



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental.

Diana Carolina Montoya Henao

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales
Bogotá, Colombia

2019

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental.

Diana Carolina Montoya Henao

Tesis presentada como requisito parcial para optar el título de:

Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Directora:

Doctora María del Rosario Rojas Robles

Línea de Investigación:

Ecología y Ambiente

Grupo de Investigación:

Instituto de Estudios Ambientales - IDEA

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales

Bogotá, Colombia

2019

*A mi madre por reinventar con su existencia
cada día las palabras coraje y valentía, a ella
gracias por tanto y por todo*

Agradecimientos

A mi madre Marta y a mi hermana Daniela, gracias por el apoyo sin medida, por la comprensión, la incondicionalidad y las voces de aliento del día a día. Gracias por el impulso al cambio.

A mis amigas Tatiana, Paola y Debora por ser esa segunda familia que la vida me ha regalado, y por contribuir en este proceso con su compañía en mis momentos de debilidad.

Gracias siempre, a las comunidades campesinas de Mercaderes por abrirme sus puertas sin conocerme y permitir acercarme a sus realidades, a sus conocimientos y saberes, a su día a día, a su vivir.

Gracias al Laboratorio de Espacio Economía y Poder (LE2P), grupo de investigación al que pertenezco. Gracias porque constantemente me han aportado en la generación de conocimiento y por las discusiones y encuentros que han alimentado este trabajo de investigación.

A María del Rosario Rojas, por su paciencia y apoyo en este proceso. Gracias por los aportes en conocimiento y sobre todo gracias por asumir la dirección de esta investigación.

A Lorena, Catalina, Karem, Ingrid y Juan, los amigos que me regaló este proceso. Gracias por los encuentros en que compartíamos el gusto por el café, por la confianza, y por el ánimo por no decaer. Ustedes son los que dan el sentido de integralidad a esta maestría.

A la vida, por permitirme reivindicarme en el caminar conmigo misma.

Resumen

La presente investigación se centra en dar cuenta del proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) pactada en el Acuerdo de Paz con las FARC. El análisis se desarrolló a partir de una perspectiva ambiental que permitiera una comprensión integral de las formas de uso y apropiación de la naturaleza que han existido en el país; y las modalidades con que se interviene el sector rural desde el llamado enfoque territorial, que entiende la ruralidad como un territorio multifuncional en que los bienes naturales son la base para la oferta de diversas actividades en el campo, y no solamente como un sector económico agrario como se había concebido históricamente. En esa medida, se estudiaron en detalle las políticas públicas relacionadas con la RRI; se hizo una revisión crítica a la metodología de construcción de los PDET y finalmente se realizó un estudio de caso del PDET del municipio de Mercaderes (Cauca) en su fase veredal. La investigación develó limitantes en: articulación normativa e institucional, acceso a la información y, en participación. Se identificaron fortalezas en la visión del territorio y la autonomía territorial por parte de la comunidad estudiada. Existen retos en la construcción e implementación de los PDET, los cuales permiten afirmar que, aunque la metodología para su construcción debe mejorarse, los Programas son un instrumento útil para el fortalecimiento organizativo en tanto contribuyen a la generación de capacidades en las comunidades para la formulación y diseño de proyectos.

Palabras clave: Enfoque territorial, naturaleza, Acuerdo de Paz, PDET, territorio, ambiente

Abstract

The present research work is centered on understand the process of implementation of the Development Programs with a Territorial-based Approach (PDET), within the Comprehensive Rural Reform (RRI) reached in the Peace Agreement with FARC. The analysis was developed based on an environmental perspective that would allow an integral understanding of different ways for nature use and appropriation that have existed in the country; and the modalities used to intervene the rural sector based on the territorial-based approach, which understands rurality as a multifunctional territory where natural assets are the key for diverse activities in the countryside, not only as farming lands unlike the historical belief. To that extent, public policies related to RRI were studied; the methodology for PDET formulation was extensively revised and finally, a case study was conducted on Mercaderes (Cauca) at a very local stage of the process. The research unveiled limitations: normative and institutional articulation, access to information and participation. Were identified strengths in vision of the territory and territorial autonomy on the part of the studied community. Exist challenges in PDET formulation, which show that although the methodology needs to be improved, the Programs are useful in order to strengthen community empowerment as long as they contribute to capacity-building on design and formulation of projects.

Keywords: Territorial-based, nature, Peace Agreement, PDET, territory, environment

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Abstract	X
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XIV
Lista de Abreviaturas	XV
Introducción	1
1. Territorio, naturaleza y enfoque territorial	9
1.1 Territorio y Territorialidad	10
1.2 Naturaleza y pensamiento ambiental.....	13
1.3 Nociones de naturaleza.....	15
1.3.1 De naturaleza colonizada a oferta de recursos naturales.....	16
1.3.2 Naturaleza fragmentada y naturaleza capital	17
1.3.3 Otras naturalezas	20
1.3.4 Naturaleza y Desarrollo	21
1.4 Nueva ruralidad y enfoque territorial.....	23
2. Perspectiva ambiental en la Reforma Rural Integral (RRI)	27
2.1 Del uso de la naturaleza y estrategias ambientales.....	28
2.2 Propósitos de uso de la naturaleza. Biocomercio, turismo y Pago por Servicios Ambientales (PSA).....	30
2.3 Reconocimiento del campesino como sujeto de derechos y de su relación con la naturaleza.....	39
2.4 Fragmentación de la naturaleza. Bienes naturales comunes y factores de producción.....	41
2.4.1 Fuente de servicios y de factores productivos. La Tierra	42
2.4.2 Uso y acceso al agua.....	43
2.4.3 Cobertura boscosa y zonas forestales	44
2.5 Naturaleza capital en la RRI.....	46
2.6 Reflexión sobre la ausencia de la naturaleza en la RRI.....	49
3. Acuerdo de paz y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	51
3.1 En qué consisten los PDET y metodología para su construcción	53
3.2 Estado y avance del proceso de implementación de los PDET	59

