perspectiva, afín a la Medicina Social y la Salud Colectiva latinoamericanas, la salud se relaciona, más que simplemente con ausencia de enfermedad y muerte, con el proceso vital de naturaleza social e histórico-territorial que, cotidiano, con rupturas y recomposiciones, y malestares y recuperaciones, nos caracteriza (Borde y Hernández, 2018; Borde y Torres-Tovar, 2017; Henao Kafure et al., 2024).

Así, para aportar desde una visión amplia de la salud a la construcción de una paz «estable y duradera», como la que propone el Acuerdo Final, se expone, en este escrito, una comprensión de las territorialidades en conflicto en los ámbitos nacional, regional y local,

desde un análisis de contenido de los discursos de diferentes actores involucrados en el proceso de construcción del Acuerdo Final.

Las territorialidades en el proceso de construcción del Acuerdo

Con el fin de aportar elementos desde la sociedad civil al punto uno de la agenda de negociación entre el gobierno y las FARC-EP en La Habana, el Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz, de la Universidad Nacional de Colombia, y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia realizaron, en diciembre de 2012 en Bogotá, el foro titulado «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». El foro contó con la participación de más de 1.300 personas de todas las regiones del país y con los principales actores sociales y económicos de las ruralidades. Los aportes y las discusiones de cada uno de los participantes por mesas temáticas tuvieron, sin duda, influencia en los debates que avanzaban en La Habana entre las delegaciones del gobierno nacional y las FARC-EP.

El foro fue uno de los escenarios en los que visiones diametralmente diferentes de la ruralidad, el desarrollo rural y la forma de concebir y vivir los territorios fueron puestas en juego (Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz, 2012). Suponemos que un análisis de estas territorialidades y sus divergencias podría aportar a la comprensión de larga duración del proceso de territorialización de la guerra, y, en consecuencia, proponer nuestras reflexiones preliminares sobre la posible territorialización de la paz.

Territorialidades empresariales

En el foro, y a propósito del foro, los gremios empresariales presentaron tres posiciones diferenciadas que muestran un cierto agrupamiento de sus territorialidades. En el foro presentaron sus posiciones la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el Consejo Gremial Nacional; y por fuera del foro, pero con ocasión de él, la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), se expresó en la pluma de su presidente, José Félix Lafaurie, quien escribió una carta a Bruno Moro, Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, parte organizadora del foro, en la que explicaba su decisión de no asistir. Entre las tres posiciones se pueden apreciar convergencias y divergencias.

La convergencia más importante entre los empresarios era la necesidad de superar el conflicto armado para aprovechar la riqueza del mundo rural colombiano, por medio de una política de desarrollo rural estable y sostenible, que no pusiera en tela de juicio la propiedad privada ni el modelo de desarrollo nacional, tal como lo había prometido el entonces presidente Juan Manuel Santos. Los tres gremios empresariales coincidían en la necesidad de formalizar la propiedad de la tierra, sin afectar ni poner en riesgo su «propiedad legítima». En palabras de Rafael Mejía López, presidente de la SAC, «la clara definición de los derechos de propiedad, uso y usufructo y su eficaz protección son indispensables para proveer la seguridad jurídica que requieren las inversiones en el campo y el trabajo de las unidades productivas campesinas» (Mejía López, 2012: 49). Sin propiedad no habría inversión y sin inversión no habría desarrollo para salir de la pobreza en el campo.

En este sentido, surgió la propuesta de reformar el régimen de la unidad agrícola familiar (UAF). Según decía Mejía López, este régimen,

> si bien en la legislación vigente es un mecanismo de apoyo a los programas de acceso a la tierra, conlleva inflexibilidades que, de una parte, impiden el desarrollo de inversiones productivas de tamaño significativo, y de otra, equivocadamente impiden a los beneficiarios de estos programas el aprovechamiento de su patrimonio para vincularse a proyectos productivos empresariales (Mejía López, 2012: 49).

Con la propuesta de reformar el régimen, grandes extensiones productivas y exportadoras se preveían.

Los tres gremios empresariales apostaban, por supuesto, al modelo de desarrollo que persigue el país desde la «apertura económica» del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994): exportación, gran extensión, cadenas productivas de «largo ciclo», y extractivismo minero-energético, en combinación con procesos productivos en cada territorio, de acuerdo con la vocación de uso del suelo y las dinámicas de los pobladores del campo.

Así mismo, los tres gremios coincidieron en que el modelo requería inversión sostenida, estatal y privada, en infraestructura, tanto de transporte multimodal como de servicios públicos, educación, salud, vivienda y seguridad social, según la institucionalidad existente. Se trataría de ampliar las coberturas para «cerrar la brecha» entre el campo y la ciudad. Los campesinos se articularían al modelo, bien como socios empresarios o bien como asalariados de grandes empresas con inversión nacional y extranjera.

Santiago Perry, delegado del Consejo Gremial Nacional y líder del Grupo Diálogo Rural Colombia, compartía los planteamientos fundamentales de Mejía López y la SAC, pero hacía

énfasis en «saldar la deuda histórica con el sector rural», desde una perspectiva que implicaba repensar, en el sentido de ajustar, la gran propiedad y la especulación de la tierra. En sus palabras, la propuesta sería

> recuperar la propiedad de los predios que no cumplan con la función social y ecológica de la propiedad prevista en la Constitución Política, y que, en tal proceso, [se] invierta la carga de la prueba, para que sean los latifundistas los que tengan que demostrar que la están cumpliendo y no el gobierno, lo que en el pasado ha obstaculizado la aplicación de medidas en este sentido. (Perry, 2012: 74)

Según Perry, las tierras recuperadas de esta forma deberían hacer parte del Fondo Nacional de Tierras que promovería una redistribución hacia «los pobres rurales, en cantidad y calidad suficientes como para que puedan desarrollar su capacidad productiva y convertirse en pequeños empresarios del campo» (Perry, 2012: 74). Esta visión del enfoque territorial coincidía con la de otros gremios, en el sentido de explorar la vocación de los suelos, pero, en contraste, Perry admitía la necesidad de una planeación del desarrollo rural «de abajo hacia arriba», con fuerte participación de todos los actores y reglas claras que permitieran «dirimir los conflictos de uso del suelo entre las actividades productivas (agrícolas, pecuarias, mineras, etc.) y de ellas con las de conservación ambiental y con otros usos». En palabras de Perry, «el desarrollo de los territorios y de sus zonas rurales requiere de una institucionalidad fuerte y moderna, altamente descentralizada y flexible (que se adapte a las particularidades territoriales)» (Perry, 2012: 77).

La divergencia entre los tres gremios empresariales se hizo evidente en la mencionada carta de Lafaurie a Moro en la que se explicaba la decisión de no asistir al foro. La carta puso de relieve la negativa de FEDEGAN a participar en el proceso de negociación para la paz, con el argumento de carecer de disposición para pasar de «víctima» a «negociador» con victimarios. A continuación las palabras de Lafaurie al respecto:

> […] siempre nos hemos opuesto y nos seguiremos oponiendo, con verticalidad y de cara al país, a que el precio de acabar con la violencia, el terror y el narcotráfico de este grupo narcoterrorista, sea negociar con ellos el desarrollo del campo, porque han sido ellos quienes, al abrigo de la ausencia del Estado y la indiferencia del país todo, han destruido al campo durante más de medio siglo […] Entonces, si no compartimos que el desarrollo del campo se negocie con quienes lo han destruido durante décadas, ¿por qué habríamos de asistir a un foro que le brinda insumos a una negociación que no compartimos? (Lafaurie, 2012)

Detrás de esta posición política respecto del proceso de paz, estaba su manera de entender la propiedad de la tierra y el desarrollo rural. Sobre la propiedad de la tierra, Lafaurie aceptaba la existencia de «terratenientes», pero diferenciaba «los legales de los ilegales». Entre los legales estaban «los ganaderos de tradición o los que se vieron obligados a serlo porque no pudieron seguir sembrando algodón en el Cesar, o arroz en el Tolima grande […]» (Lafaurie, 2012); y entre los ilegales, la guerrilla y los paramilitares, articulados al narcotráfico, quienes habrían realizado el «despojo de tierras» que deberían restituir sin negociación alguna. Y sobre el desarrollo rural, Lafaurie afirmó: «desde nuestra orilla, nos parece encomiable y necesario que estos nuevos jugadores le apuesten a la gran agricultura empresarial y a la ganadería moderna y sostenible, que son las que generan empleo y bienestar» (Lafaurie, 2012). Esto incluía, claro está, la inversión en infraestructura física y de servicios, en educación y ciencia y tecnología, como lo mencionaban sus colegas empresarios.

Las diferencias entre los gremios empresariales estaban, pues, en si se aceptaba o no la negociación que se estaba dando en La Habana, y no en su concepción de la propiedad de la tierra ni en el papel que debería jugar el mundo rural en el modelo de desarrollo. Este asunto, no menor, signó el triunfo del «No» en el referendo para la ratificación del Acuerdo Final, el domingo 2 de octubre de 2016, aunque hubiese sido por una mínima diferencia.

Territorialidades académicas

Dentro de las múltiples posiciones que se presentaron en las mesas de trabajo del foro, se escucharon algunas del sector académico. El profesor de la Universidad Externado de Colombia, Darío Fajardo, antropólogo de la Universidad Nacional con maestría en Historia de la Universidad de California (Berkeley), Estados Unidos, presentó su comprensión sobre la ruralidad colombiana y el conflicto armado. De acuerdo con su exposición,

> la noción de territorio corresponde al espacio geográfico en el que se encuentra asentada la población e incluye las relaciones con el entorno ambiental y social; comprende la tierra, pero también quién la controla, quién la trabaja, cómo la trabaja, quienes están excluidos del acceso a ella, qué representa para unos y otros. (Fajardo, 2012: 34)

En este sentido, el tema de la trayectoria histórica de la lucha por el acceso, la tenencia y el uso de la tierra, y la constatación de la alta concentración de la propiedad de la tierra, resultaban ser ejes clave de interpretación del conflicto armado. A partir de esta visión, el

profesor asumía que el desarrollo rural debería darse ligado a cada territorio y no bajo la orientación de un mismo modelo. Según decía,

> el desarrollo agrario integral con enfoque territorial proporciona […] un amplio marco de acción en el que quedan comprendidas todas las relaciones que afectan a los pobladores del campo, desde lo local hasta sus vinculaciones y conflictos con la nación y con sus condiciones externas. (Fajardo, 2012: 34)

El profesor no pensaba tanto en la vocación económica del suelo como en las relaciones y conflictos en cada territorio y, con esta base, su propuesta se centraba en la idea de una «modernización» y «transformación democrática del mundo rural» que tendría lugar por medio de

> un sistema de relaciones sociales urbano-rurales encaminado a mejorar la calidad de vida de la población mediante una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios básicos y el uso adecuado de los recursos agroecológicos. Su expresión sería un mayor equilibrio entre los espacios rurales y urbanos expresado en el **ordenamiento social y ambiental del territorio** así como en la estabilización sostenible de las comunidades en su interior. (Fajardo, 2012: 36)[14]

Además de profundizar en estrategias concretas relacionadas con esta visión de conjunto, Fajardo señalaba un aspecto fundamental que no había sido reconocido por otros actores, en especial por los empresarios. Se trataba de la comprensión de las zonas de reserva campesina (ZRC) como la «territorialidad campesina» por excelencia. De acuerdo con las palabras que usó en su momento,

> a buena parte de los que estamos reunidos aquí nos es familiar la imagen de la vereda: ¿y qué otra cosa son las reservas campesinas que veredas organizadas, en donde se protegen los lazos de familia y amistad, las prácticas del intercambio de semillas, de misas y peregrinaciones, de entierros de parientes y amigos? (Fajardo, 2012: 40).

El profesor pensaba que era posible buscar una relación de complementariedad entre las pequeñas, medianas y grandes unidades en cada territorio, con una orientación ambientalista, alimentaria y con una nueva relación con los mercados mundiales.

[14] Resaltado en el original.

Territorialidades campesinas

Por parte de la Mesa Nacional de Unidad Agraria, que recogía 21 organizaciones campesinas de base de varios departamentos del país, intervino el presidente de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Eberto Díaz Montes. La plataforma de organizaciones campesinas había realizado eventos previos para la construcción de la ponencia que se presentaría en el foro. El elemento central de su propuesta para la superación del conflicto giraba en torno a una visión de garantía integral e interdependiente de los derechos de los pueblos campesinos, indígenas y afrodescendientes por parte del Estado, en tanto constructores de las ruralidades diversas en los territorios. En la ponencia se expresaba que

> es urgente y necesario para la paz el reconocimiento político del campesinado como sujeto de derechos específicos y actor social diferencial, con identidad propia y pluricultural tal como lo reza el Mandato Nacional Agrario, garantizando de tal manera los derechos de campesinos y campesinas de acuerdo a la carta que cursa en las naciones unidas (sic.) a favor de estos. Así mismo, el estado (sic.) colombiano urge reconocer y ratificar el convenio 141 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social. (Díaz Montes, 2012: 66)

Desde esta perspectiva, el reconocimiento de los pueblos campesinos, indígenas y afrodescendientes como sujetos de derechos comenzaría por la autonomía y el autogobierno del territorio. De acuerdo con la exposición, era necesario garantizar, fomentar y apoyar la creación, el fortalecimiento y el funcionamiento autónomo de la organización y de otras tipologías y poblaciones rurales, abordar el problema de los cultivos de uso ilícito y generar una propuesta articulada al desarrollo rural (Díaz Montes, 2012: 66). De forma textual, se decía:

> […] se debe garantizar una política de concertación con los pequeños y medianos cultivadores de coca, amapola y marihuana, cuyo propósito sea la incorporación de estos productores a sistemas legales de industrialización químico farmacéutica y en convenio con el estado (sic.) para comprar la hoja de coca como sucede en Perú y Bolivia. (Díaz Montes, 2012: 66)

Pero, en contraste con el planteamiento de los empresarios, esto no podría darse sin poner en tela de juicio el modelo de desarrollo predominante desde los años noventa, esto es,

> […] un modelo de desarrollo perverso y depredador que no solo garantiza normas jurídicas a los grandes inversionistas, sino que además pone a su disposición la soberanía

> sobre los bienes comunes o bienes naturales en desmedro de las comunidades que habitan el campo colombiano. (Díaz Montes, 2012: 68)

Con base en lo anterior, la Mesa Nacional de Unidad Agraria denunciaba que las llamadas «locomotoras» agroindustrial y minero-energética, impulsadas desde el plan de gobierno del presidente Santos, no hacían más que reproducir viejos conflictos y generar nuevos, mientras abandonaba a los campesinos, indígenas y afrodescendientes a su suerte; y se oponía al modelo de mercado subsidiado de tierras para los campesinos, impulsado desde los años noventa por el Banco Mundial, y a la flexibilización de la UAF, como proponían los empresarios, porque solo favorecería la gran escala y no la producción campesina de alimentos. Así pues, quedaba claro que desde esta perspectiva se hablaba de «soberanía» y «autonomía» alimentaria para superar el hambre en el campo y en las ciudades, y no simplemente de «seguridad» alimentaria, como predominaba en la política pública de tiempo atrás (Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Por parte de las asociaciones campesinas, Olga Lucía Quintero, lideresa de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) e integrante de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), y Hoover Ballesteros, dirigente agrario del suroccidente colombiano, presentaron una ponencia titulada «La paz de los campesinos es la justicia social». En la ponencia, el mensaje central se exponía de forma contundente: «el despojo violento ha sido la constante en la historia de campesinos, afrodescendientes, e indígenas en Colombia. El despojo de la tierra, de la cultura, de los derechos, de la dignidad» (Quintero y Ballesteros, 2012: 83).