3.2.1	Cronograma y cumplimiento de metas	59
3.2.2	Financiación de los PDET	60
3.3	Problemas identificados en el avance de implementación de los PDET	62
3.3.1	Articulación normativa e institucional	62
3.3.2	Acceso a la información y divulgación	64
3.3.3	Participación	66
3.4	Enfoque territorial en los PDET	68
4.	Estudio de caso: Construcción de PDET en Mercaderes – Cauca	77
4.1	Generalidades del área de estudio	78
4.1.1	Climatología	79
4.1.2	Hidrología	80
4.1.3	Aspectos sociales	80
4.1.4	Aspectos económicos	82
4.1.5	Mercaderes, Territorio Campesino Agroalimentario (TCAM)	83
4.1.6	Conflictos en Mercaderes	85
4.2	PDET en Mercaderes	88
4.2.1	Actores en la construcción de pre iniciativas y del Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR)	89
4.2.2	Limitantes y fortalezas en la construcción de PDET	94
4.2.3	Naturaleza de Mercaderes en el enfoque territorial	100
4.2.4	Retos de los PDET en Mercaderes	107
5.	Conclusiones y recomendaciones	113
5.1	Conclusiones	113
5.2	Recomendaciones	115
	Bibliografía	117

Lista de figuras

	Pág.
Figura 3-1: Mapa Regiones PDET	54
Figura 3-2: Metodología de construcción de los PDET	57
Figura 3-3: Cronograma proyectado por la ART y su cumplimiento	59
Figura 4-1: Mapa geopolítico de Mercaderes en Cauca.....	79
Figura 4-2: Cronograma de construcción PDET en Mercaderes	89
Figura 4-3: Mapa de actores en Fase Veredal para la construcción del PCTR	91
Figura 4-4: Cartografía social en veredas de Mercaderes.....	102

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 3-1: Puntos de articulación entre el PDET y el Acuerdo de Paz	63
Tabla 3-2: Iniciativas en PCTR y PATR de municipios en la Subregión de Putumayo	66
Tabla 4-1: Principios de los TCAM.....	85
Tabla 4-2: Construcción de censo de San Joaquín.....	96

Lista de Abreviaturas

Abreviatura	Término
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOAGRAR	Asociación Agropecuaria De Arboleda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAPISAN	Centro Apícola San Joaquín
CESPAZ	Centro de Estudios para la Paz
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CIMA	Comité de Integración del Macizo Colombiano
CNA	Coordinador Nacional Agraria
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
COCCAM	Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional

Abreviatura	Término
EMCASERVICIOS	Empresa Caucana de Servicios Públicos
EMPOMER	Empresa Oficial de Servicios Públicos Domiciliarios de Mercaderes
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMFS	Incentivo para el Manejo Forestal Sostenible
JAC	Juntas de Acción Comunal
LE2P	Laboratorio de Espacio, Economía y Poder
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MFS	Manejo Forestal Sostenible
MOE	Misión de Observación Electoral
MTC	Misión para la Transformación del Campo
NBI	Necesidad Básicas Insatisfechas
OACD	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Obras Por Impuestos
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PCTR	Plan Comunitario para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Obras Pequeñas de Infraestructura

Abreviatura	Término
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PMI	Plan Marco de Implementación
PMTR	Plan Municipal para la Transformación Regional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
POMCA	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
POMCH	Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica
PPC	Programas Pagos Por Conservar
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RRI	Reforma Rural Integral
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
TCAM	Territorios Campesinos Agroalimentarios
TUA	Tasas de Uso de Agua
UBP	Unidad Básica de Planeación
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado

Introducción

En Colombia se han puesto en marcha diversas reformas agrarias que han sido intentos fallidos de respuesta al problema agrario. Como afirma Machado (1998), es un problema que no se limita a la tenencia de la tierra, sino que se inscribe en la complejización de la “cuestión agraria”, a medida que avanzan la sociedad, el mercado, la tecnología y la imposición de la globalización en todos los ámbitos, entendiendo la cuestión agraria, como los diversos problemas estructurales que impiden a la sociedad rural potenciar su desarrollo, desarrollar un proceso dinámico de crecimiento con modernidad y estar en condiciones de equidad a nivel nacional e internacional.

Dichas reformas no han logrado una transformación significativa en la estructura de la propiedad, por lo que se ha sostenido la idea de que el sector agropecuario no es un sector estratégico para la sociedad en términos de seguridad alimentaria, ni de dominio territorial por economías ilícitas, contribución de externalidades en la conservación del medio ambiente o calidad de vida (Machado, 2003). Esto con el objeto de invisibilizar la real importancia del sector agrario, teniendo en cuenta que no solo radica en la inequidad de la distribución de la tierra, sino también en su uso y las nuevas formas de mirar el sector, en que se acogen otras estrategias de reactivar la economía. Deja de tener tanta importancia la tierra como factor productivo en el conjunto de las relaciones de producción que dominan lo agrario (Machado, 2003).

Después de este acumulado de intentos de reforma agraria y de más de cinco décadas de conflicto armado en el país, el Acuerdo de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo), surge con el fin de contribuir a la solución de los problemas estructurales del campo tales como el acceso y propiedad de la tierra, su desconcentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales (Gobierno de Colombia, 2016b).

Como es referido en el mismo Acuerdo y, concretamente en el punto 1 denominado Reforma Rural Integral (RRI), el propósito principal es lograr la transformación del campo colombiano. En el año 2017 se emitió el Decreto 893, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son el instrumento central de esa transformación pactada en el acuerdo, y con los cuales se va a replantear el ordenamiento territorial de las principales zonas afectadas por el conflicto armado. Conviene señalar que según el Decreto, se van a realizar 16 PDET en 170 municipios del país.

Este trabajo de investigación se plantea con el propósito de analizar desde la perspectiva ambiental los PDET, como instrumento central de la RRI y como herramienta posible de viabilización de soluciones no agrarias para transformar el campo. Para ello es importante tener en cuenta que en la RRI se asume la ruralidad ya no sólo como sector agrario sino con una connotación más amplia de territorio, “multifuncional” que acoge los bienes naturales como base para la implementación de estrategias de soluciones no agrarias en lo rural. Se recurre entonces a un análisis desde la perspectiva ambiental, y bajo esta se examinan las políticas públicas y se realiza un estudio de caso del avance de construcción de los PDET en Mercaderes - Cauca.

Así pues, este trabajo investigativo está organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se hace una reflexión teórica y crítica sobre las nociones de territorio, las nociones de naturaleza y sobre enfoque territorial, a través de la revisión de varios autores. En el segundo capítulo se realiza un análisis desde la perspectiva ambiental a los documentos de política pública que enmarcan la RRI y por ende los PDET, con el objeto de hacer una lectura de las nociones de naturaleza en las estrategias ambientales pensadas para el campo desde el gobierno, y saber cómo se materializan estas en contexto de posacuerdo y de paz. En el tercer capítulo se realiza un análisis sobre las dinámicas de articulación, el acceso a información y los espacios de participación en el proceso de construcción de los PDET, ya que son elementos claves para garantizar la inclusión de las comunidades en la elaboración de los Programas y así ser partícipes del cambio de ordenamiento territorial que tendrían en los territorios. Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta el estudio de caso en Mercaderes Cauca, uno de los municipios priorizados por el gobierno para la construcción de PDET, centrado principalmente en la primera fase de construcción de los Programas, que es donde se encontraba al momento del desarrollo de la presente investigación.