Según los voceros, la Constitución de 1991 había reconocido los derechos sobre sus territorios a los pueblos indígenas y afrodescendientes, pero no a los pueblos campesinos. La larga lucha por la reforma agraria no se había traducido en una redistribución real de la tierra y la frontera agrícola seguía ampliándose. Afirmaron:

> [s]e nos ha tildado de depredadores ambientales. Después que la falta de voluntad de redistribuir la tierra, y el poder violento de los terratenientes, nos expulsaron a la ampliación de la frontera agraria, a la siembra de cultivos de coca, marihuana y amapola, a las selvas que hemos tenido que domar a costa de nuestra salud y la vida de muchos de nuestros hijos. Pero se ha desconocido que además de sobrevivir, muchas de nuestras comunidades se han comprometido con la protección del medio ambiente. Sin embargo, tales reclamos no son hechos a las grandes empresas extractivas de hidrocarburos y minería, que depredan la naturaleza a una velocidad y escala muy superior. Por el contrario, se les han generado las mejores condiciones políticas, jurídicas y económicas para que amplíen su accionar, y sean hoy día una de las mayores

> amenazas en contra de nuestro pueblo y nuestros ecosistemas. (Quintero y Ballesteros, 2012: 84).

Así, en medio de la violencia política y el despojo, y para superar la impunidad frente a «masacres, torturas, detenciones injustas, ejecuciones extrajudiciales, amenazas, pueblos incinerados, mujeres abusadas y familias desterradas», los líderes planteaban que el asunto de la justicia debía estar presente en el proceso de paz (Quintero y Ballesteros, 2012: 85).

Para estas asociaciones campesinas, en coincidencia con la Mesa Nacional de Unidad Agraria, la reforma debería ir más allá de la distribución de tierras e implicaría la garantía integral de los derechos de los campesinos, reconocidos internacionalmente, así como un nuevo ordenamiento territorial, ambientalmente sostenible, que suspendiera las locomotoras del plan de desarrollo de Santos. Para estas asociaciones, la zona de reserva campesina, si bien no era una «territorialidad» como afirmaba el profesor Fajardo, debía ser el modelo prioritario:

> […] la reforma agraria estructural […] tiene en la zona de reserva campesina, un instrumento privilegiado y articulado a otros […] Proponemos la creación de un Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina […] Este sistema debe estar integrado por las autoridades agrarias y ambientales del nivel local, regional y nacional, la academia, pequeños y medianos empresarios de las ciudades y las comunidades de las zonas de reserva campesina. Debe sostener articulaciones con el Sistema de Parques Naturales y otras entidades y actores relacionados con sus fines. (Quintero y Ballesteros, 2012: 87 y 91)

En el centro de la propuesta de las zonas de reserva campesina de estas asociaciones estaba el ejercicio de la autonomía, entendida como el poder territorial. Esto no significaba un aislamiento de los campesinos, sino, por el contrario, una construcción colectiva del mundo rural. Según escribieron en la ponencia,

> en ese surco, y con todas esas manos queremos sembrarla, y cosechar la vida digna que anhelamos para toda la sociedad. Incluso con los terratenientes, empresarios, banqueros, estamos dispuestos a definir las reglas de la justicia social. Estamos conscientes que en el campo no estamos solos, no queremos estarlo, no queremos un campo para los campesinos, queremos el campo para el país, el campo para la soberanía alimentaria, para la conservación de los ecosistemas, para el futuro de nuestros hijos. El campo articulado a las ciudades. (Quintero y Ballesteros, 2012: 86)

Se percibían así coincidencias entre las organizaciones campesinas que pasaban por ciertos énfasis en sus propuestas de transformación de la ruralidad para la paz: reconocimiento del

campesinado como sujeto político y, en consecuencia, reconocimiento de saberes, tradiciones, identidades y, sobre todo, autonomías políticas abiertas e interdependientes, basadas en la gestión del territorio.

Por parte de las organizaciones de mujeres, en la voz de Nelly Velandia, Coordinadora de la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas, que incluía seis organizaciones regionales y nacionales, el argumento de la inequidad de género en el campo se tradujo en una serie de iniciativas de discriminación positiva que fueron incorporadas en el Acuerdo Final –acceso a tierras, financiamiento preferencial, participación efectiva de las mujeres rurales en la toma de decisiones, prevención y atención de los impactos del cambio climático, e inclusión preferencial en las políticas sociales– (Velandia, 2012: 93-94). La vocera presentó una crítica directa a los instrumentos del plan de desarrollo del gobierno Santos que respaldaban los empresarios –flexibilización de las reglas de la UAF, «derecho real de superficie» y «extranjerización» de las tierras– por considerar que estas medidas favorecerían las grandes inversiones extractivistas y producirían despojo y exclusión de campesinos y campesinas. En contraste, y con el ánimo de que las propuestas de los territorios fueran atendidas, las organizaciones de mujeres proponían «promover audiencias regionales y congresionales que posibiliten (sic.) el diálogo directo entre el Ministerio de Agricultura-MADR, el Congreso, [y] los y las pobladores rurales (campesinos, afros, indígenas, jóvenes y mujeres rurales)» (Velandia, 2012: 95).

De esta manera, se iba consolidando la necesidad de asumir un enfoque territorial, de género y participativo en la definición de cualquier esquema de desarrollo rural alternativo que reconociera la diversidad existente.

Territorialidades indígenas

La perspectiva territorial se profundizó con la intervención de Luis Fernando Arias, consejero mayor y secretario general de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), quien presentó una ponencia titulada «Por una paz más allá de las negociaciones entre los armados» (Arias, 2012). El consejero mayor comenzó afirmando que «[p]ara los indígenas la paz pasa obligatoriamente por el reconocimiento y garantía de goce (sic.) efectivo de los derechos territoriales», toda vez que la guerra contra ellos se había hecho para despojarlos de su «territorialidad ancestral, desde la misma llegada de los españoles» (Arias, 2012: 97). Territorialidad era la palabra clave, en contraste con el «enfoque territorial» que ya se veía

en el proyecto de ley del gobierno Santos, en ese momento en discusión. Arias presentó con claridad el contraste:

> El enfoque territorial planteado por el gobierno […] contempla el territorio como mera unidad de planeación que debe responder a una dinámica económica que determina las decisiones sobre el mismo. Es decir que lo importante del territorio es su función de producción y su capacidad para maximizar la ganancia. Las poblaciones cuentan de manera marginal y dependiente, al servicio de esta dinámica.
>
> Desde lo indígena reivindicamos un enfoque con énfasis en las poblaciones que habitan y realizan su vida en el territorio, y que por lo tanto lo constituyen y se constituyen en él. El objetivo es la permanencia de las poblaciones en sus territorios de una manera sostenible y con garantía de derechos económicos, sociales y culturales, con característica diferencial étnica y de género. (Arias, 2012: 99)

Estaba claro que la visión de territorio de los pueblos indígenas es muy diferente a la de los demás actores. El consejero mayor la expresó de la siguiente manera:

> El territorio es la base fundamental de nuestra cultura […] la raíz de nuestras acciones y el despliegue de nuestra identidad; allí están nuestros espíritus y nuestros ancestros. Ahí trabajamos, nos alimentamos y convivimos de forma armónica. En él nos recreamos, educamos y curamos. Es un ser vivo, es sabiduría, comunidad y pensamiento. (Arias, 2012: 99)

Con base en esta especificidad, los pueblos indígenas siempre han propendido por el reconocimiento de sus territorialidades diversas para el ejercicio del gobierno autónomo. Esto implica una jurisdicción indígena para el control territorial y sistemas propios de justicia, salud, educación y alimentación, basados en sus saberes ancestrales y su «ley de origen», desde los cuales lograr la interculturalidad con el pensamiento occidental.

En consecuencia, para la ONIC, una verdadera paz se lograría desde el respeto de la diversidad cultural y territorial, incluyendo las de los pueblos afrodescendientes y campesinos, en el marco de la Constitución de 1991 y la jurisprudencia internacional, en los siguientes términos:

> La vivencia de la diversidad debe llevar a valorar visiones diferentes de desarrollo de los pueblos y no solo el que plantea el modelo dominante basado en la extracción y explotación desaforada de los recursos de la naturaleza y en el consumismo. Colombia como Nación multiétnica y pluricultural, tiene distintas visiones de desarrollo que deben ser respetadas y reconocidas de acuerdo a cada cultura y cosmovisión. (Arias, 2012: 103)

Territorialidades negras

En el mismo sentido de la ONIC fue puesta la carta de «Saludo desde los afrodescendientes», presentada por María Ginés Quiñones Meneses, del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Según afirmaba, los afrodescendientes

> [t]enemos derechos espaciales que están reconocidos en la constitución y la ley. La existencia de estos derechos tiene que ver con hechos históricos inobjetables, la trata transatlántica de esclavos, la esclavización, cuyas consecuencias, como lo reconoció la tercera conferencia mundial contra el racismo y la discriminación (sic.), los seguimos padeciendo en el tiempo. // En medio de la confrontación armada que vive el país, nuestros derechos colectivos al territorio, la identidad, la participación el desarrollo en el marco de nuestras propias aspiraciones culturales, han sido vulnerados de manera sistemática y generalizada. (Quiñones, 2012: 105)

Las comunidades negras reclamaron y lograron la conformación de una mesa específica para tratar los problemas desde sus territorialidades. Según explicaron,

> [h]aremos nuestra mesa afrocolombiana e invitamos a todos y todas las afrocolombianas a los que también así lo deseen a desobedecer la metodología en el espíritu de nuestros ancestros, en la medida en que los temas a tratar, territorio y nuestra opción propia de futuro son fundamentales para la pervivencia y la realización efectiva de los derechos que hombres y mujeres colombianas venimos construyendo, como expresión de la vida, la alegría, la esperanza y la libertad, en territorios que a su vez, son la esperanza de futuro porque los hemos cuidado y seguiremos protegiéndolos con nuestra vidas, con nuestros sueños. (Quiñones, 2012: 106)

En el marco del foro, los sectores sociales y étnicos decidieron presentar un documento de integración de sus visiones y propuestas en el cual expresaron 20 puntos orientadores del tema para el proceso de paz y cuatro estrategias de construcción de unidad desde los territorios. El documento fue recogido por los organizadores del foro y enviado a las delegaciones de la negociación en La Habana con el título «Unidad en la lucha por el territorio y la reforma agraria integral».

Acuerdos y tensiones sobre una territorialidad para la paz

El foro ponía en evidencia un largo proceso de territorialización del conflicto social y armado entre territorialidades y visiones opuestas sobre el territorio y la relación entre seres humanos y naturaleza. En medio de la disputa, yacían los procesos de despojo y concentración de un modelo de desarrollo predominante que se resistía a cualquier cuestionamiento de fondo. Las afectaciones a la salud apenas se sugirieron, pero quedaba claro que los pueblos se habían visto afectados en su modo y condiciones de vida de manera profunda y que estaban dispuestos a construir transformaciones del mismo calado, pensando en el mediano y largo plazo.

Al final, se puede observar que el Acuerdo Final[15] recoge cierta forma de diálogo entre estas posiciones. El documento se organizó, tras unos cortos preámbulo e introducción, en torno a los seis puntos fundamentales de la negociación:

1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).
2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.
6. Implementación, verificación y refrendación.

En el preámbulo, el Acuerdo parte del reconocimiento de los múltiples aportes de las organizaciones sociales, empresariales y políticas al proceso de negociación, e incluye expresiones diferenciadas de las partes. De entrada, por ejemplo, dice

> que, a juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrá (sic.) de alcanzarse al implementar el presente Acuerdo deben contribuir a reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del

[15] El documento referenciado como Acuerdo Final, 2016 fue firmado por las partes oficialmente en el Teatro Colón de Bogotá. Sin embargo, no aparece autoría en el pdf difundido por diferentes entidades y organizaciones.

> campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños. (Acuerdo Final, 2016: 3)

El reconocimiento de las partes –Gobierno Nacional, de un lado, FARC-EP, de otro– da cuenta de un acercamiento necesario; sin embargo, al menos en relación con el sentido que deberían tener las transformaciones producto del Acuerdo, las partes hablaban de cosas distintas.

De otra parte, en torno a la necesidad de causar una cierta afectación del modelo de desarrollo, sí había acuerdo. Tal como quedó consignado en el texto final, sería

> […] meta esencial de la reconciliación nacional la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza; […] que la nueva visión de una Colombia en paz permita alcanzar una sociedad sostenible unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad. (Acuerdo Final, 2016: 3-4)

El punto 1, «Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral», dice

> […] que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La "Reforma Rural Integral" debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía. (Acuerdo Final, 2016: 7)

De esta manera, el punto 1 del Acuerdo no adopta la denominación de «desarrollo rural integral» propuesta por el Gobierno Nacional, ni la de «reforma agraria», defendida por las FARC-EP; pero, en todo caso, dentro de sus principios, considera la «transformación estructural» y de «desarrollo integral del campo» (Acuerdo Final, 2016: 12), y, al mismo tiempo, hace explícito el concepto de territorio. De acuerdo con lo pactado,

> […] la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades —hombres y mujeres— desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural. (Acuerdo Final, 2016: 10)

Esta definición del territorio, más cercana a la del profesor Fajardo, los campesinos, indígenas y afrodescendientes, que a la de los empresarios del desarrollo rural, hacía explícito

> […] que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social. (Acuerdo Final, 2016: 10)

Las territorialidades diversas de campesinos, indígenas y afrodescendientes fueron, en fin, reconocidas como parte de la «transformación estructural del campo», pero el cierre de la frontera agrícola solo tendría lugar por el compromiso de quienes habitan los territorios. Según se consideró,

> […] a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible [… Para ello] es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria. (Acuerdo Final, 2016: 11)

Vale decir que, aunque lo hubo, el reconocimiento de las territorialidades campesinas y étnicas no se dio para hablar de «gobierno autónomo» como ellas querían, sino de «enfoque territorial, diferencial y de género». Al respecto, se señaló que este enfoque

> […] implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental. (Acuerdo Final, 2016: 11)

Tras las consideraciones, en los principios de la RRI del Acuerdo Final aparece la expresión «bienestar y buen vivir» con que se intentan recoger las ideas de «erradicación de la pobreza», «calidad de vida» y «diversidad étnica y cultural» (Acuerdo Final, 2016: 12). Sin embargo, en medio de la intención del Acuerdo Final de incluir visiones diversas, tanto en las consideraciones como en los principios, emergen varias tensiones.

De un lado, existe tensión entre los conceptos de «bienestar» y «buen vivir». El concepto de «bienestar» está ligado a la promesa siempre prolongada y postergada de la garantía gradual y progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) por parte de los Estados, según el pacto de la post Segunda Guerra Mundial; pero debe reconocerse que esto nunca se ha alcanzado en Colombia; que, por el contrario, el papel del Estado se ha

confundido con asistencialismo para pobres (Hernández, 2000), y que de esta forma de concebir el «bienestar» emergió la acendrada idea de superación y «erradicación de la pobreza».

Por su parte, el concepto de «buen vivir», que comparten muchos pueblos indígenas y afro en América Latina y muchas otras regiones del mundo[16], implica una relación sociedad-naturaleza, aunque tensa y de lucha, respetuosa y cuidadora de la vida, que se distancia radicalmente de la relación sociedad-naturaleza moderna en que la naturaleza se constituye en una fuente de recursos explotables *ad infinitum* para el servicio de las sociedades humanas, por supuesto de forma diferencial entre humanos de acuerdo con el modo de su organización en clases sociales, géneros y etnias, y que sustenta el extractivismo (Gudynas, 2012).

De otra parte, pero de forma interrelacionada, emerge la tensión que fue puesta de relieve en la ponencia del consejero mayor Luis Fernando Arias en el foro, entre «[e]l enfoque territorial planteado por el gobierno» (Arias, 2012: 99) y la comprensión del territorio y las territorialidades planteada por el campesinado, los pueblos indígenas y las negritudes, y reconocida por un sector de la academia. «El enfoque territorial […] contempla el territorio como una mera unidad de planeación» (Arias, 2012: 99), mientras que la comprensión del territorio y las territorialidades considera que hay formas distintas de relacionarse con la naturaleza y que ello está detrás de la tensión entre los conceptos de «bienestar y buen vivir». Así pues, el «principio» de «bienestar y buen vivir» terminó apareciendo como una combinación forzada, probablemente poco consciente, entre los negociadores y algunos sectores de la sociedad.

En el mismo sentido, mientras el principio de «priorización» remite, fundamentalmente, a las ideas de pobreza y vulnerabilidad –«la política de desarrollo agrario integral es universal [dice el Acuerdo Final] y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto» (Acuerdo Final, 2016: 12)–, el principio de «integralidad» hacía pensar que la estructura de la RRI no sería solo la de un procedimiento de redistribución de tierras, sino que esta implicaría avanzar hacia la garantía de derechos interdependientes para la población rural.

[16] Como fue reconocido en el encuentro del Movimiento por la Salud de los Pueblos en Cuenca, Ecuador, en 2014 (Hamlin, 2017).

El punto 1.1, denominado «Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva», se refiere a la relación que, entre varios mecanismos, deberían establecerse de manera simultánea y compleja (Acuerdo Final, 2016: 13). Los mecanismos estarían apoyados en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (punto 1.1.1), con todo tipo de recursos normativos para la recuperación y redistribución de tierras, «distribución gratuita» y una disposición de «3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación», provenientes de múltiples fuentes. Además, se formalizarían «7 millones de hectáreas», tanto en la figura de propiedad individual como de propiedad colectiva, desde la innovación normativa más pertinente, y se desarrollaría «[u]n Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito» (Acuerdo Final, 2016: 19) que, en un plazo máximo de 7 años debería actualizar el catastro rural, en el marco de la autonomía municipal, como instrumento para la implementación de la RRI en su conjunto.

En este marco, se definió el desarrollo, en un plazo no mayor a dos años, de un «Plan de zonificación ambiental» que permitiera delimitar la frontera agrícola y actualizar y ampliar el inventario, así como caracterizar el uso de las áreas que deberían tener un manejo ambiental especial (Acuerdo Final, 2016: 20). Con el instrumento se lograría el doble propósito del cierre de la frontera agrícola y la conservación ambiental, por medio de «los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real» (Acuerdo Final, 2016: 20). No tenemos certeza de que se reconocieran los conflictos entre las territorialidades y se contemplara una manera institucional de solucionarlos, pero es patente una declaración de intención de resolver los conflictos ligados a la tenencia de la tierra. Si bien en varios asuntos del punto 1.1 se define y resalta el papel de las zonas de reserva campesina (ZRC), no se acordó la creación del sistema propuesto por la Asociación Nacional (ANZORC).

El «enfoque territorial» se concretó en el punto 1.2 «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)», y su objetivo se enunció como

> lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure [en esencia]:
>
> - El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales [por medio de la garantía de] sus derechos […];
> - La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural […];
> - El desarrollo de la economía campesina y familiar […];

- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto [relación campo-ciudad];
- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades […];
- Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común […] (Acuerdo Final, 2016: 21)

Aunque se suponía que los PDET cubrirían toda el área rural y prometían con su objetivo un intento explícito de superación de los conflictos acumulados entre territorialidades en territorios específicos, se tomó la decisión de priorizar algunas zonas y, con ello, recordar el asunto de la pobreza y el abandono institucional, más que la garantía universal de los derechos. Los siguientes, fueron los criterios definidos para la priorización:

- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (Acuerdo Final, 2016: 22)

No obstante, el hecho de considerar el enfoque territorial como un instrumento de planeación le daría al Acuerdo Final la posibilidad de afectar las decisiones relacionadas con la asignación de recursos del Estado, en sus diferentes niveles y «desde abajo», como se había propuesto desde diferentes sectores e instancias. De allí que se dijera que, para cumplir sus objetivos, los PDET debían «elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional [PATR, se diría después], que incluy[er]a todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades» (Acuerdo Final, 2016: 22). En estos términos, el «enfoque territorial» debería tener en cuenta

- las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas […]
- [y] [u]n diagnóstico objetivo, elaborado con la participación de las comunidades –hombres y mujeres–, en el que se consideren […] las necesidades en el territorio y las acciones […], y tenga metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción. (Acuerdo Final, 2016: 22)

En sintonía con el Acuerdo Final, «[e]l Plan Nacional de Desarrollo […] [debería acoger] las prioridades y metas de los PDET» (Acuerdo Final, 2016: 22), y el mecanismo de participación en los PDET, que debería incluir «la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control», se ocuparía de

- Definir «las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio […];
- Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento;
- [y] [e]stablecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos. (Acuerdo Final, 2016: 22-23)

Se advertía que «en ningún caso» los PDET pretendían «limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas)», y que el Gobierno nacional debería asignar los recursos, con el «concurso de las entidades territoriales» (Acuerdo Final, 2016: 23). No era extraño, entonces, que el enfoque territorial expresado en los PDET generara tanta expectativa y esperanza entre las organizaciones sociales y más afectadas por el conflicto en el mundo rural.

El tercer instrumento clave de la RRI se presentó en el punto 1.3 sobre Planes Nacionales. Se suponía que estos Planes vendrían a ser el mecanismo de articulación entre el ámbito territorial y el sectorial de la institucionalidad estatal, con la expectativa de ordenar los sectores a partir del proceso participativo de los PDET: sus PATR. No obstante, el objetivo de los Planes se definió en clave de «superación de la pobreza» y de «cierre de brecha entre el campo y la ciudad», en los siguientes términos:

> El objetivo central de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio. (Acuerdo Final, 2016: 23)

Por lo anterior, el Acuerdo afirma que «la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos» (Acuerdo Final, 2016: 23), y supone

que la acción conjunta de los sectores, a través de los PNRRI, sería la clave para ello, desatendiendo un tanto la especificidad territorial. Emerge acá una nueva tensión: una entre la idea liberal de cruzar subsidios, mediante esquemas de focalización aplicados a grupos de individuos para superar la pobreza, y vincular, en consecuencia «excluidos» a los circuitos de mercado –según esta idea los excluidos son expresión de fallos de mercado–, y la idea de actuar integralmente sobre los territorios, tomando en cuenta las territorialidades presentes para garantizar derechos interdependientes –en esta idea los excluidos son expresión del fallo histórico de la relación ciudadanía-Estado)–.

Tratando de ir más allá de la división tradicional de los sectores del Estado, los Planes fueron organizados en cuatro grandes ejes que permitirían avanzar en la transformación de las condiciones de vida en el campo, «asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres […] [tuvieran] acceso adecuado a servicios y bienes públicos» (Acuerdo Final, 2016: 23). La siguiente tabla (Tabla 1) presenta la organización de los Planes en el Acuerdo Final (2016: 23-34).

Para cada uno de estos Planes se definieron unos criterios que pretendían recoger la institucionalidad existente, pero también la aspiración de los procesos participativos en diálogo con los PDET, aunque la veeduría con participación de la comunidad no tuvo mucho relieve en el diseño general del proceso.

Tabla 1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) en el Acuerdo Final

Ejes de transformación de las condiciones de vida en el campo		
Punto en el Acuerdo	**Área**	**Instrumento**
1.3.1. Infraestructura y adecuación de tierras	**Infraestructura vial**	Plan Nacional de Vías Terciarias
	Infraestructura de riego	Plan Nacional de Riego y Drenaje
	Infraestructura eléctrica y de conectividad	Plan Nacional de Electrificación Rural Plan Nacional de Conectividad Rural
1.3.2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza	**Salud**	Plan Nacional de Salud Rural
	Educación rural	Plan Especial de Educación Rural
	Vivienda y agua potable	Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de la vivienda social rural
1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral	**Estímulos a la economía solidaria y cooperativa**	Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural
	Asistencia técnica	Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación
	Subsidios, generación de ingresos y crédito	Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria
	Mercadeo	Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria
	Formalización laboral rural y protección social	Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales
	Asociatividad	Compromiso del Gobierno con la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas
1.3.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural	

Fuente: Acuerdo Final, 2016.

Si bien el punto 1 sobre la RRI es el que, de manera más explícita, expresa el tema territorial y la tensión entre centro y región en la institucionalidad estatal, en los otros cinco puntos del Acuerdo Final se encuentra una perspectiva territorial que resulta complementaria. En este sentido, el punto 2, titulado «Participación política: Apertura democrática para construir la paz», implica un reconocimiento de la falta de representación política y participación en la vida institucional de los sectores sociales y políticos diversos, tanto en sus espacios territoriales de representación como en el ámbito nacional. Por esto, entra en detalles sobre la necesidad de contar con nuevas normas y garantías suficientes para la participación

política electoral, el ejercicio de la oposición, la participación ciudadana directa en la institucionalidad pública, y la movilización social y la protesta pacífica.

El punto 3, sobre el «Fin del conflicto», incluye los asuntos del «Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP» y la «Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses»–. Con todas las implicaciones que tenía el abandono de las armas y el hecho de empezar a participar en la vida política y el proceso de democratización en el marco de un acuerdo incompleto –en el que no participaban ni la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) ni las bandas derivadas del paramilitarismo con vínculos establecidos con sectores de las Fuerzas Militares, que no fueron objeto de una denodada acción represiva por parte del Estado–, el punto 3 del Acuerdo comprometió a las partes a «establecer 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN)» para el proceso de reincorporación económica, social y política de la guerrilla, con enfoque territorial (Acuerdo Final, 2016: 61). En todo caso, la reincorporación no se reduciría a estos espacios ni a los procesos productivos de los exguerrilleros, sino que, por el contrario, estaría articulada al proceso de democratización del país por medio del llamado «Pacto político nacional», en punto 3.4.2., que implica involucrar a todas las fuerzas vivas de la sociedad desde los territorios. Según se afirma en el Acuerdo Final,

> el Gobierno Nacional y el nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, se comprometen a promover un Pacto Político Nacional y desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, las fuerzas vivas de la Nación, la sociedad organizada y las comunidades en los territorios, sindicatos, el Consejo Nacional Gremial y los diferentes gremios económicos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso, la academia e instituciones educativas, las organizaciones de mujeres y de población LGBTI [lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales], de personas en condición de discapacidad, jóvenes, los pueblos y comunidades étnicas, las organizaciones de víctimas y de defensoras y defensores de derechos humanos y las demás organizaciones sociales. (Acuerdo Final, 2016: 80)

El punto 4, sobre la «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas», parte de reconocer que «la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico» (Acuerdo Final, 2016: 98); y afirma, por ello, que es

fundamental transformar las condiciones de «bienestar y buen vivir» de las poblaciones que habitan el campo y que se han visto sometidas a las condiciones impuestas por extractivismo ilegal, criminal y transnacional del narcotráfico. De allí que, en los considerandos del punto se afirma que

> es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico. (Acuerdo Final, 2016: 99)

Y, además,

> que un aspecto de la solución al problema de las drogas ilícitas es la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, para lo cual es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos. (Acuerdo Final, 2016: 100)

De esta forma, un «enfoque de salud pública» complementaría la transformación de las condiciones que favorecen la existencia de los cultivos, que el narcotráfico genera para su negocio ilegal.

El reconocimiento de especificidades territoriales y, en particular, de usos ancestrales de la planta de coca, con todas sus potencialidades de uso lícito, permitía que un enfoque territorial y participativo diera sustento al «Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)», consignado en el punto 4.1, «en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral» (Acuerdo Final, 2016: 104).

El Punto 5 del Acuerdo Final, referente al «Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto», y que define el «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos», comenzó con la afirmación, siempre citada por las partes, de que «resarcir a las víctimas está en el centro del Acuerdo» (Acuerdo Final, 2016: 124). En consecuencia con esta idea, era obligatorio, como se afirmó en los considerandos del punto, reconocer la dimensión territorial de la victimización. En la perspectiva del Acuerdo,

> son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo. (Acuerdo Final, 2016: 126)

Las víctimas, pues, no se encuentran solo en ciertos territorios rurales, sino que, en el ámbito nacional, se ha configurado un proceso de territorialización de la guerra que ha tenido expresiones diferenciadas entre distintos grupos sociales de las regiones, del campo y la ciudad, de ricos y pobres, de mestizos, mulatos y zambos, de hombres y mujeres, de personas con opciones sexuales y creencias religiosas (emergentes, reemergentes o clásicas), y de partidos políticos. La sociedad colombiana, toda, está involucrada en el conflicto social y político, de más de cincuenta años, que ha tenido todo que ver con la falta de salud y buen vivir en el país, y el Acuerdo Final permite hacer consciencia de ello. No obstante, incluso la manera de sentirse y definirse como víctima es opuesta y deviene de narrativas diferentes –el presidente de FEDEGAN y los delegados de las organizaciones campesinas y étnicas lo mostraron–, y sería muy difícil entrar en un proceso de reconciliación, como el que pretendía tomar curso, con perspectiva territorial y en los ámbitos locales, regionales y nacional, de forma simultánea.