A continuación se muestran los objetivos de este trabajo de investigación y la metodología de análisis utilizada.

- **Objetivo General:** Analizar desde una perspectiva ambiental el proceso de implementación de los PDET en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI).

- **Objetivos específicos:**
 - a) Analizar desde la perspectiva ambiental las políticas públicas que se enmarcan en la Reforma Rural Integral (RRI) para la implementación de los PDET.
 - b) Identificar los actores sociales de acuerdo con sus intereses, acciones e incidencia en el proceso de implementación de los PDET.
 - c) Analizar desde la perspectiva ambiental el proceso de implementación de los PDET en el municipio de Mercaderes – Cauca.

- **Metodología**

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo y la metodología constó de tres fases: revisión documental, trabajo de campo y análisis de la información.

Fase 1. Revisión documental

Para el análisis general de las políticas públicas referentes a los PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, se hizo una revisión exhaustiva de varios documentos que se encuentran relacionados de una u otra manera con los Programas, comenzando por el documento de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), pues es el documento donde se hace la propuesta de políticas para que el Estado intervenga el campo. Allí se definen los lineamientos de toma de decisiones con respecto a inversión para el desarrollo rural y agropecuario, y se exponen las estrategias de sostenibilidad ambiental para el mismo sector.

Del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC firmado en el año 2016, se revisó particularmente el punto 1 que compete a la Reforma Rural Integral (RRI), y posteriormente el Decreto 893 del 2017 que corresponde a la creación y reglamentación de los PDET. Esto con el fin de determinar de qué forma los PDET responden a los

propósitos del Acuerdo y al mismo tiempo poder hacer una lectura sobre el uso y apropiación de naturaleza propuesto.

Fueron revisados con detalle también otros decretos y leyes necesarios para el análisis de la implementación de lo pactado en el Acuerdo de Paz que conforman el conglomerado de documentos de reformas y leyes que se construyeron mediante el “fast track”¹, cuyo análisis se complementó con la revisión de los documentos institucionales producidos sobre el desarrollo de los PDET por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), incluidos algunos documentos de preasamblea de PDET²; y otros documentos que permitieron conocer las percepciones de este instrumento que tienen otros actores.

Para el estudio de caso sobre el PDET de Mercaderes – Cauca, se solicitó a la Alcaldía del municipio el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), el Plan de Desarrollo más reciente y la cartografía del municipio. Esto junto a documentos institucionales a nivel departamental y municipal, tanto institucionales como académicos, permitieron tener un contexto general del municipio. Para el estudio del proceso de los PDET en específico, se hizo revisión de algunos documentos de fuente secundaria en los que se encuentra plasmado el ejercicio que se realizó en preasambleas en algunos corregimientos del municipio de Mercaderes.

En total se revisaron 72 documentos durante esta fase, de los cuales 27 corresponden al nivel municipal, 10 al nivel departamental y 35 al nivel nacional. A partir de esta revisión se pudieron identificar los vacíos de información durante el trabajo de campo, y obtener una estructura básica del proceso de formulación e implementación de los PDET la cual, como se verá más adelante, fue de vital importancia a lo largo de toda la investigación.

¹ “Fast track” es el mecanismo que está contemplado en el acto legislativo 1 del 2016 en donde se reduce el número de debates para la aprobación de leyes y reformas constitucionales. Las necesarias para la implementación del Acuerdo de Paz.

² Respuesta de derecho de petición 3 de marzo de 2018. Entendiendo por preasamblea espacios de socialización, participación y construcción de los PDET.

Fase 2. Trabajo de Campo

En el desarrollo del proyecto de investigación, se realizaron principalmente entrevistas en los meses de Febrero, Marzo y Junio del 2018 a las comunidades, a líderes sociales y, a funcionarios del gobierno como de la ART en Bogotá y en el municipio. El trabajo en conjunto abarca los corregimientos de San Joaquín, Esmeraldas, Arboleda, Cajamarca y la cabecera municipal. Es importante mencionar que por cuestiones de orden público y por la situación de persecución de los líderes sociales a nivel nacional, los nombres de las personas que contribuyeron con la investigación no son mencionados en el transcurso de la investigación por protección de su integridad.

Se utilizó como principal herramienta la entrevista semi estructurada por su flexibilidad, ya que no cuenta con las mismas preguntas para todos los entrevistados, sino por lo contrario permite recopilar información de cada uno de ellos por separado para obtener un panorama de información amplio y diverso de experiencias. Esto se sustenta en las ventajas expresadas por Díaz Bravo, Torruco, & Martínez (2013), al referir de forma positiva la entrevista semiestructurada por brindar mayor tiempo para su planeación y que se puede adoptar con mayor especificidad al sujeto entrevistado. Además, no es limitada por espacio y tiempo puesto que ofrece la posibilidad de obtener información tanto del pasado como del futuro que expone el entrevistado (Guber, 2001).

Se realizaron alrededor de 20 entrevistas en los meses de Febrero, Marzo y Junio del 2018 a miembros de diferentes comunidades, líderes sociales y funcionarios de diferentes instituciones estatales tanto de nivel nacional como municipal, con particular interés en la ART. Esta herramienta sirvió para hacer seguimiento a la metodología de implementación de los PDET, así como para recoger información y percepciones sobre limitantes, fortalezas y retos del proceso; y sobre las formas de relación entre las comunidades y los bienes naturales.

Los temas en torno a los cuales se conversó con los diferentes actores estaban orientados a responder los siguientes interrogantes: ¿Cuándo y cómo se han realizado el proceso de socialización y de implementación de los PDET? ¿Cuáles son las percepciones que se tienen sobre los PDET? ¿Cuáles actores están presentes en la

implementación de los PDET? Y, ¿Cómo han sido y cómo son las relaciones con los bienes naturales entre los habitantes y el municipio?

Sumado a esto se participó en espacios de socialización realizados por la ART en el corregimiento de Esmeraldas – Mercaderes, con líderes y con la comunidad en general en donde se brindaba información sobre qué eran los PDET y su dinámica.

Por último, cabe recalcar que se participó en el desarrollo de las Escuelitas Comunitarias en el marco de metodología participativa desde el enfoque ambiental, que fue diseñada para el trabajo de investigación que realiza el Laboratorio de Espacio Economía y Poder (LE2P) de la Universidad Nacional de Colombia³. Dichas Escuelitas contaron con herramientas que se enmarcan tanto en entrevista grupal como en la realización de mapas de recursos naturales puestos en práctica en las veredas de San Joaquín y Los Llanos del corregimiento de San Joaquín y en el corregimiento de Arboleda con grupos aproximados de 8 a 10 personas. Es necesario aclarar que la entrevista grupal se realizó tanto con actores institucionales como con las comunidades.

La importancia de la entrevista grupal radica en que permite obtener información diversificada gracias a la generación de un debate de forma espontánea con registro de varias opiniones, a pesar de que exista el riesgo de incurrir en la prevalencia de algunas apreciaciones por encima de otras y, a que haya tendencia a que las respuestas de los integrantes sean similares (Salinas, 2009). Por otra parte, la importancia de los mapas de uso de los recursos naturales se debe a que muestra los puntos y espacios relevantes en el modo de vida de los habitantes (Geilfus, 2009). De manera que, con estas dos herramientas se posibilita conocer cómo es en la actualidad las formas de uso de los bienes naturales y, cómo se visualizan a futuro respecto a la configuración de su territorio.

³ El proyecto realizado por el grupo se denomina Proyecto: “Apoyo a la apropiación técnica y social por parte de comunidades campesinas de los instrumentos acceso a tierras y PDET en el acuerdo de PAZ.”. Director del proyecto: William Chavarro Rojas.

Fase 3. Sistematización y análisis de la información

En esta fase se sistematizó toda la información recolectada, se establecieron categorías de análisis para dar respuesta a las objetivos de la investigación tanto desde las percepciones sobre el avance de implementación de los PDET, como sobre las posibles formas en que el PDET desde un enfoque ambiental e integral incide en el uso de los bienes naturales y la transformación del ecosistema.

Se identificaron gracias a las entrevistas y a las actividades realizadas los actores importantes en el proceso. De esta forma se identificaron sus funciones; las acciones tanto para el acceso como para la divulgación de información sobre los PDET y; se logró recoger impresiones en los entrevistados con el fin de determinar las limitantes, fortalezas y retos que se vislumbran respecto al instrumento.

Todo lo anterior, permitió identificar fortalezas, limitantes y retos en relación al avance de implementación de los PDET. Esto con el objeto de tenerlos en cuenta a futuro para construcción total de los PDET y para la ejecución de los diversos proyectos que llegarán a los municipios priorizados.

1. Territorio, naturaleza y enfoque territorial

En época de posacuerdo, teniendo en cuenta los conflictos ambientales y sociales que se han derivado del conflicto armado, se requiere de una recompreñión sobre el territorio y la territorialidad. Entender el concepto de territorio, junto con las acciones y relaciones de poder que se ejercen sobre el mismo, es decir, la territorialidad, permite que haya una mejor interpretaci3n sobre las relaciones entre los actores presentes y, sobre las pr3cticas que ejercen de uso y apropiaci3n de la naturaleza.

Para esto se requiere que haya entendimiento alrededor de las diversas nociones de naturaleza que surgen de los intereses de los actores involucrados en el territorio, lo cual va ligado no solo a la configuraci3n del mismo, sino tambi3n a lo que se denomina como “desarrollo”. Dicha categoría se encuentra en la literatura, en la polítca pública y más aún, a nivel local, en la planeaci3n de ordenamiento territorial, que refleja las visiones de territorio en el corto y largo plazo ya sea por parte del gobierno o, ya sea por parte de las comunidades y de las organizaciones, en el marco del modelo de desarrollo hegem3nico global.

Así pues, abordar el desarrollo rural desde la perspectiva de nueva ruralidad y de enfoque territorial en época de posacuerdo, sirve como base para el análisis del avance de implementaci3n de los PDET, que propone una construcci3n de “abajo hacia arriba” desde una visi3n colectiva de propuestas de transformaci3n en el campo, en pro de la construcci3n de paz territorial en los municipios priorizados por el conflicto armado. Entendiendo la paz territorial como un escenario de deliberaci3n y confrontaci3n polítca en el que se pone a prueba la interacci3n entre la sociedad, el Estado y las diversas expresiones de representaci3n polítca; por lo que el éxito de dicha paz territorial dependerá del modo en que se responda a las necesidades e intereses de las regiones, más no únicamente a los intereses del Estado, agentes privados y corporaciones trasnacionales (Ulloa, 2016).

1.1 Territorio y Territorialidad

Es ineludible hablar de territorio y territorialidad, debido a que son categorías de análisis que en la práctica son utilizadas y construidas por distintos actores sociales y políticos, sea por el Estado mediante políticas públicas, o por las comunidades en su proceso organizativo.

Hablar de territorio conlleva a hablar del significado que se le da al espacio, como punto de partida para la construcción de territorio, pese a que hay discusiones donde refieren al espacio y al territorio como conceptos equivalentes, que se interrelacionan, o que son distintos. Una evidencia de ello la refiere Blanco (2010) desde la disciplina de la geografía donde rescata un análisis del espacio desde varias perspectivas, por una parte concebido como soporte y marco de las acciones sociales que contiene objetos, una perspectiva en la que el espacio aparece delimitado y es susceptible de ser descrito en términos de inventario de hechos físicos, sociales y económicos; y por otro lado, un espacio concebido en relación directa con la sociedad que lo moldea y lo adapta, el espacio como producto de las relaciones sociales.

Raffestin (2011) por su parte, manifiesta que espacio y territorio no son términos equivalentes, y que es el espacio el que antecede al territorio por ser una realidad material previa a cualquier conocimiento y práctica, de las cuales será objeto desde el momento en que un actor manifieste una intencionalidad o un sentido respecto a ese lugar. En esa medida, el espacio es aquél medio físico que posee variedad de características, que puede estar delimitado y que contiene elementos que lo constituyen, que es cambiante en el tiempo y que, solo cuando haya intervenciones de conocimiento y poder, llega a denotarse como territorio.

Surge entonces la pregunta sobre en qué momento el espacio se transforma en territorio, y sobre esto Raffestin (2011) afirma que, el espacio se convierte en territorio desde el momento en que se ha proyectado trabajo, energía e información, y así mismo, revela relaciones marcadas por el poder cuando un actor se inserta en una relación de comunicación. Dicha complejidad en la que se enmarca el territorio, en palabras de Sosa (2012), se logra entender a partir de las dimensiones que lo configuran: la dimensión económica, política y cultural; toda vez que dichas dimensiones se explican no de forma separada, sino en conjunto.