Finalmente el punto 6 sobre «Implementación, verificación y refrendación», consecuente con el Acuerdo, tiene el propósito y la estructura para dar cuenta del proceso en todas sus expresiones territoriales de niveles locales, regionales y nacional. De esta forma, lo territorial no debe verse como un asunto de tierras y servicios para campesinos, sino, más bien, como una orientación política para la paz, que permitiría construir una ruta de transformación de la territorialización que ha llevado a la guerra, la degradación del conflicto y al exterminio del otro, hacia una territorialización de una paz estable y duradera.

Tensiones entre las territorialidades de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

Con el ánimo de contrastar las territorialidades en las subregiones PDET y las que se podrían percibir en los PNRRI, la Red SaludPaz UNal realizó dos procesos: de un lado, llevó a cabo seis encuentros regionales sobre los PNRRI, en algunas de las subregiones PDET, en asocio con universidades regionales y algunas organizaciones sociales de la subregión, entre noviembre de 2018 y abril de 2019, que culminaron con un encuentro nacional de delegados en mayo de 2019; y de otro, llevó a cabo un foco de expertos para el análisis de los borradores de los PNRRI en octubre de 2019. Los procesos permitieron identificar las tensiones entre territorialidades construidas en los territorios más afectados por el conflicto armado y en la institucionalidad de los sectores del Estado, como se verá a continuación.

Territorialidades en tensión en los PDET

Conclusiones de los encuentros regionales

En los seis encuentros regionales sobre los PNRRI participaron organizaciones sociales diversas, miembros de las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización, entonces Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y universidades aliadas, con el fin de recoger la experiencia de los procesos de formulación de los PDET y construir, desde las regiones, una visión compartida sobre los referentes y lineamientos de política pública y de articulación entre los procesos territoriales y los PNRRI. La metodología de los encuentros regionales incluyó la exploración de la percepción colectiva sobre los PNRRI que fueron contemplados en el documento CONPES 3932 de junio de 2018, con el título «Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial», más conocido como Plan marco de implementación (Colombia, CONPES, 2018).

Los encuentros regionales incluyeron las subregiones PDET Alto Patía-Norte del Cauca, en Popayán (Cauca) y en Buga (Valle); Sierra Nevada-Perijá, en La Paz (Cesar); Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, y Macarena-Guaviare, en Florencia (Caquetá); Urabá Antioqueño, en Apartadó (Antioquia); y Medio Atrato, en Quibdó (Chocó).

Para el momento en que se preparaban los encuentros regionales se había iniciado el gobierno del presidente Iván Duque, expresión del sector político que había ganado el referendo con la negativa a refrendar lo acordado en La Habana, y la exigencia de revisar varios asuntos. Desde la campaña presidencial este sector había hablado de «hacer trizas» el acuerdo de paz (Semana, 2017), y la tensión fue evidente en el debate y la aprobación de la ley estatutaria que reglamentaría la Justicia Especial para la Paz (JEP). Una vez aprobada, en diciembre de 2018, y declarada exequible por la Corte Constitucional, en marzo de 2019, el presidente Duque, con base en el concepto de fiscal general, Néstor Humberto Martínez, presentó al Congreso seis objeciones a la ley estatutaria para la JEP, y la intención de presentar otro proyecto de ley. La votación en la Cámara y en el Senado no resultó favorable a las objeciones presidenciales y, en consecuencia, tampoco la Corte Constitucional las aceptó. El presidente se vio obligado a firmar la ley estatutaria 1957 del 6 de junio de 2019, pero quedaba clara su posición respecto del proceso de paz (Matías Camargo, 2019).

Para ese momento también se discutía el caso de Jesús Santrich, uno de los negociadores de las FARC-EP a quien se le había detenido, desde abril de 2018, por presuntamente participar en una gestión de narcotráfico, seis meses después de haber sido firmado el Acuerdo Final (Torrado, 2019). El malestar social ante un posible fracaso del proceso de paz era generalizado. La fase de formulación de los PDET se había cerrado y varios PATR en algunas de las 16 áreas priorizadas, conformadas por los 170 municipios, igualmente priorizados, ya habían sido formulados.

Las metodologías, de acuerdo con las dinámicas territoriales, como lo indican los documentos de relatoría,[17] fueron diversas entre los encuentros regionales. Del análisis de conjunto, realizado por el equipo de la Red SaludPaz UNal, pueden ponerse de relieve los siguientes problemas comunes relacionados con la implementación del Acuerdo Final, en especial con los PDET, el PNIS, y también sus posibles articulaciones con el nivel municipal, departamental y nacional de la gestión pública.[18]

[17] Al respecto ver las relatorías de los encuentros regionales en la página web de la Red SaludPaz: www.redsaludpaz.org.

[18] La síntesis de los problemas comunes y el análisis de la Red SaludPaz UNal se encuentra disponible en: http://www.redsaludpaz.org/sp/docs/2019/EPPUsintesis.pdf

Problema 1 – Los PDET o la frustración de una apuesta por el territorio

La experiencia con los PDET se recogió en todos los encuentros regionales. Estos procesos habían despertado mucho interés y creado grandes expectativas entre las comunidades, las organizaciones de base y las autoridades locales, por cuanto se entendían como un camino hacia la eliminación de las llamadas «causas de la guerra», a partir de la transformación de los territorios y la superación de la desigualdad acumulada por décadas. Sin embargo, el proceso de planeación no tuvo los alcances esperados y amenazó con constituirse en una nueva frustración.

En estas experiencias se dio cuenta de una tensión permanente entre las expectativas territoriales y la lógica burocrática e instrumental del Estado, que se ha materializado en una lista de servicios «priorizados» a la manera de «lista de mercado», como se señaló especialmente en el encuentro de Popayán (Cauca). Esta instrumentalización técnica se acompañó de una sistemática subordinación de las comunidades, separadas del control del proceso y sin claridad sobre la viabilidad de sus propuestas. En estas condiciones, la distancia entre la institucionalidad presente –Agencia para la Renovación del Territorio (ART)– y los procesos comunitarios de base se profundizó, y no fue reconocido el acumulado de resistencias, saberes y visiones de la autogestión histórica de los territorios.

Varios participantes en los encuentros regionales señalaron que en la formulación de los PDET prevaleció un enfoque territorial restringido y arbitrario, en la medida en que se excluyeron municipios vecinos con los cuales los municipios priorizados comparten historias, identidades y experiencias de organización y apropiación del territorio.

A pesar de la subordinación de las comunidades y de los problemas con el enfoque territorial, en aquellos territorios en los que había comunidades organizadas fuertes, la negociación fue tan intensa y productiva que algunas lograron insertar de mejor manera su visión y expectativas en los PDET. Así aparece registrado en las experiencias del Cauca, Caquetá-Meta y el Chocó. Las comunidades del Medio Atrato, en Quibdó, (Chocó), por ejemplo, lograron una impronta gracias a su visión previa del Plan de Reparación Colectiva Integral, y formularon un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y, además, Étnico (PDETE).

Las metodologías para la construcción de los PDET se caracterizaron por el predominio de los tiempos institucionales y burocráticos sobre los tiempos de acuerdo y gestión comunitaria. Los pueblos indígenas del Cauca, por ejemplo, insistían en una ruta que respetara los momentos autónomos en las comunidades para revisar las apuestas de los

Planes de Vida previos, e incorporarlas en los PDET, pero la institucionalidad impuso sus ritmos y lo impidió.

En el momento de realizar los encuentros regionales el proceso PDET parecía detenido. No estaban claras las responsabilidades institucionales, la fuente de los recursos para soportar las iniciativas acordadas, ni la ruta para su concreción como proyectos de inversión. El Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), resultado final del ejercicio, no tenía recursos adjudicados ni un mecanismo que permitiera la articulación con los planes municipales o departamentales de desarrollo. En muchos casos la gestión financiera se reducía a la canalización de recursos de fuentes existentes y no eran claros los recursos complementarios del orden nacional, de cooperación internacional o de regalías. No se veían las relaciones entre PDET y PNIS, aun cuando la proximidad territorial fuera evidente y para nada se mencionaba la existencia de los PNRRI. Entre tanto, en regiones como Apartadó (Antioquia), recién comenzando el proceso, se anunciaban prácticas de corrupción, «politiquería», negocios y clientelismo en las alcaldías.

A esta altura no se veía cómo se incorporarían los PATR y sus necesidades presupuestales en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 aprobado en el Congreso de la República. En el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras se había logrado concertar y protocolizar una inversión de 19 billones de pesos para el cuatrienio, pero no se sabía si sería incorporada o no en el plan plurianual. Por su parte, las comunidades indígenas esperaban continuar con la mesa de diálogo con el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI), pero no parecía haber avances, y no se entendían las relaciones entre este espacio, los PDET y el borrador del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) que había elaborado el mismo ministerio.

Problema 2 - Visiones y proyectos territoriales en conflicto: disputas por la tierra

Las disputas por la tierra aparecieron como un problema priorizado en los diferentes encuentros regionales. Una constante en los territorios tenía que ver con el tipo de diagnóstico que se construía desde las lógicas institucionales que, en la mayoría de los casos, no eran sensibles a las particularidades territoriales ni a la inequidad en la distribución de la propiedad. Se hicieron evidentes distintas visiones del «desarrollo rural»: una, la de las organizaciones sociales rurales, más próxima a los criterios de la RRI –redistribución y restitución de tierras, nuevo ordenamiento territorial y catastro multipropósito–, y otra, la del Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno –desarrollo centrado en cadenas de valor de grandes proyectos de inversión agroindustrial y extractivismo minero-energético–. Entre

tanto, el narcotráfico se expandía y las territorialidades en conflicto, propias de la guerra, reaparecían.

En varias oportunidades se denunció que el Estado no respondía a las demandas de las comunidades frente a los daños ambientales y que, en cambio, se inclinaba por respetar los intereses de las empresas mineras y agroindustriales. Ante esto, varios participantes en los encuentros veían al Estado como un promotor de conflictos más que como un garante y equilibrador. El traslape que existe en la delimitación territorial entre las zonas de reserva campesina, los resguardos, los parques naturales nacionales y los predios que tienen presencia de minería legal e ilegal –como se apreció en el Cauca o en la zona de litigio entre los departamentos del Meta y Caquetá y el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)– quedó en evidencia, así como el hecho de que sin resolver las tensiones territoriales del traslape entre límites municipales o departamentales no habría posibilidad de implementar el Acuerdo Final de manera integral.

Problema 3 - Profundización de la crisis ambiental

La intensificación del modelo extractivista se denunció en los encuentros regionales, de manera sistemática, por sus efectos de grave contaminación del agua y del aire, afectación de la vida vegetal y animal, y de la producción de alimentos, y daño profundo de la salud y el «buen vivir» en los territorios. En el mismo sentido, se denunció el riesgo de pérdida de saberes y prácticas culturales de comunidades campesinas, indígenas y negras.

El problema ambiental ha preocupado a las comunidades y sus líderes de tiempo atrás y ha estimulado procesos de organización y movilización campesina que proponen alternativas al desarrollo. Esta acción colectiva se ha expresado, entre otros aspectos, en la protección y cuidado del agua, la reforestación y la gestión ambiental del territorio. Entre tanto, los programas del Estado llevaron propuestas de revolución verde –siembra de variedades resistentes, mecanización y uso de fertilizantes, plaguicidas y riego por irrigación– en un escenario de desregulación de la demarcación de los ecosistemas. En regiones como La Macarena emergieron nuevos conflictos socioambientales caracterizados por la intensificación de la deforestación, la instauración violenta de nuevos nichos económicos orientados hacia la ganadería extensiva y el avance en las concesiones petroleras.

Problema 4 - Salud rural o expansión de los mercados de la salud

En los encuentros regionales en los que se abordó el tema de salud rural se discutieron las principales características del sistema de salud actual. Las comunidades denunciaron que este es un sistema fragmentado, orientado por la lógica de mercado, que favorece los

intereses privados, es centralizado, vertical y no participativo, no dialoga con las necesidades territoriales particulares, ha profundizado las inequidades por medio de las múltiples barreras económicas, geográficas, administrativas, culturales y burocráticas que impone a la población rural para su atención, y ha cerrado servicios de salud en el campo y debilitado las actividades preventivas y la salud pública.

Se hizo evidente que la oferta de servicios de salud en los territorios es casi inexistente y que las pocas instituciones que existen en las regiones presentan graves problemas de infraestructura, de dotación y de mínima o nula presencia de personal, y se resaltó que la falta de participación y control comunitario frente al manejo de los recursos ha favorecido y afianzado la corrupción y el clientelismo. En el encuentro de la Subregión Medio Atrato, en Quibdó (Chocó), se señaló, por ejemplo, que las víctimas del conflicto encuentran una serie de obstáculos institucionales en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en la medida en que no se reconocen las especificidades de las necesidades en salud en tanto víctimas, más allá de algunas actividades del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

Para la puesta en marcha de un PNSR como plantea el Acuerdo Final, aparte de la construcción de hospitales y disposición de ambulancias, las comunidades reclamaron una atención más preventiva, de Atención Primaria en Salud, desarrollada por personas de la misma comunidad, sin exclusión y desprecio por la medicina tradicional, con puestos de salud en las veredas atendidas por ellas mismas, con talento humano y dotación suficientes, y financiados directamente por el Estado.

Problema 5 – Género: invisibilización y falta de reconocimiento

Aunque en los PDET y en los PNRRI se hablara de «enfoque de género», en los encuentros regionales se hizo patente la invisibilización y la falta de reconocimiento de las mujeres como víctimas del conflicto y agentes clave para la construcción de paz y el etnodesarrollo de los territorios. Varias mujeres afirmaron que el enfoque de género brilló por su ausencia en los procesos PDET y que les preocupaba, por ejemplo, que en los mecanismos para el acceso a la propiedad de la tierra, los proyectos productivos, los servicios técnicos y las opciones de financiamiento no se reconocieran las asimetrías de género existentes ni se hiciera una discriminación positiva hacia las mujeres –como se había acordado–, y que no hubieran sido atendidas las denuncias sobre violación de derechos a personas LGBTI.