Sobre territorio se han planteado variedad de construcciones de significados que son susceptibles de cambios según las épocas y las dinámicas sociales. Como asiente y expone Nates (2010), desde la ecología se ha hecho énfasis en que el territorio es un área defendida por organismos similares en donde habitan, descansan y se alimentan; desde la geografía social el territorio es abordado como un escenario demarcado sobre el cual se ejerce poder, propiedad, control y dominio por parte de individuos, grupos, organizaciones y empresas del sector privado; mientras que la antropología lo acoge como una construcción cultural en donde se ejercen prácticas sociales con intereses, percepciones y valores distintos.

El territorio cuenta con una connotación política debido a las relaciones de poder que inciden sobre él. Está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado y está ligado al poder político, estatal o privado en todas las escalas, como lo menciona Correia de Andrade (1996) citado en (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998). Cabe anotar que en dichas escalas se dan diversas relaciones del Estado al individuo que pasan por diversas organizaciones, en distintos grados, momentos y/o lugares.

De esta manera el territorio es apoyado en el espacio sin ser el espacio, y por ello compete hablar de apropiación, dominio y control (Raffestin, 2011). Es el resultado de representaciones, construcciones y apropiaciones que realiza la sociedad como sostiene (Sosa, 2012), además es el escenario de las relaciones sociales no solo en el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado y, es una construcción social donde el conocimiento sobre el mismo implica el conocimiento sobre el proceso de su producción (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998).

Dicho esto, el territorio no es fijo sino que es móvil, mutable y desequilibrado, puesto que la realidad geosocial es cambiante y requiere constantemente de nuevas formas de organización territorial (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998). Como se expresó anteriormente, está sujeto a cambios determinados por la época y por las dinámicas sociales como refiere Sosa (2012), ya que tanto el territorio como los grupos sociales son transformados a nivel histórico en tanto el ser humano incide y modifica las relaciones sociedad-naturaleza, sin dejar a un lado los procesos biofísicos que influyen en dichas modificaciones.

En resumen, el territorio enmarcado en un espacio, es resultado de acciones, de relaciones de poder, de conocimiento, de representación, de construcción, de apropiación, control y dominio; que se accionan desde la esfera de lo político, lo económico y lo cultural. El territorio es cambiante así como el espacio cambia en el tiempo, a causa de las relaciones establecidas entre sociedad y naturaleza, de los procesos biofísicos que emergen por sí solos y que son imprevistos y, de las interacciones que se establezcan entre los distintos actores tanto adentro como afuera del territorio. Esto último posibilita o bien la autonomía y soberanía en el territorio, o por lo contrario la dependencia y/o subordinación a otros, puesto que es el sentido con que se den las relaciones y la subjetividad lo que está relacionado con la territorialidad, concepto que se discutirá a continuación.

Sosa (2012) define la territorialidad como la apropiación que realizan diversos actores del territorio, no solo como ejercicio de poder, sino también como ejercicio económico y político, como acciones subjetivas y objetivas que se dan dentro y fuera del territorio a través de prácticas y formas de acción colectiva. En palabras de Montañez Gómez & Delgado Mahecha (1998) la territorialidad está vinculada con el sentido de apropiación, identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. En ese orden de ideas, la territorialidad se convierte en el resultado de la construcción de relaciones emocionales, afectivas, de propiedad y de defensa traducidas en relaciones de poder.

Sack (2009) la define como: “el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influir, o controlar a las personas, fenómenos y relaciones, delimitar y reafirmar el control sobre un área geográfica” (p.26), considerándola como el medio en donde el espacio y la sociedad se relacionan entre sí, y sus funciones son las que ayudan a la comprensión de las interacciones históricas entre sociedad, espacio y tiempo.

Así, la definición de territorialidad de Sack no sólo se refiere a lo que la territorialidad es sino que además sugiere los efectos que ella puede producir, y en estas implicaciones prácticas radica su importancia. Existen tres relaciones que revelan la lógica y los efectos significativos de la territorialidad: en primer lugar, conlleva una forma de clasificación por área; en segundo lugar contiene una forma de comunicación relacionada con posesión o

exclusión; y por último, impone el control sobre el acceso a un espacio determinado y las cosas dentro de ella, o para cosas que están fuera de ella mediante la restricción sobre los que están dentro (Sack, 2009).

A pesar que hasta el momento se puede concluir que la territorialidad se expresa y se define a partir de la intencionalidad y el sentido que le da el sujeto al territorio, es importante mencionar que no existe una única territorialidad homogénea dentro de un mismo territorio, puesto que siempre existen diversidad de nociones que luchan por imponerse en las pugnas que se establecen por el acceso a la naturaleza, lo cual, como establece Ardila (2006), está relacionado con los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales inmersos en la sociedad, que son consecuentes a su vez con los distintos modelos económicos presentes.

En ese orden de ideas, esta investigación parte de la noción de que en un espacio determinado se manifiestan diferentes nociones de territorio, y a su vez, diversas construcciones de territorialidad. Así, sobre la territorialidad y las relaciones de poder establecidas por los actores con el territorio, se generan las disputas de poder por las formas de uso y apropiación de la naturaleza, y por las formas de ejercer control sobre ella, y por ende, sobre el territorio.

1.2 Naturaleza y pensamiento ambiental

Las diferentes nociones de territorio y las distintas territorialidades que recaen sobre este, implican acciones transformadoras sobre la naturaleza, pues los diferentes actores del territorio tienen diferentes propósitos y accionan diferentes usos sobre el territorio. Esto, permite develar cómo, por qué y para qué se da apropiación del entorno natural, desde el tipo de noción que se tenga de naturaleza.

A comienzos de los años sesenta se dieron numerosas discusiones a nivel mundial en torno al pensamiento ambiental, y desde los años setenta varios países de América Latina se empezaron a interesar en las discusiones de conceptos ambientales y su relación con el desarrollo, como en el caso de Colombia que con el Código Ambiental por primera vez se expuso la visión de lo ambiental como la relación entre lo económico, ecológico y social (Carrizosa, 2006). Lo anterior se complementa con el planteamiento de perspectiva ambiental que hace Augusto Ángel Maya (1995), como pionero y precursor

de análisis del pensamiento ambiental, al considerar que las formas de organización social están relacionadas con las transformaciones tecnológicas de los ecosistemas, y que son las racionalidades sociales, económicas y/o políticas las que hacen efecto de forma positiva o negativa a los sistemas naturales.

El pensamiento ambiental Ángel Maya lo define como las relaciones ecosistema y sociedad (cultura) donde: el ecosistema se ofrece a la cultura y define cómo son sus formas de adaptación; la cultura transforma al ecosistema; y el ecosistema reacciona a las transformaciones culturales que recibe; resaltando así, al ecosistema y a la cultura como emergencias de la naturaleza (Noguera, 2009).