Problema 6 – Conflictos interétnicos e interculturales

En algunos de los encuentros regionales se denunció la fragmentación de las territorialidades étnicas y campesinas en ausencia de un ejercicio estatal de ordenamiento interétnico e intercultural que resolviera las problemáticas históricas e integrara las visiones coexistentes en los territorios. Muchas veces, la postura gubernamental incentivó nuevas inequidades y fracturas sociales, dada la lógica de mercado con que vienen asistiendo los diferentes gobiernos a los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

Situaciones específicas de conflictos por la tierra que dan cuenta de la radicalización de la diferencia étnico-cultural fueron exaltadas especialmente en dos de los encuentros regionales. En el encuentro en Popayán, Cauca (subregión PDET Alto Patía-Norte del Cauca), se cuestionó el traslape que existe entre la delimitación territorial de las ZRC, los resguardos indígenas, los parques naturales nacionales y los predios con minería legal e ilegal. Y en el encuentro en La Paz, Cesar (subregión Sierra Nevada-Perijá), se develaron tensiones entre la comunidad indígena Yukpa y los campesinos, generadas por la oposición radical de las autoridades indígenas a la ZRC. De acuerdo con las discusiones propiciadas en estos encuentros, estas tensiones vienen siendo generadas por terceros interesados en especular con el precio de la tierra. De ellas han sacado partido las empresas mineras y agroindustriales con procesos de acaparamiento y concentración de tierras que han sido promovidos por las concesiones mineras, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES), y políticos, que otorgan derechos opuestos a las expectativas que sobre esos territorios tienen las demás comunidades indígenas y campesinas.

Problema 7. Recrudecimiento del conflicto y derecho a la vida

En los encuentros regionales se reconoció que, con la salida de las FARC-EP de algunos territorios, se venía produciendo una nueva ocupación territorial por parte de actores armados de otras guerrillas, los paramilitares, el narcotráfico y las explotaciones ilegales de minerales y maderas. La situación no había sido aun suficientemente reconocida por las autoridades departamentales y nacionales, y se había empezado a generar un nuevo ciclo de violencia y revictimización de las comunidades que comenzaba con el asesinato de los líderes y las lideresas más activos y visibles de las diferentes organizaciones sociales en la defensa de las territorialidades campesinas, negras e indígenas.

Problema 8: Estado, organizaciones sociales y ausencia de autonomía

Las comunidades y organizaciones sociales, en sus diversas formas –núcleos veredales, comités de salud, juntas de acción comunal, pequeños productores, campesinado ambientalista, mujeres, cabildos indígenas y negritudes, entre otras–, fueron reconocidas en

los encuentros regionales como pilares fundamentales para decidir el rumbo del Acuerdo Final y construir paz en los territorios. Sin embargo, en algunos de estos encuentros se reconoció la desarticulación de las comunidades y organizaciones sociales; en otros se denunció que, a pesar de contar con organizaciones consolidadas, estas fueron desconocidas como interlocutores válidos; y en algunos otros se dio a conocer que las comunidades y organizaciones sociales lograron acuerdos, pero estos no fueron implementados.

En diferentes espacios los aportes de la sociedad civil a la implementación del Acuerdo Final no han sido vinculantes. Es el caso de la formulación de los PDET, la formulación de los PNRRI, los acuerdos de salud indígena en la subregión PDET Alto Patía-Norte del Cauca, los acuerdos con las negritudes en la subregión PDET Medio Atrato y la implementación del PNIS en los departamentos de Meta y Caquetá.

De otra parte, se presenta como problemático que los fondos económicos para las organizaciones solidarias y las asociaciones y cooperativas hayan sido gestionados y financiados desde lo local, con recursos propios y con mínimo apoyo institucional; y que persista la ausencia de procesos de control y verificación de recursos para la ejecución de proyectos, ya que tales recursos, o no llegan a las comunidades –con frecuencia, terceros ajenos al territorio presentan y ejecutan proyectos locales, sin contar con las organizaciones sociales–, o no responden a sus expectativas.

Problema 9. Burocratismo y precariedad estatal en los territorios

Un problema común referenciado en algunos de los encuentros regionales es la poca capacidad de las instituciones del gobierno para responder de manera efectiva a las demandas del Acuerdo Final. Aunque las comunidades esperaban que ocurriera una adaptación o armonización de las normas y políticas públicas, no se percibió un esfuerzo en esa dirección, y, como se verá más adelante, el asunto se hizo más evidente cuando se analizaron los PNRRI. En el ámbito local, sin embargo, la percepción era más de precariedad institucional en los entes territoriales que de falta de articulación.

Problema 10 – Precariedad generalizada de la educación en el ámbito rural

La educación es uno de los sectores en los que, con gran intensidad, se ha develado la inequidad histórica que, en muchos sentidos, afecta a la ruralidad colombiana: cobertura, calidad, pertinencia, infraestructura, pedagogía e ingreso a programas de educación superior, entre muchos otros aspectos. En varios de los encuentros regionales se denunciaron estas y otras inequidades en educación rural. Se informó que no existen aulas adecuadas, que los cursos tienen entre 50 y 60 estudiantes, y que un docente por contrato

–quien además no presta sus servicios todos los días de la semana y no cuenta con la capacitación suficiente para ejercer su labor– tiene a su cargo varios cursos. De otra parte, se denunció maltrato psicológico por parte de los docentes, especialmente hacia indígenas, para quienes no existe una política de educación diferenciada.

En educación superior el panorama tampoco era alentador. En varios de los encuentros regionales se denunció la poca oferta de programas públicos de educación superior y la casi exclusiva presencia del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con sus programas de educación para el trabajo. Se puso de relieve que, aunque en algunas ocasiones se han ofrecido programas de educación superior, estas iniciativas han fracasado. La iniciativa de la Universidad Popular del Cesar, por ejemplo, fracasó por las enormes distancias que debían recorrer los estudiantes para llegar a las aulas y por la insuficiencia de sus recursos para el transporte y los gastos universitarios, entre otros asuntos.

Problema 11 – Entre la crisis y la soberanía alimentaria

La práctica de la ganadería extensiva y la ausencia de cultivos diversos fueron denunciados en los encuentros regionales como amenazas para la soberanía alimentaria en los territorios. La deforestación surgió como una preocupación central en los territorios y se identificó con la ausencia del Estado o su complicidad con intereses comerciales regionales. Con excusas de protección ambiental o falta de recursos, el gobierno ha rechazado proyectos de desarrollo local, pero, simultáneamente, ha autorizado la deforestación, contaminación y expropiación de los recursos naturales con concesiones minero-energéticas o agroindustriales a gran escala. En la Serranía de Perijá, por ejemplo, hay 200.000 productores, pero el 80% de los alimentos que se consumen provienen de fuera. Los productos principales de la región son café, cacao y maíz, en su orden, pero estos salen a la venta a precios muy bajos. Para transportar el cacao al departamento de Santander, por ejemplo, los acaparadores exigen altos índices de producción, y, entre tanto, los campesinos no tienen qué comer.

Problema 12 – Precariedad y deterioro histórico de la infraestructura en el territorio

Los encuentros regionales pusieron en evidencia que la falta de infraestructura vial es característica de los territorios. Mientras los macroproyectos de integración vial avanzaban, las comunidades denunciaban el retraso de los proyectos de construcción o reparación de las vías terciarias, y en la subregión del Urabá Antioqueño, por ejemplo, no se lograba avanzar en el pacto para «legalizar» las vías terciarias construidas por las comunidades.

Sobre el tema de vivienda, también había mucho malestar entre las comunidades. En el ETCR Tierragrata, por ejemplo, se reclamaba la posibilidad de construir viviendas ecosostenibles, apelando a energías alternativas –solar y eólica, como una oportunidad regional– en las que se considerara la composición de las familias, con algo más de dos cuartos, y se tuvieran habitaciones para los trabajadores –frescas y con terrazas donde colgar las hamacas– y para almacenar la producción. Las propuestas, sin embargo, no fueron atendidas para el PATR.

Problema 13 – Desarraigo, comunidad y territorio

El arraigo cultural en las regiones se ha venido perdiendo. En ausencia de propuestas estatales para que el campo sea autosostenible y sus productos sean comercializables, los niños y las niñas siguen desertando de las escuelas para trabajar. La falta de oportunidades para los jóvenes ha ocasionado un aumento muy preocupante del consumo de sustancias psicoactivas y de las adicciones, y en las manos de los más viejos, y sin protección social, está quedando la producción. El relevo generacional es inexistente. En el Cauca, por ejemplo, los sabedores indígenas no están logrando comunicar su saber sobre la necesidad de la defensa de la tierra a la juventud, y se debilita así el arraigo.

En contraste, en la Serranía de Perijá existe un gran arraigo por la tierra, la agricultura y las prácticas productivas propias con compromiso ambiental y disposición a participar, pero una sistemática extracción de madera por parte de transnacionales apoyadas por políticas gubernamentales está afectando seriamente el territorio.

Entre tanto, en las ciudades no se reconocen las poblaciones indígenas y negras urbanas, y se sigue proponiendo una dicotomía falsa entre centros poblados prósperos y ruralidades indígenas y campesinas atrasadas.

Frente a estas problemáticas se presentaron propuestas específicas que, en síntesis, implicaban la puesta en marcha de lo pactado en el Acuerdo Final, con énfasis en la especificidad territorial, étnica y de género que se enunció en su momento.

Conclusiones del Encuentro Nacional

El Encuentro Nacional se llevó a cabo en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, los días 24 y 25 de mayo de 2019, con la participación de delegados y delegadas de organizaciones sociales y universidades de las cinco subregiones de los PDET relacionadas con los encuentros regionales. Los problemas comunes

identificados en los encuentros regionales fueron discutidos en mesas temáticas y se llegó a un conjunto de conclusiones que fueron expresadas en la forma de un comunicado, por parte de diez organizaciones sociales campesinas, indígenas y afro de carácter local, regional y nacional, un ETCR, ocho universidades públicas y privadas, y dos organizaciones internacionales, en los siguientes términos:

> Expresamos nuestra indignación por el asesinato sistemático de líderes y lideresas de organizaciones sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y excombatientes en los territorios más afectados, generando un nuevo ciclo de exterminio, similar al ocurrido con el caso de la Unión Patriótica en los años ochenta. En consecuencia, exigimos al Estado el cumplimiento de su deber constitucional de garantizar el derecho fundamental a la vida en todo el territorio nacional. La negligencia del Estado en la investigación y aplicación de justicia efectiva en los cientos de casos que se vienen presentando en los territorios ha generado un recrudecimiento del conflicto, con todas las consecuencias en términos de violación sistemática de derechos y desplazamiento de las poblaciones.
>
> Después de más de dos años de firmado el Acuerdo Final, su implementación se encuentra aún en ciernes. A pesar de algunos avances, la falta de cumplimiento efectivo de los procesos de restitución de tierras y de los compromisos establecidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), están generando frustración y desconfianza en las comunidades, al tiempo que abre paso a la reactivación de los actores armados que disputan la explotación de las tierras y los recursos naturales en los territorios priorizados y aledaños.
>
> Por su parte, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), que fueron planteados en el punto 1.3 del Acuerdo Final como una serie de estrategias para transformar las condiciones de la ruralidad y pagar la deuda acumulada con la población campesina-indígena-afro que la vive y trabaja día a día, profundizan la visión reducida del campo como un territorio homogéneo habitado por «población rural dispersa y de difícil acceso», sin reconocer la diversidad étnico-cultural y sociopolítica de los territorios ni la interdependencia entre el campo y las ciudades. Por el contrario, se asume a las mujeres, indígenas, negros y campesinos como «poblaciones vulnerables» merecedoras apenas de «subsidios» en todos los sectores, con la total descoordinación entre estos últimos. Entre tanto, se entregan los recursos públicos a empresarios privados para la provisión de «servicios», sean ellos de asistencia técnica, de salud, de educación o de alimentación, sin posibilidad alguna de fortalecer las comunidades y las instituciones públicas en los entes territoriales, de manera descentralizada, para construir una verdadera transformación de las condiciones de vida en la ruralidad con soberanía, paz

> y democracia. Empezar a cambiar este estado de cosas exige que las comunidades rurales y sus organizaciones legítimas participen de manera activa y efectiva en la formulación y ejecución de los PNRRI.
>
> Entendemos el proyecto de transformación de la ruralidad como un camino hacia el «Buen vivir», esto es, una nueva forma de relacionamiento con la naturaleza que respete sus derechos, proteja y cuide la vida humana y la no humana, y se convierta en alternativa al desarrollo extractivista, depredador y violento que se impulsa desde los grupos económicos nacionales y las grandes corporaciones internacionales. Hacemos un llamado a las comunidades, tanto del campo como de las ciudades, a construir esta alternativa al desarrollo dominante y a continuar con la movilización social que tiene por protagonistas a las organizaciones comunitarias y sociales, universidades, autoridades municipales y regionales que desde sus experiencias y procesos locales continúan firmes en su decisión de seguir apostándole a la paz desde los territorios y a la construcción de un nuevo país. (Red SaludPaz, 2019)

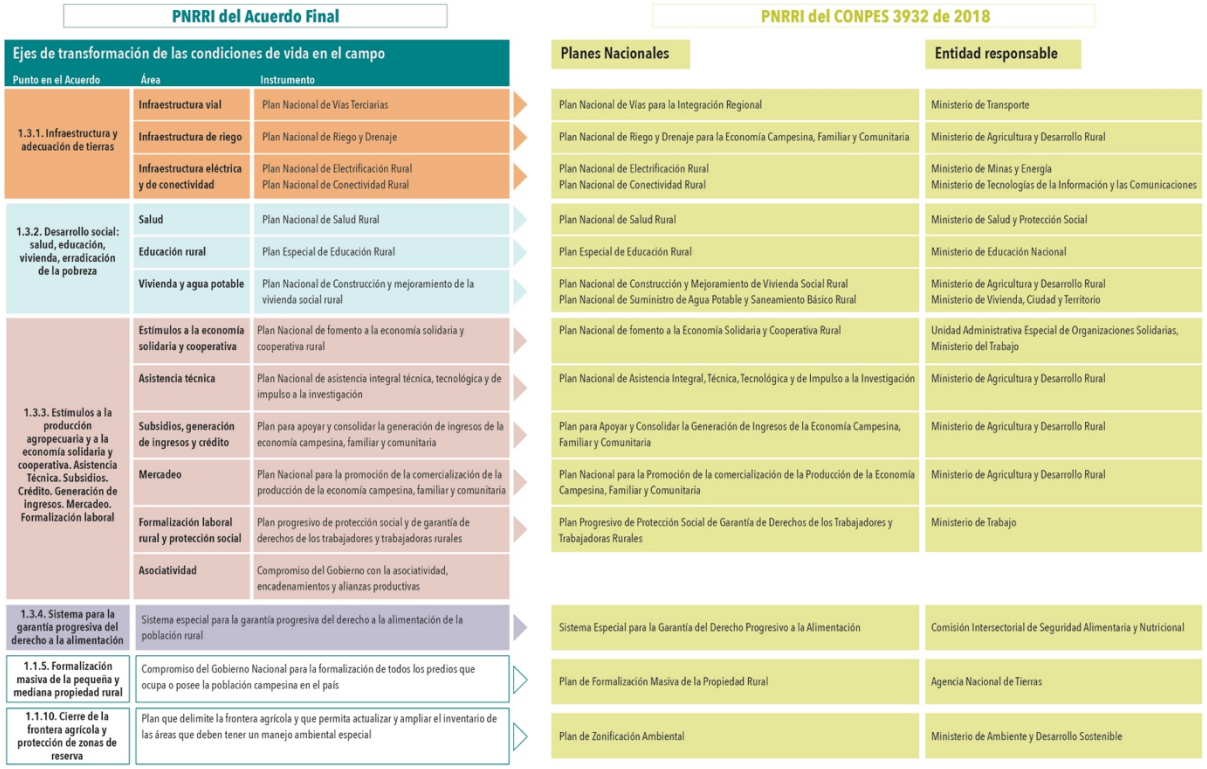
En este sentido, el encuentro nacional dio cuenta del malestar percibido desde los territorios con la manera en que se venía implementando el Acuerdo Final pero, sobre todo, de las distancias entre las territorialidades de las diversas ruralidades de las áreas PDET y la visión de los territorios desde los escritorios del Estado, en especial, del poder ejecutivo nacional.