Para Maya (2001) el entendimiento de la cultura depende del orden ecosistémico puesto que la humanidad necesita transformar dicho orden para su subsistencia. El reto consiste entonces, en buscar constantemente instrumentos propicios para la supervivencia de la vida, es decir, mantener un impulso creativo para suplir las necesidades inmediatas con lo que brinda la naturaleza, pero también mantener un impulso creativo para afrontar las amenazas que recaen sobre ella y sobre la sociedad Maya (2001).

Teniendo en cuenta la importancia de las relaciones ecosistema y sociedad, y de cómo son acogidas dentro de lo que se denomina como naturaleza, en donde el ser humano forma parte de ella; a lo largo de esta investigación, se hace un análisis de forma más amplia sobre cómo la sociedad percibe, entiende y establece una visión de naturaleza, y de cómo se relaciona y se apropia de ella por medio de sus prácticas, saberes e intereses. En esa medida, se puede comprender las distintas representaciones de territorio que han emergido al ritmo del modelo de desarrollo hegemónico que se impone, o que en cambio lo confrontan y lo resisten.

La visión de naturaleza es distinta desde la perspectiva del campesinado, el sector empresarial, las personas que viven de la caza o la pesca, los pueblos indígenas, etc. La naturaleza concebida como emancipatoria, es desde luego, una construcción cambiante en la historia, en el tiempo, por los actores y por las acciones transformadoras que suceden sobre ella.

1.3 Nociones de naturaleza

La relación de la sociedad con la naturaleza es cambiante en el tiempo, que se da de forma diferenciada por el sujeto, ya sea por clase, raza, etnia y/o género. Como dice Nouzeilles (2002), la naturaleza está inserta en la historia y así mismo, es sometida al cambio y a la variación de donde surgen diferentes definiciones y sentidos que conllevan de una u otra forma una variedad de pugnas y conflictos.

La palabra naturaleza se deriva de “natura” donde su procedencia es la misma palabra en latín que refiere al “nacimiento”, siendo la palabra en latín derivada del participio del verbo *nasci* que significa “nacer”. Siguiendo su sentido de nacer, de la naturaleza emergen diversos conceptos que dependen del espacio, tiempo y la percepción con que se acoge. Como asiente Nouzeilles (2002), la naturaleza nunca se ofrece cruda y carente de significante, sino por lo contrario, el significarla es un alcance que se da gracias a la percepción otorgada a través de ideas que ofrece el lente sobre el cual se hace significar paisajes y objetos.

Así mismo, se establece que la perspectiva de naturaleza emerge desde el momento en que se materializa la relación entre ella y el sujeto de formas diversas y construidas mediante relaciones de poder, de uso y apropiación. Estas relaciones son un vínculo sobre el cual la sociedad entreteje constantemente conexiones con la naturaleza, representada como objeto, y es por medio de las prácticas sociales que la afecta e incide sobre ella. Se trata de entender, como lo afirma Leff (2003): “una naturaleza que es captada desde un lenguaje, desde unas relaciones simbólicas que entrañan visiones, sentimientos, razones e intereses que se debaten en la política” (p.9).

La época en que el continente occidental fue conquistado y colonizado por influencia europea, afirma Gudynas (2010), fue una época permisiva en la medida en que se dio la apropiación, el control y manipulación de los recursos, dejando a un lado la visión organicista que predominó en la era medieval, en que la naturaleza se considera como algo vivo que incluye en su todo al ser humano, e imponiéndose la visión antropocentista en donde hay una separación entre la sociedad y el ecosistema viendo a la naturaleza como un objeto. Esto se reflejó en la imposición de actividades de transformación del entorno natural implantadas en América Latina en dicha época, por lo que es necesario

abordar las diferentes nociones de naturaleza que han aflorado desde la colonización, las características y puntos en que convergen con el imperialismo y, la sujeción colonial que como asiente Nouzeilles (2002), no sucedió hace tiempo sino que está activo en nuestras propias actitudes, prejuicios y presupuestos sobre raza, sexo, geografía y distintas acepciones alrededor de la identidad.

Como se puede ver, existen diferentes nociones de la naturaleza y de lo natural que deben ser debatidas y que han cambiado a través de la historia. En adelante se explicarán en mayor detalle las diferencias entre la naturaleza como elemento a dominar, entorno natural como recurso, naturaleza como capital, y lo que en este capítulo se denominará como “otras naturalezas” a las visiones de naturaleza que desde lo local contrarrestan las primeras nociones mencionadas.

1.3.1 De naturaleza colonizada a oferta de recursos naturales

En el inicio de la conquista, se sostiene la idea de que la naturaleza era incontrolable y que estaba por encima de la humanidad, que sufre por los ritmos de lluvia y sequía, fertilidad del suelo, disponibilidad de agua y de alimentos, entre otros. Esta perspectiva fue sostenida por los naturalistas desde el siglo XVI hasta el siglo XIX, estableciendo de forma simultánea relaciones de respeto, temor, control y dominio sobre la naturaleza, mientras avanzaba la invasión europea sobre América, su conquista y colonización. (Gudynas, 2010).

Se hacen numerosos viajes exploratorios con la orden y objetivo explícitos de recolectar información sobre flora y fauna, poblaciones locales, mapas de territorios y oportunidades comerciales para el mercado internacional, internándose así varios científicos y exploradores en América Latina (Gudynas, 2010). De esta forma, se empieza a evidenciar las acciones de dominación de la naturaleza, que era el propósito principal de los imperios europeos de la época.

Así pues, la influencia de Europa en América desde la colonización, inevitablemente se evidencia sobre los territorios y sobre el sujeto colonizado que queda inscrito en una relación de dominio y de poder, por lo que según (Nouzeilles, 2002), la construcción del

sujeto colonial y su autoridad dependen de la diferencia racial y sexual con la que el cuerpo colonizado queda inmerso tanto en una economía de placer y deseo, como de dominación y poder. Mediante esa transformación la posibilidad de “ser” se desdibuja tanto para el territorio como para el sujeto.

De esta forma la noción de naturaleza y de lo natural que se construye es instrumental a la intervención imperial, pues la intervención de la naturaleza se da a través de la ocupación efectiva de la tierra, y a través de su apropiación simbólica estableciendo una expansión comercial, burocrática y cultural de los imperios español y portugués. Esto se traduce en una acumulación de riqueza que se dio gracias al aprovechamiento y a la extracción directa tanto de caucho como de minerales y de la producción de azúcar y algodón (Nouzeilles, 2002). Es la muestra de cómo prevalecía el antropocentrismo según estas prácticas.

Es así, como en el periodo de colonización y el asentamiento de los europeos en América, tal y como afirma Gudynas (2010), se logra un avance en el control y el dominio de la naturaleza, y a la par se impone de forma paulatina una visión utilitarista de ella como una “canasta” de recursos. Esos recursos se asumen dispuestos para extracción y uso en función de las necesidades humanas, con lo que se instaura una mirada segmentada de la naturaleza donde se pierde la posibilidad de entenderla como conjunto o como sistema.

Esta visión utilitarista da como resultado un sistema donde entre más provecho se saque de los recursos naturales más útiles a la humanidad son, y cuando su rentabilidad no sea evidente son considerados como un desperdicio. Durante la colonia se consideró necesario entonces, dominar no solo la naturaleza sino también a la gente para incluir a los recursos naturales como bienes sobre los que aplicara la lógica de oferta y demanda, en que son valorados económicamente y mercantilizados.

1.3.2 Naturaleza fragmentada y naturaleza capital

En esa dinámica de valoración económica de la naturaleza bajo la concepción de recursos naturales que viene desde la colonización, se da lugar a las nociones de naturaleza fragmentada y capital. La primera siendo funcional a la segunda.

El uso del concepto de “capital natural” se remonta desde la década de los ochenta en que se da un giro a la noción de naturaleza desde posturas liberales y neoliberales con objeto de mostrar interés por el tema ambiental, constituyéndose una “economización” de la naturaleza para ingresarla al mercado y reforzando así, los principios del antropocentrismo en donde la naturaleza es valorada a través de valores de uso y de cambio (Gudynas, 2010).

Con esa noción de naturaleza la protección y conservación del entorno natural se subordinan a la valorización económica. Como afirma Gudynas (2010), la naturaleza se contabiliza en dinero y la protección del ambiente se considera como un modo de inversión, donde los ciclos ecológicos como el agua y el suelo pasan a concebirse como servicios insertos en el mercado. Esto responde a la concepción del desarrollo como crecimiento económico, y a la conversión de la naturaleza en capital.

En su libro “Las diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo” Harvey señala que la naturaleza se aprecia de formas distintas por el capital, al constituir una gran reserva de valores de uso, de procesos y objetos, que son utilizados directa o indirectamente mediante la tecnología para la producción y creación de valor, donde los valores de uso naturales son monetizados, capitalizados, comercializados, e intercambiados como mercancías (Harvey, 2014).

Lo que Harvey pone de presente es la idea de que en la sociedad actual lo natural se mueve en el campo de la mercantilización y la gobernabilidad. Esto lo explica bastante bien Escobar (1996), cuando muestra que existe una producción de la naturaleza como mercancía, a través de la mediación del trabajo, y de la separación de naturaleza y sociedad vista desde el marxismo; donde la unidad del capital implica la conexión entre valor de uso y valor de cambio. Explica Escobar que por otra parte, la naturaleza ha sido cooptada por los aparatos del Estado y del conocimiento, en una gubernamentalidad regulada, simplificada, disciplinada, administrada y, planificada (Escobar, 1996).

Se habla así de una naturaleza hecha mercancía con conocimiento de causa, mediada por el trabajo y objeto de conocimiento, una naturaleza que se separa de la sociedad. Se

construye una noción que como afirma Gudynas (2010), prioriza las decisiones en el ámbito económico sobre los demás, con lo que “de alguna manera desarticula y anula la esencia de la naturaleza como sujeto en sí misma, y la reemplaza por términos como capital, servicios, bienes, productos, o recursos” (p. 278).

De manera que si se parte de que el capital es un sistema ecológico en evolución, la naturaleza y el capital operan constantemente como un sistema abierto en que los dos se producen y se reproducen, gracias a las prácticas por parte de la sociedad y de la misma naturaleza, y en que los efectos en la transformación de la naturaleza se deben no solo a sus propias dinámicas, sino también a las acciones ejercidas por el capital (Harvey, 2014).

Esta percepción de naturaleza como capital – en que naturaleza, capital y tecnología se complementan para mercantilizar – resulta ser mucho más efectiva cuando la naturaleza se fragmenta, puesto que facilita mayor control sobre lo que se valora y se produce. Esta visión de naturaleza fragmentada la explica Gudynas (2010), refiriéndose a lo denotado como biodiversidad desde la disciplina de la biología en donde se acogen elementos como especies de fauna, flora, microorganismos, la variabilidad genética de cada una de las especies y, los ecosistemas en un panorama mucho más amplio. Son estas representaciones plurales de la vida lo que permite que se les asigne no solo un valor económico, sino también un derecho de propiedad. Es pues, como afirma Harvey (2014), una naturaleza dividida, pues la propiedad privada, con garantías por parte del Estado, es la que posibilita el cercamiento de los bienes comunes naturales.

De lo anterior se puede concluir que al segmentar la naturaleza para crear oferta de bienes naturales se hace posible una asignación de propiedad, un mayor dominio y control, y una enorme facilidad de lograr la mercantilización de la misma. Y además, si los valores de uso del entorno natural son monetizados y comercializados, se concibe una naturaleza transformada cuya relación con la sociedad la media el capital, y esto en la práctica genera múltiples afectaciones en los territorios.

1.3.3 Otras naturalezas

Si bien en los siglos XVIII y XIX el objetivo principal era dominar todo lo “salvaje” que representaba la naturaleza, en el siglo XX lo “salvaje” dejó de tener un sentido negativo y se convirtió en un motivo para conservar (Gudynas, 2010). Una vez entendido esto, se han establecido debates en los que se busca definir si se debe hacer conservación de la naturaleza con o sin la participación activa de las comunidades, siendo la segunda opción una postura en donde las personas se ven como obstáculo para conservar.

De esto, se destaca básicamente dos posturas respecto a la relación entre sociedad y naturaleza: la primera, en que lo silvestre representa el caso en que el ser humano tiene contacto con la naturaleza de forma aislada y, la segunda, en que en la relación de los grupos humanos con la naturaleza existe respeto, siendo algunos casos muestra de conservación como ocurre entre los campesinos e indígenas con la naturaleza (Gudynas, 2010).