Territorialidades en tensión en los PNRRI

En el ejercicio de discusión denominado «Foco sobre el análisis crítico de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3 del Acuerdo Final)», realizado el 25 de octubre de 2019, la Red SaludPaz UNal recogió, con base en algunas preguntas guía, el aporte de varios expertos.

El documento CONPES 3932 de 2018, sobre el plan marco de implementación, orientó la formulación de 16 PNRRI –dos más de los que había sido incluidos en el punto 1.3 del Acuerdo–, pero en la lógica sectorial, tradicional del Estado, que había podido ser quebrantada con la organización en ejes pactada en el Acuerdo. En sintonía con esta idea, la siguiente tabla (Tabla 2) presenta la organización de los Planes en el CONPES (CONPES 3932, 2018), en contraste con la organización de los Planes en el Acuerdo Final (2016: 23-34) presentados en la Tabla 1.

Tabla 2. PNRRI del Acuerdo Final y el CONPES 3932 de 2018



PNRRI del Acuerdo Final			PNRRI del CONPES 3932 de 2018	
Ejes de transformación de las condiciones de vida en el campo			Planes Nacionales	Entidad responsable
Punto en el Acuerdo	Área	Instrumento		
1.3.1. Infraestructura y adecuación de tierras	Infraestructura vial	Plan Nacional de Vías Terciarias	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Ministerio de Transporte
	Infraestructura de riego	Plan Nacional de Riego y Drenaje	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Infraestructura eléctrica y de conectividad	Plan Nacional de Electrificación Rural Plan Nacional de Conectividad Rural	Plan Nacional de Electrificación Rural Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
1.3.2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza	Salud	Plan Nacional de Salud Rural	Plan Nacional de Salud Rural	Ministerio de Salud y Protección Social
	Educación rural	Plan Especial de Educación Rural	Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación Nacional
	Vivienda y agua potable	Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de la vivienda social rural	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral	Estímulos a la economía solidaria y cooperativa	Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural	Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Ministerio del Trabajo
	Asistencia técnica	Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación	Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Subsidios, generación de ingresos y crédito	Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Mercadeo	Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Formalización laboral rural y protección social	Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Ministerio de Trabajo
	Asociatividad	Compromiso del Gobierno con la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas		
1.3.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural		Sistema Especial para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural	Compromiso del Gobierno Nacional para la formalización de todos los predios que ocupa o posee la población campesina en el país		Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Agencia Nacional de Tierras
1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva	Plan que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial		Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El contraste de los Planes pone de relieve la sectorialización, fuera de duda, a que fueron sometidos los Planes entre el Acuerdo y el CONPES: en el CONPES, a cada Plan se le asignó un ministerio o alguna de sus instancias como entidad responsable, y en la sectorialización que orientó el ejercicio, los ejes más comprehensivos pactados en el Acuerdo se perdieron de vista. Entretanto, la falta de compromiso del Gobierno con la asociatividad, los encadenamientos y las alianzas productivas se puso de relieve. Por otra parte, el contraste de los Planes deja ver la emergencia de dos Planes Nacionales provenientes del punto 1.1 (Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva), y no del punto 1.3 (PNRRI): el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y el Plan de Zonificación Ambiental. Finalmente, en el contraste saltan a la vista algunos cambios nominales de los Planes en el proceso de implementación del Acuerdo.

Con base en documentos de diversa factura y énfasis, se analizaron ocho de los 16 Planes orientados por el CONPES, y se identificaron los elementos comunes que se presentan a continuación, y que indican la territorialidad concebida desde la burocracia sectorial del ámbito nacional.

El concepto de ruralidad

La Misión para la Transformación del Campo es una especie de «tanque de pensamiento» del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que tuvo a su cargo la definición de «los lineamientos de política pública […] para el desarrollo rural y agropecuario» en Colombia, por 20 años (DNP, 2016). En su informe, presentado en 2015, la Misión para la Transformación del Campo declaró las «ideas fuerza» de su marco conceptual, y las propuso, en los siguientes términos, «como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural»:

> - La necesidad de fomentar un *enfoque territorial participativo,* que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a *los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.*
>
> - La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca *la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales* [...] [lo que] implica […] superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales […] como agentes de desarrollo productivo[,] como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.
>
> - La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la *provisión adecuada de servicios y bienes públicos* que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias. (Colombia, DNP, 2015: 4-5) (cursivas en el original)

A partir de este marco conceptual, la Misión para la Transformación del Campo define las «categorías de ruralidad» que deberán «ser incorporadas en el conjunto de las políticas públicas» y que, en sus palabras, «respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución de la población entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación» (Colombia, DNP, 2015: 8). Se trata de las categorías «Ciudades y aglomeraciones», «Intermedio», «Rural» y «Rural disperso». «De acuerdo con esta clasificación», se afirma, «la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado […] [y] muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias» (Colombia, DNP, 2015: 8). Precisamente, en este sentido, la Misión para la Transformación del Campo define «ruralidad», «como un continuo, que […]no desaparece aún en nuestras grandes urbes» (Colombia, DNP, 2015: 8).

Con esta idea en mente, en las políticas públicas se habla de focalizar la acción en las personas y familias que habitan el ámbito «rural y rural disperso», donde la baja densidad poblacional y las barreras geográficas explican la escasa infraestructura vial y la baja disponibilidad y

accesibilidad a servicios públicos básicos de agua, saneamiento, electricidad, conectividad, salud, educación y asistencia técnica, entre otros; y, aunque esta perspectiva permitió identificar deficiencias en el acceso a bienes y servicios en el campo, el autocentramiento de cada sector y la apuesta por una provisión focalizada mediante el consumo individual, familiar o grupal, ha hecho perder de vista el reconocimiento de la diversidad territorial, étnica y de género que se esperaba del Acuerdo Final, y que las comunidades, consecuentes con sus proyectos de vida, reclamaban.

En casi todos los PNRRI se halla inscrita la concepción de «ruralidad», de categorías demográficas, propuesta por la Misión para la Transformación del Campo, en su informe de 2015.

La idea de «cierre de brechas»

En casi todos los Planes Nacionales se habla de «brechas» entre el campo y la ciudad, en términos de falta de acceso a bienes y servicios, con indicadores contundentes. Esta perspectiva hace pensar que el «cierre de brechas» consiste en lograr que, mediante un modelo de provisión eficiente para individuos y familias, a las áreas «rurales y rurales dispersas» lleguen los mismos servicios que a las ciudades. En esta idea se anida el modelo de intermediación: se asume que el Estado no puede proveer los servicios, y que, en consecuencia, se deben generar estímulos y contratos para que proveedores privados lo hagan, con tarifas aceptables para familias que puedan pagar y subsidio a la demanda para los más «pobres y vulnerables» que demuestren serlo.

Precisamente, el problema de esta perspectiva es que supone que el mismo modelo urbano de provisión de servicios –uno intermediado por agentes privados con tratos diferenciales por capacidad adquisitiva– se puede aplicar, de manera homogénea, en las ruralidades y las ruralidades dispersas, y que esto puede hacerse con la institucionalidad existente en cada sector. Así, aun cuando se habla de participación y consulta previa, se pasan por alto las especificidades territoriales, los saberes, las prácticas y los acumulados de las comunidades, con sus especificidades étnicas e históricas.

El modelo de provisión de servicios vía intermediación privada ha demostrado una incapacidad histórica para reversar inequidades; se trata de un modelo que delega la responsabilidad estatal en terceros y que aletarga y deteriora la institucionalidad pública que, en las condiciones de una ruralidad atravesada por la guerra, debería constituirse como un pilar fundamental de equidad y expansión de la garantía de derechos.

El enfoque diferencial orientado por el concepto de vulnerabilidad

En algunos Planes no se menciona un enfoque diferencial de género, etnia o territorio, y en aquellos en los que se hace, este tiende a interpretarse como focalización para población «pobre y vulnerable». El Plan más explícito en esta manera de entender un enfoque diferencial es el de salud rural (Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2019a: 29; 2019b: 31). En este Plan, el Ministerio de Salud y Protección Social asume el «enfoque diferencial» a partir de los criterios establecidos en el punto 1.3.2.1 del Acuerdo Final, pero, refiriéndose a ellos como «diferenciadores», ha hecho la salvedad de que «es […] necesario diferenciar entre aquellos con carácter universal, porque son comunes a toda la población a intervenir, y aquellos que aportan elementos de priorización o focalización, por señalar alguna característica especial o de vulnerabilidad que debe primar entre toda la población» (Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2019a: 29).

Dentro de los primeros «diferenciadores» se menciona «la característica territorial, dando prioridad a las diferentes dimensiones de la definición de ruralidad», según la clasificación de la Misión para la Transformación del Campo, mencionada antes. Se mencionan también conceptos como «campesinado» y «víctima del conflicto» para diferenciar poblaciones, pero no queda claro qué implicaciones tienen en la práctica (Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2019a: 29; 2019b: 29). Los «diferenciadores» de priorización, por su parte, se basan en la idea de «vulnerabilidad», y se definen por las categorías de género; niños, niñas y adolescentes (NNA); envejecimiento y vejez; personas con discapacidad; población LGBTI o personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, y comunidades o grupos étnicos reconocidos. En este último caso se habla de una «adecuación intercultural de las intervenciones» que «incorpore la medicina propia y saberes ancestrales» en el marco del SISPI y de las prácticas en salud de otras etnias, en especial las negras (2019a: 29; 2019b: 31-32). Con la calidad de «vulnerables», en la acepción restringida y funcional del Ministerio a los mecanismos de focalización, y en la lógica del subsidio a la demanda para pobres, se pretenden resolver todas estas condiciones.

Esta perspectiva es un verdadero obstáculo para el reconocimiento de mujeres, población LGBTI, pueblos indígenas y negros, personas mayores o en situación de discapacidad, e incluso niños, niñas y adolescentes, como sujetos autónomos de derechos interdependientes que ya han sido definidos en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad, por parte de quienes tienen la responsabilidad de ser sus garantes. De aquí surge otro desencuentro entre la institucionalidad sectorial y las territorialidades diversas de las ruralidades del país.

La institucionalidad derivada del «Estado regulador»

El punto anterior tiene que ver con la manera como se ha organizado la institucionalidad estatal para la garantía de los derechos consignados en el pacto constitucional. A pesar de la jurisprudencia y el sentido universalista del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), atados a la igual dignidad de todo ser humano y la ciudadanía social, el arreglo institucional definido en la Constitución de 1991 transmutó estos derechos en «servicios públicos». En varios de los artículos del Título II, capítulo 2, se define cada derecho como un «servicio público», y se agrega, «que podrán prestar particulares». Esta acepción se deriva de la inclusión, en el marco constitucional colombiano, del «nuevo concepto de servicio público» en el cual la definición depende, ya no de la naturaleza del proveedor, sino de la finalidad del interés general. Lamprea presenta así esta perspectiva:

> Contrario a lo sostenido por la noción «subjetiva» o clásica de los servicios públicos introducida por la escuela de Burdeos, el «nuevo» concepto de servicio público resaltaba que los actores privados podían competir con el Estado en igualdad de condiciones para prestar tales servicios públicos. No obstante, el Estado debía garantizar por medio de sus facultades de regulación, control y vigilancia que la búsqueda de maximización del interés individual propia de la iniciativa privada cumpliera con la finalidad de promover el interés general. (Lamprea, 2011: 24).

De esta perspectiva resulta la visión de un «Estado regulador»,[19] capaz de impulsar la participación de agentes privados en la provisión de los servicios, al tiempo que crea mecanismos de regulación para orientarla hacia el interés general. Puede decirse que esta es la ruta de privatización y regulación para todos los servicios públicos tras la Constitución de 1991.

De nuevo, el sector salud resulta ser el mejor ejemplo de regulación del mercado de servicios. Con la Ley 100 de 1993 se construyó un modelo de «competencia regulada» o «pluralismo estructurado» (Londoño y Frenk, 1997), que consiste en que los agentes de un mercado de «aseguramiento» –sean de naturaleza estatal o privada, tengan o no ánimo de lucro–, deben competir con base en ciertas reglas. La regla fundamental es la transferencia de los recursos públicos, provenientes de cotizaciones obligatorias o de impuestos, por parte del Estado a los «aseguradores», que son realmente administradores de esos recursos, en la forma de una «unidad de pago por capitación» (UPC), a cambio de garantizar a los usuarios un plan de

[19] Sobre el Estado regulador y sus «paradojas», ver Sunstein, 1990.

beneficios igual para todos. Este mecanismo obliga a los administradores a obtener sus ganancias, no del mayor valor del pago individual, sino del mayor número de usuarios posible y de la eficiencia en el gasto. Entre menos gasten, más ganan, y entre más logren integrar la administración de los servicios con su prestación directa, más rentabilidad obtendrán, pues el Estado garantiza el ingreso estable de la empresa administradora.

De esta forma, se esperaba que los incentivos estuvieran alineados con el interés general del servicio público de la atención médica. Sin embargo, casi 30 años después de la implementación de la Ley 100 de 1993, la falta de acceso a servicios de salud para la población rural y las consecuencias en materia de resultados en salud son innegables. La explicación más plausible de esta desigualdad respecto del mundo urbano es la falta de rentabilidad de los agentes dominantes y la quiebra sistemática de la red hospitalaria pública que tradicionalmente había prestado estos servicios en el ámbito rural.

De aquí resulta la propuesta presentada en el PNSR por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, de entregar, a la manera de un monopolio, a «aseguradores únicos» la población por áreas rurales y rurales dispersas, como solución para «cerrar las brechas» entre el campo y la ciudad en materia de salud.

La ruta del Ministerio, en contravía del espíritu del Acuerdo Final de reconocer las particularidades territoriales que reclaman las comunidades para construir paz, debilita la gobernabilidad del ente territorial, excluye la participación de las comunidades, subestima los saberes y prácticas ancestrales en salud, y descuida la salud pública y las condiciones de vida que generan malestar, enfermedad y muerte.

En el sector salud también se expresa, más que en ningún otro, la entrada al sistema por la condición de pobre o no pobre. El primero debe demostrar ser pobre por medio de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) para entrar al Régimen Subsidiado –subsidio a la demanda que se traduce en el pago de la UPC por parte del Estado a un administrador–; y el segundo debe cotizar el 12,5% de su ingreso mensual para entrar al régimen si es dependiente, o el 12,5% del 40% de su ingreso mensual si es independiente. Además, quien pueda pagar un plan complementario podrá gozar de mejores oportunidades y mayor calidad. Esta lógica reproduce las desigualdades sociales y no garantiza el derecho fundamental a la salud de manera universal, como ha ordenado la Ley estatutaria en salud (1751 de 2015), interpretada por la Corte Constitucional con la Sentencia C-313 de 2014 (Hernández, 2019).

Si bien el sector salud es el que mejor ha seguido el modelo, todos los sectores del Estado que elaboraron los PNRRI asumen la misma lógica pues de lo que se trata es de avanzar en el desarrollo institucional del Estado regulador. Por ejemplo, en educación, se asume que el Estado se hace cargo de la educación hasta el noveno grado, con un modelo de competencias que homogeniza y que cada vez cuenta con mayor participación de particulares, y que en la educación superior se sostiene el sistema dual, con un modelo de demanda que combina el crédito educativo con el subsidio para pobres que demuestren ser exitosos o «pilos», como los denominó el gobierno Santos, en el que los recursos públicos se trasladan cada vez más a los agentes privados.

En materia de asistencia técnica para campesinos, se habla de una clara separación entre quienes pueden pagar las tarifas de la asistencia ofrecida por los agentes intermediarios y quienes no pueden y deben demostrar ser pobres para recibir un subsidio a la demanda y entrar en el mercado. En agua y saneamiento, con la descentralización y la lógica de subsidio a la demanda para pobres, se ha producido una enorme fragmentación –hay más de 15.000 operadores– y falta de reconocimiento y apoyo a las iniciativas comunitarias, que son también muy numerosas, y, menos aún, a las estrategias de cuidado del agua con medidas de protección ambiental.

En fin, la institucionalidad generada por el Estado regulador no parece ser la respuesta a las necesidades diversas de género, etnia, generación y discapacidad en los territorios, para construir salud, buen vivir y paz duraderos.

La tensión entre la estandarización y la diversidad territorial

Si bien los diagnósticos, principios y criterios ordenadores de los PNRRI incluyen conceptos como «inequidad» –entendida como la ocurrencia de desigualdades injustas y evitables–, con base en algunos datos que servirían para orientar las acciones de un plan que pretendiera afectarlas, y «diversidad» –con varias acepciones de reconocimiento de diferencias–, todos los Planes analizados, sin excepción, se centran en una lógica de disponibilidad y provisión eficiente de bienes y servicios, para garantizar el acceso a ellos por parte de la población rural, en la forma en que los distintos sistemas sectoriales ofrecen: con amplia participación de agentes privados intermediarios, habitualmente ligados al sector financiero, y en el marco de una economía financiarizada, extractivista y dependiente de la ciencia y la tecnología del Norte Global.

Este esquema supone que los agentes, movidos por el interés de lucro, operan adecuadamente si se les exige certificación, se hacen contrataciones transparentes y se ejercen la inspección, la

vigilancia y el control suficientes. Este ideal del Estado regulador, cada vez más centralizado, ha debilitado las capacidades de los entes territoriales, facilitado las articulaciones entre los agentes económicos y políticos para la apropiación de los recursos públicos –«corrupción estructural»–, y abandonado el proyecto de democratización que sustentaba la descentralización política, administrativa y fiscal tan añorada en los años ochenta y avalada por la Constitución de 1991. Esta perspectiva niega, de manera sistemática, la heterogeneidad y la diversidad histórico-territorial que tanta importancia se reconoció en el proceso de negociación y el Acuerdo Final, y que se esperaba que permitiera construir paz en su implementación integral.

En el mismo sentido, el Instituto Kroc, en su cuarto informe relativo al periodo diciembre de 2018 – noviembre de 2019, hizo recomendaciones sobre la implementación del Acuerdo Final. El informe recoge el seguimiento de «la implementación de 578 disposiciones (definidas como compromisos concretos, observables y medibles), […] [cuya] definición […] se basó estrictamente en el texto del Acuerdo Final en consulta con los miembros de la CSIVI» (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, 2020: 19).

Si bien el Instituto reconoce que la mayoría de los compromisos a corto plazo se han alcanzado y que las instituciones creadas para dar soporte a la implementación están operando, también afirma que la implementación continúa «a menor ritmo que en períodos anteriores», y recomienda orientar el mayor esfuerzo posible a una «transformación territorial» que supere el enorme riesgo de reactivación de la guerra e involucre a todos los colombianos, pues no se trata de un asunto de algunos territorios priorizados (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, 2020: 11-12).

Durante casi todo el año 2020, la pandemia de la COVID-19 ralentizó aún más el ritmo de la implementación del Acuerdo Final, pero no así se redujo el ritmo de asesinatos de líderes y lideresas sociales y exguerrilleros de las FARC-EP (Medina Gallego, 2020). La guerra se ha reactivado en varios territorios, sin que el gobierno se haya expresado sobre el origen de tales asesinatos selectivos, o el control de los territorios que dice ocupar con, cada vez más, fuerzas militares. El principal argumento del gobierno sigue siendo el del incremento del narcotráfico, y su principal estrategia, la de profundizar la lucha contra las drogas mediante la erradicación forzada y la reactivación de la fumigación aérea con glifosato (Méndez, 2020), con todos los riesgos demostrados para la salud de las personas y la vida en general en los territorios (Hernández, Rodríguez & Murcia, 2019).

Entre tanto, en su informe de diciembre de 2020, Indepaz concluye que «la persistencia de estos asesinatos, […] [de líderes, lideresas y] excombatientes, puede convertirse en indicador de fuertes resistencias a la paz y de fuerzas nuevas y viejas que quieren imponer dinámicas de guerra en Colombia» (Indepaz, 2020: 31). De esta forma, el país parece estar volviendo a la territorialización de la guerra que se venía experimentando de tiempo atrás.

De la territorialización de la guerra a la territorialización para la salud, el buen vivir y la paz

Como se ha podido apreciar en las secciones anteriores, el Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP pretendía reconocer los procesos que condujeron al conflicto por la vía armada, para tratar de construir una ruta de resolución política y de superación de sus causas o determinaciones principales. En ese sentido, se ha tratado de mostrar que el conflicto puede ser entendido como un proceso de territorialización en el que, en la larga y media duración, unas territorialidades se impusieron sobre otras, generándose desigualdad, exclusión, malestar, enfermedad, discapacidad y muerte a millones de víctimas de todo tipo, no solo en los territorios más afectados por el conflicto sino en todo el territorio nacional.

En esta perspectiva, la ruta de transformación es también un proceso de territorialización en que las territorialidades múltiples sean reconocidas y valoradas, y los conflictos se tramiten por vías que no impliquen el aniquilamiento de los demás mediante su negación, invisibilización y exclusión. A continuación, se esbozan los lineamientos que surgieron del ejercicio de discusión en los encuentros regionales y nacional, además de los aportes de los expertos al analizar los borradores de los PNRRI, y los acumulados de la Red SaludPaz desde su conformación en 2017.

El Acuerdo Final como instrumento de transformación

Del análisis detallado del Acuerdo Final resulta una constatación que debe ser resaltada: este puede ser un instrumento de cambio, si y solo si, se entiende de manera integral y articulada. El Instituto Kroc señala este carácter en su cuarto informe de la siguiente manera:

> [H]acemos un llamado a comprender cómo las reformas económicas y sociales que el Acuerdo prevé, con enfoque territorial y lentes transversales étnico y de género, se hacen más urgentes que nunca para hacer frente a las desigualdades que se ensanchan y para construir una sociedad más incluyente. (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, 2020: 10)

La integralidad implica un involucramiento de toda la sociedad colombiana y no solo de los territorios priorizados. La integralidad significa la perspectiva simultánea local, regional, nacional y mundial para repensar los cambios necesarios, más aún si se reconoce la interdependencia que la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia. La integralidad requiere historicidad para comprender las simultáneas duraciones del tiempo histórico, corta, media y larga, también interdependientes; y en un sentido más pragmático, demanda entender las intersecciones entre los seis puntos del Acuerdo Final en cada territorio particular. La integralidad puede ser más comprensible y realizable si se asume un enfoque territorial comprensivo.

Más allá del «enfoque territorial», territorialización para la salud, el buen vivir y la paz

Si se acoge la manera de ver el Acuerdo Final por parte del Instituto Kroc, se puede aceptar la centralidad que tiene en esta mirada el llamado «enfoque territorial». Según se afirma,

> el enfoque territorial […] es una de las apuestas del Acuerdo Final para transformar las condiciones que generaron y alimentaron el conflicto armado, especialmente la falta de legitimidad del Estado. La participación activa y efectiva de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por la violencia en la implementación del Acuerdo es necesaria para incrementar la confianza pública en el proceso. (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, 2020: 12)

Se entiende que el enfoque territorial es uno de los tres enfoques transversales, junto con el de género y el étnico que, se suponía, deberían estar presentes en los seis puntos del Acuerdo Final. Pero, como se argumentó atrás, el enfoque territorial tiende a confundirse con los territorios priorizados para los PDET, mientras la perspectiva del Estado en el ámbito nacional sigue pensando en bienes y servicios de consumo individual o familiar por sectores separados y suministrados mediante la intermediación privada. De esta forma no será posible lograr la integralidad esperada.

Por lo anterior, desde la Red SaludPaz se propone asumir el territorio más allá del espacio físico para entenderlo como el resultado del proceso social de «territorialización» que resulta de los conflictos entre territorialidades diversas, incluidos los cuerpos, como las corrientes feministas lo han planteado, pero de manera «interseccional»; es decir, como procesos que son simultáneamente individuales y colectivos, y que están atados a la clase social, el género, la etnia, la generación y la territorialidad (Platero: 2014).

Este presupuesto implica avanzar en la propuesta de una ruta que permita, desde la potencia del Acuerdo Final, pasar de una territorialización de la guerra a una territorialización que conduzca a la reconciliación y la paz, a partir del cuidado de la vida, humana y no humana.[20]

Ejes estratégicos para una territorialización para la salud, el buen vivir y la paz

Los procesos sociales son complejos, aunque no siempre lentos, y se reconoce que hay momentos intensos de transformación que se perciben como coyunturas críticas y, en ocasiones, como revoluciones. Si bien la larga y media duración de la territorialización de la guerra no permite abrigar esperanzas de cambios súbitos hacia una territorialización de la paz, el Acuerdo Final y la consciencia de la interdependencia que ha despertado la pandemia de la COVID-19 sí permiten identificar algunos ejes de transformación sobre los cuales avanzar de la corta a la media y larga duración. Estos ejes son expresiones analíticas que deben entenderse en su interdependencia, sinergia y capacidad de transformación dialéctica, y los más relevantes, a juicio de este análisis, son los siguientes:

Reconocimiento de otros mundos reales y posibles

Reconocer la existencia de otros mundos posible no es un asunto de buena voluntad. En el orden humano la diversidad va más allá de las opciones personales o las diferencias culturales. La diversidad implica aceptar la posibilidad de maneras distintas de ver y entender el mundo, y comprender sus consecuencias éticas y prácticas. Esto significa considerar como realidad la existencia de diferentes «mundos» reales y posibles.

La gran dificultad para asumir la diversidad está en el enorme peso que tiene la «universalidad» que se ha querido imponer en el mundo desde el proyecto moderno europeo, una vez iniciada la primera colonización mundial en el siglo XVI (Porto-Gonçalves, 2018). Ese proyecto se expresa hoy con la neocolonialidad del poder, del saber y del ser, por parte del Norte Global, y en el marco del capitalismo neoliberal cognitivo, financiarizado y globalizado del último medio siglo (Hernández, 2019; Hernández-Álvarez et al., 2020).

[20] Al respecto, ver las ponencias presentadas en la sesión N° 12 titulada «Las lecturas de la guerra y de la paz desde la salud y el buen vivir», en el curso denominado «Del conflicto armado a la construcción de paz» de la Red RedPaz - Red de Ética, Cultura, Creación, Ciencia, Tecnología e Innovación para la Paz, de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia en febrero de 2022, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=OY1jpA4SnWc (Universidad Nacional de Colombia, 2022).

Avanzar en el reconocimiento de la diversidad en nuestros territorios implica, de acuerdo con Arturo Escobar, asumir con todas sus consecuencias,

> la noción de cultura como diferencia radical […] [que] se basa en el cuestionamiento de los dualismos constitutivos de las formas dominantes de modernidad y de la idea de un mundo hecho de un solo mundo. Para substanciar esta proposición, […] [se] propone la noción de ontología como alternativa a «cultura» como espacio para pensar los complejos procesos de disputa entre mundos a los que asistimos hoy en día. Una concepción de ontología que permita múltiples mundos nos llevará […] a la noción del pluriverso y a enfatizar las ontologías no dualistas o relacionales que mantienen muchas comunidades. (Escobar, 2014: 18)

Dos nociones son constitutivas de esta proposición: ontología y pluriverso. En relación con la noción de ontología, Escobar propone, como parte de un trabajo colectivo, la nominación «ontología política» para destacar tanto la dimensión política de la ontología como la dimensión ontológica de la política. Según explica, «toda ontología o visión del mundo crea una forma particular de ver y hacer la política […] [y] muchos conflictos políticos nos refieren a premisas fundamentales sobre lo que son el mundo, lo real y la vida; es decir, a ontologías» (Escobar, 2014:13). En relación con la noción de pluriverso, o de «un mundo donde quepan muchos mundos», producto de «transiciones ecológicas y culturales» (Escobar, 2014: 19), Escobar muestra que es posible reconocer y posicionar, no solo las ideas o concepciones, sino también los sujetos sociales y las prácticas constituyentes de territoritorialidades, y que, en el sentido previamente presentado, estos sujetos y prácticas reclaman el reconocimiento de su existencia, identidad, autonomía y forma de construir y definir el sentido de vida entre ellos y de ellos con la naturaleza, así como con el Estado y sus instituciones, interpelando todo aquello que no les es propio y que les niega y condena a la extinción. Es pues en la transición hacia el pluriverso que, en un llamado a dialogar con las «comunidades territorializadas» (Escobar, 2014: 16), se reposiciona el reconocimiento de los sujetos y colectivos en los territorios y se instala la idea de otros mundos, no solo posibles sino necesarios ante la crisis civilizatoria.

Esta perspectiva de reconocimiento de la diversidad para aceptar la existencia de un «pluriverso» pone de inmediato en cuestión el asunto de la «identidad nacional» y la idea de un solo modo de vida que conduce a la explotación de la naturaleza, pues las ontologías diversas, en especial las indígenas, negras y campesinas, no van en esa dirección, sino que, por el contrario, cuestionan el extractivismo en todas sus formas (Escobar, 2014: 19). Sin embargo, la aceptación de un «pluriverso» desde el cual construir salud y paz demanda otros ejes de transformación adicionales y simultáneos.

Preservación y cuidado de la vida

La protección de la vida de líderes y lideresas en los territorios y la vigencia y fortaleza de la organización social y comunitaria convoca a una acción coordinada de toda la sociedad. Estas acciones deben ser de corto y mediano plazo, pero integradas y simultáneas. El Estado debe movilizar en lo urgente todos sus recursos para este propósito y garantizar niveles de seguridad en los territorios con la convicción de que la garantía y realización de los derechos interdependientes de las comunidades es la piedra angular del derecho a la vida.

Este esfuerzo exige ir más allá del sistema de protección individual del Ministerio del Interior e incluso, del sistema de «alertas tempranas» creado por la Defensoría del Pueblo. Se trata de reorientar estas acciones en un marco más general de reconocimiento de derechos de las comunidades, ligados a procesos de territorialización para la paz.

Alternativas *al* desarrollo en cada territorio

Los otros mundos de los que habla la noción de pluriverso ponen el cuidado de la vida como prioridad, y de esto se desprende la necesidad de repensar el tema del desarrollo, incluso más allá del «desarrollo sostenible», precisamente porque este modelo sigue sin resolver el asunto de la permanencia de la vida socio-bio-diversa. La vivencia de ontologías ancestrales de muchos territorios, en Colombia y muchas otras regiones del mundo, ha mostrado formas de vida que resultan más cuidadosas y persistentes. Si se dejan hablar los saberes y las prácticas tradicionales de cuidado de la vida, propios de los pueblos indígenas, negros, campesinos y todos aquellos «que crean y recrean otras prácticas culturales y formas de ser y saber» (Escobar, 2014: 48), tanto en lo rural como en lo urbano, y se repiensan la complementariedad en general, la reciprocidad y la autonomía como alternativas a la sociedad individualista (Escobar, 2014: 52), se crean otras posibilidades de sentido de vida en los territorios y la articulación de formas de producción y reproducción sustentable se hace viable.

Este camino es el que propone la Vía Campesina, como proyecto mundial, para la soberanía o la autonomía alimentaria de los pueblos. No se trata del aislamiento de los pueblos con una dinámica de subsistencia y pan coger, sino de una estructuración de relaciones de ciclo corto entre ciudades y regiones rurales circundantes. Este nuevo relacionamiento campo-ciudad conduciría a dinámicas de reordenamiento territorial, estructuras ecológicas articuladas y ligadas al cuidado del agua y protegidas desde las ciudades, pero también a formas de ocupación de grandes territorios interdependientes, con procesos de producción, distribución y consumo orientados hacia las necesidades y el cuidado de la vida, y no al hiperconsumo depredador.

De esta forma podrían replantearse los instrumentos de planeación –como los PATR–, como instrumentos para la transformación territorial de mediana y larga duración, y amplias y diversas regiones, más allá de listas de bienes y servicios.

Flexibilidad sectorial

El cambio no puede ser solo local. Se requiere repensar los sectores del Estado, hoy organizados como conjuntos de bienes y servicios separados y en la lógica de la provisión para el consumo individual o familiar. El reconocimiento de la diversidad debería conducir a sectores descentralizados, articulados en cada territorio, para organizar sistemas de derechos interdependientes ordenados para el cuidado de la vida humana y no humana, en perspectiva intercultural. Una perspectiva centrada en lo común, como principio político y construcción colectiva (no como bienes de consumo), permitiría construir procesos de acción solidaria, recíproca y transformadora, que integren iniciativas de cuidado de la vida, humana y no humana en el territorio, más que consumo individual de bienes y servicios (Laval & Dardot, 2015).

Proceso de democratización

Sin una participación real y efectiva de las comunidades y sus distintas ruralidades en la vida política y social no es posible generar procesos de territorialización para la paz. Para dar cabida a escenarios legítimos de discusión, negociación y acción colectiva se requiere partir del reconocimiento de la diversidad de mundos y territorialidades. De otra forma, se tiende a reproducir las relaciones de poder. Un proceso de democratización requiere una transformación de lo instituido por lo instituyente, pero es necesario reconocer lo instituyente en cada territorio.

Institucionalidad descentralizada

De lo anterior se desprende la necesidad de transformar la institucionalidad por medio de la ebullición de lo instituyente de una manera suficientemente aceptada por lo instituido como para permitir el cambio (Castoriadis, 1983). Si bien la Constitución de 1991 reconoció el camino previo de la descentralización política, administrativa y fiscal de los años ochenta, la realidad sociopolítica de las tres décadas posteriores ha ido en un sentido contrario. Si se quiere reconocer la diversidad territorial para construir paz, es fundamental avanzar en el reconocimiento de una autonomía relativa de territorios, entendidos estos como regiones socio-históricas con procesos propios y proyectos compartidos. No es posible avanzar en una democratización para la territorialización de la paz sin una institucionalidad pública

descentralizada desde la cual ir construyendo un nuevo arreglo institucional de un Estado realmente plurinacional y diverso (Escobar, 2014).

Alianzas territoriales para el cuidado de la vida, la salud y la paz

Una ruta interesante de aproximación entre mundos urbanos y rurales para entrar en procesos de territorialización para la salud, el buen vivir y la paz en cada territorio puede ser la conformación de alianzas estratégicas entre sectores académicos, organizaciones sociales, instituciones del orden nacional y propias de los entes territoriales, empresas dispuestas al cambio, entidades y organizaciones de cooperación internacional, entre otros más, para poner en marcha experiencias demostrativas de transformación.

Estas alianzas permitirían realizar experimentos sociales y políticos que serían, en sí mismos, procesos histórico-territoriales orientados hacia el cuidado de la vida; es decir, hacia la salud, el buen vivir y la paz. En este sentido avanzan varias experiencias impulsadas por la Red SaludPaz, desde el Doctorado Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia.

Referencias

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Bogotá, 24 de noviembre. Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP. En: https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-11/04_acuerdo-final-rediseno.pdf

Arias LF. (2012) ONIC y regionales indígenas: «Por una paz más allá de las negociaciones entre los armados». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general*. Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 97-104. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Borde E, Hernández M. (2018) Revisiting the social determinants of health agenda from the global South. *Global Public Health*, 14(6-7): 847-862. DOI: 10.1080/17441692.2018.1551913

Borde E., Torres-Tovar M. (2017). El territorio como categoría fundamental para el campo de la salud pública. *Saúde Debate*, 41(Núm. Esp.): 264-275.

Braudel F. (1970) *La historia y las ciencias sociales*. 2ª ed. Madrid, Alianza.

Castoriadis C. (1983) Imaginario social instituyente. Barcelona: Tusquets.

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008). *Documento Consejo Nacional de Política Económica Social No. 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. 31 de marzo. En: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%20113%20de%202008.pdf

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES (2018) Documento CONPES N° 3932 (29 de junio) «Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial». Bogotá DC: Departamento Nacional de Planeación. En: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2015) El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Bogotá DC: DNP. En: https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informe-misi%C3%B3n-FInal.aspx (acceso 15-12-20).

Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social - MinSalud (2019a) Plan Nacional de Salud Rural (Borrador). Bogotá DC, marzo. (inédito, circulación restringida).

Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social - MinSalud (2019b) Plan Nacional de Salud Rural (Borrador). Bogotá DC, diciembre. (inédito, circulación restringida).

Díaz Montes E. (2012) Mesa Nacional de Unidad Agraria: «¡De nuevo la paz, de nuevo el campo!». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 65-70. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Escobar A (2014) Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA.

Fajardo D. (2012) conferencia académica: «Propuestas para la modernización del mundo rural colombiano». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 33-44. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Foucault M. (2016) *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. 1ª ed. 5ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gudynas E. (2012). Buen vivir y críticas al desarrollo. Saliendo de la modernidad por la izquierda. En. Hidalgo F & Márquez A. *Contrahegemonía y Buen Vivir.* Quito: Universidad Central del Ecuador, Universidad de Zulia, 67-87.

Hamlin M. (Coord.) (2017) *Aproximaciones al Buen Vivir, Sumak Kawsay, Sumaj qamaña, Ütz.' K.'aslemal, Lekil kujlejal, Küme Felen, Yvy mará´ey - La tierra sin Males-, Vida en Plenitud, Tinemi sujsul Yek, T'banil chunclal*. Cuenca: Movimiento por la Salud de los Pueblos.

Henao Kaffure, L., Hernández Álvarez, ME., Borde, EMS., Eslava Castañeda, JC. (2024) Capítulo 11. Hacia una perspectiva crítica histórico-territorial para la salud colectiva. En: Eslava Castañeda, JC. (ed.) *Lecciones de salud pública. Reflexiones académicas desde la labor docente de un departamento de Salud Pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial Facultad de Medicina (E-book): 330-385. En: https://portaldelibros.unal.edu.co/gpd-lecciones-de-salud-publica-9789585057821-684add845565f.html

Hernández M. (2000) El derecho a la salud en Colombia: obstáculos estructurales para su realización. Rev. Salud Pública, 2 (2), julio: 121-144.

Hernández M. (2019) Sistemas universales de protecciones sociales como alternativa a la Cobertura Universal en Salud (CUS). Saúde Debate, 43(spe5), 29-43. En: https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43nspe5/29-43/es

Hernández-Álvarez M, Eslava-Castañeda JC, Henao-Kaffure L, Orozco-Díaz J, Parra-Salas LE. (2020) Universal health coverage and capital accumulation: a relationship unveiled by the critical political economy approach. *International Journal of Public Health*; 65:995-1001. https//doi.org: 10.1007/s00038-020-01437-9

Hernández M, Rodríguez J, Murcia C. (2019) Respuesta al Auto cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017 (Expediente T-4.245.959). (Documento inédito radicado ante la Corte Constitucional con el oficio B.FM.DISP-150-19, 22 de marzo).

Indepaz-Instituto de Estudios para la Desarrollo y la Paz, Observatorio de Conflictividades y Derechos Humanos (2020) Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto. 15 de diciembre. En: http://www.indepaz.org.co/informe-de-indepaz-posacuerdo-traumatico-coletazos-en-la-transicion-desde-el-acuerdo-de-paz-al-posconflicto/.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz. (2020) Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4. Bogotá DC: Universidad de Notre Dame. En: http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf.

Lafaurie JF. (2012) El por qué no asistimos al foro. *CONtextoganadero*, 19 de diciembre. En: https://www.contextoganadero.com/agricultura/el-porque-no-asistimos-al-foro.

Lamprea E. (2011) La Constitución de 1991 y la crisis de la salud. Bogotá: Universidad de los Andes

Laval C, Dardot P. (2015) Común. Ensayos sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Gedisa.

Lefebvre H. (1974) La producción del espacio. *Papers, Revista de Sociología*, (3): 219-229. En: https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Lefebvre+H.+%281974%29+La+producci%C3%B3n+del+espacio.+Papers%2C+Revista+de+Sociolog%C3%ADa%2C+%283%29%3A+219%E2%80%90229&btnG=

Londoño JL, Frenk J. (1997) Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina. Documento de Trabajo 353. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Matías Camargo SR (2019) La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la ley estatutaria de la administración de justicia y sus vicisitudes. Rev. Repub., (27), jul-dic: 23-67. En:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1909-44502019000200023&lng=es&nrm=iso.

Medina Gallego C. (2020) El asesinato de líderes sociales: la otra pandemia. Razón Pública, julio 27. En: https://razonpublica.com/asesinato-lideres-sociales-la-otra-pandemia/ (acceso: 12-12-20).

Mejía López R. (2012) Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC: «la agricultura colombiana próspera, el camino para la paz». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 45-64. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf .

Méndez AL (2020) "La lucha contra las drogas en Colombia no es un fracaso": Mindefensa. *El Tiempo*, diciembre 6. En: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/carlos-holmes-trujillo-mindefensa-habla-de-informe-de-ee-uu-sobre-lucha-contra-las-drogas-553107 (acceso: 22-12-20).

Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz (2012) *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Novoa E. (2010) *La metamorfosis de la cuestión espacial en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).

Organización Panamericana de la Salud - OPS (2002). *Módulos de Principios de Epidemiología para el Control de Enfermedades*. 2ª ed. Washington D.C.: OPS.

Perry S. (2012) Consejo Gremial Nacional: «saldar la deuda histórica con el sector rural». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general*. Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 71-81. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Platero R(L) (2014) Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad. Quaderns de Psicologia; 16(1): 55-72. En: https://www.quadernsdepsicologia.cat/article/view/1219 (acceso: 22-12-20).

Porto-Gonçalves CW. (2009) De saberes y de territorios. Diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana. *Polis*, 22: 1-13. En: URL: http://journals.openedition.org/polis/2636.

Porto-Gonçalves CW. (2018) Amazonía: encrucijada civilizadora. Tensiones territoriales en curso. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica; CIDES-UMSA.

Quintero OL, Ballesteros H. (2012) Asociación de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC): «La paz de los campesinos es la justicia social». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general*. Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 83-92. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Quiñones MG. (2012) Proceso de Comunidades Negras PCN**:** «saludo desde los afrodescendientes». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 105-106. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf

Red SaludPaz (2019). Declaración final del Encuentro Nacional sobre los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3 del Acuerdo Final). http://www.redsaludpaz.org/sp/docs/2019/DeclaracionFinalEncuentroNacional.pdf

Santos M. (2004) [1978] *Por uma Geografia nova. Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.* 6ª ed. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo (Edusp).

Santos M. (2008) [1996] *A Natureza do Espaço*. 4ª ed. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo (Edusp).

Semana (2017) «Hacer trizas» el acuerdo con las FARC: ¿es posible? Semana.com, agosto 5. En: https://www.semana.com/nacion/articulo/uribismo-hara-trizas-acuerdo-acuerdo-con-farc-esta-blindado/524529/.

Sunstein, CR. (1990) Paradoxes of the Regulatory State. U Chi L Rev, 57(2): 407-441.

Torrado S. (2019) La justicia de Colombia ordena la captura del exjefe de las FARC Jesús Santrich. *El País*, 10 de julio. En: https://elpais.com/internacional/2019/07/10/colombia/1562718000_774286.html.

Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación, RedPaz - Red de Ética, Cultura, Creación, Ciencia, Tecnología e Innovación para la Paz (2022) Del Conflicto armado a la construcción de paz. Sesión 12 «Las lecturas de la guerra y de la paz desde la salud y el buen vivir». Febrero 2. En: https://www.youtube.com/watch?v=OY1jpA4SnWc.

Velandia N. (2012) Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas (ANMUCIC, ASODEMUC, FEDEMUCC, ACC, ANUC-UR, ADUC Cundinamarca): «Las mujeres en el mundo rural gestoras de esperanza, dignidad, libertad y por la paz». En: Naciones Unidas en Colombia; Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz. *Foro «Política de desarrollo agrario integral (enfoque territorial)». Informe y balance general.* Bogotá, Naciones Unidas en Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz: 93-95. En: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/informe_y_balance_general.pdf