Es de interés particular para esta investigación la segunda postura, en tanto conlleva una recuperación del conocimiento tradicional, con el fin de romper con el paradigma del antropocentrismo en que se separa la sociedad de la naturaleza. A esto Escobar (1996), lo llama una naturaleza “orgánica”, donde la naturaleza y la sociedad no son separadas, lo que lleva a concluir que muchas comunidades del tercer mundo crean naturalezas de diversas maneras. Este último, como uno de los regímenes culturales de apropiación de la naturaleza, como el de antropología del conocimiento

Según Escobar (1996), con base en este régimen se puede apreciar los modelos locales de naturaleza que las comunidades tienen y que expresan relaciones entre lo biofísico, lo humano y lo supranatural; lo cual es establecido mediante rituales y prácticas que emergen de relaciones sociales diferentes a las capitalistas y modernas. De manera que, los conocimientos adquiridos por las comunidades en su trayectoria histórica, se ponen en práctica en la medida en que se apropian del entorno natural, y es así, como se abre un espacio a propuestas alternativas de relación entre sociedad y naturaleza, y se abre la posibilidad de existencia, de fortalecimiento y de construcción de nuevas interacciones y nociones que se acomoden o contrarresten al modelo hegemónico de desarrollo. Son

pues naturalezas alternativas expresadas de distintas formas y en diferentes contextos desde lo local.

1.3.4 Naturaleza y Desarrollo

Para poder realizar un análisis integral de la relación entre naturaleza y desarrollo, resultan muy apropiadas las herramientas y los enfoques de la ecología política, pues permite reflexiones que se enmarcan desde la diferencia, la conciencia ecológica y la epistemología política; desde la ética, la distribución ecológica y otras aristas que proporcionan premisas para la construcción de nuevos significados.

La ecología política es una apuesta por relaciones sociedad – naturaleza que superen la desigualdad social y espacial que se plantea en su apropiación, para hacer frente a la desnaturalización que se le ha dado a la naturaleza (Leff, 2003). Esta premisa posibilita analizar desde dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales la incidencia del modelo económico, las prácticas productivas existentes y posibles a futuro; y a la vez explorar las maneras en que la cultura y visiones de las comunidades campesinas hacen frente a dicha desnaturalización.

La construcción de territorio, las formas de uso de la naturaleza y las relaciones de poder que inciden allí, visto desde el ámbito político, económico, social y cultural posibilita plantear un análisis sobre cómo se enmarca el desarrollo rural a nivel nacional y local en los modelos de desarrollo, con el objeto de poder vislumbrar los diversos intereses que recaen sobre lo agrario.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de desarrollo se asocia en términos económicos a los conceptos de progreso, de avance, de crecimiento, de evolución y modernización, entre otros. Desde los años cincuenta, frente a la existencia de relaciones de desigualdad social y económica, y ante la desigual distribución de riqueza en el mundo, se construyen varias relaciones dicotómicas: norte – sur, desarrollo – subdesarrollo, centro – periferia, primer Mundo – tercer Mundo. La noción de desarrollo, surge así, como respuesta a la desigualdad y a la pobreza por medio de instrumentos económicos y, basada en fundamentos de desarrollo industrial, consumo, democracia participativa y avances científicos y técnicos (Gudynas, n.d.).

Para Gudynas (n.d.), el desarrollo se puede caracterizar como crecimiento económico que se logra toda vez que aumenten las exportaciones y la atracción de la inversión extranjera, que se alcanza mediante una apropiación intensa y eficiente de recursos naturales. En ese sentido, Escobar (2007) afirma que en los años cincuenta, los conceptos de Primer y Tercer Mundo emergen para referirse a las naciones industrializadas libres y a las naciones pobres no industrializadas respectivamente, en un proceso en el que las identidades geopolíticas se redefinían en todo el mundo como parte de las secuelas de la guerra. Ambos autores coinciden en poner de manifiesto la oposición binaria entre subdesarrollo y desarrollo, en la que el crecimiento económico como fundamento principal del desarrollo se alcanza y se logra gracias al subdesarrollo, y en el que los aspectos sociales, culturales y ambientales no son representativos.

La crítica desde lo ambiental a ese concepto de desarrollo se ha basado en primera medida, en los límites del mismo que se materializan en sobrepoblación, agotamiento de recursos, contaminación, extinción de especies y sitios emblemáticos; y en segunda medida, en los límites de la capacidad de amortiguación de los ecosistemas frente a los impactos ambientales, y el consecuente surgimiento de problemáticas ambientales a escala global, que conlleva a la pérdida de la biodiversidad (Gudynas, 2011).

Ahora bien, desde la perspectiva ambiental como algo más integral, varios autores como Carrizosa (2006); Á. Maya (1995) hacen una crítica al consumismo, pues lo entienden como parte integral de la dinámica de acumulación de capital. Para ellos el problema ambiental está en que el ritmo de consumo de los países desarrollados no se puede llevar a cabo en el resto de países y en la tierra puesto que el mundo no tendría la capacidad de asumir dichas transformaciones tecnológicas e impactos ambientales.

Se convierte en desafío el alcance de un desarrollo que no perpetúe el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza en la sociedad. Para esto, es necesario el reconocimiento de las diferentes construcciones de territorio como las que se recogen en el sector rural, que se contraponen a la valoración económica y mercantilización de los bienes naturales que plantea la visión de la nueva ruralidad y del enfoque territorial.

Visión que se apoya con el accionar del Estado y el sector privado en el uso y apropiación de la naturaleza y, que se diferencia del de las comunidades campesinas.

1.4 Nueva ruralidad y enfoque territorial

Es de importancia poder entender cómo se aborda el desarrollo rural tanto a nivel nacional como a nivel local, con el objeto de comprender los diversos intereses que recaen sobre lo agrario. Según Castillo (2016), los diferentes modelos de desarrollo en la historia moderna de Colombia han tenido en común el objetivo de insertar el mundo rural, con sus comunidades, territorios, riquezas, culturas, creencias y valores en la lógica del crecimiento económico. Como lo señalan Machado y Salgado, la mayor parte de quienes tratan el tema conciben el desarrollo como la integración del campesinado a la producción moderna (2006).

Para dicho propósito, la nueva ruralidad como vertiente de desarrollo rural, nace en Europa y en la década de los noventa llega a América Latina con el objeto de generar cambios en el sector rural en pro del desarrollo, de aquí, el interés de análisis en Colombia. Si bien se requiere una adecuada transformación de la vida rural, también es necesario que sea consecuente con una estrategia general de desarrollo económico y social a nivel global, puesto que lo rural no es independiente de lo urbano ni de la sociedad y tampoco es autónomo en la decisión de sus propias políticas (CNMH, 2013).

Para cumplir los objetivos de esta investigación, y entender la RRI desde la perspectiva ambiental, es indispensable analizar cómo se concibe el desarrollo rural desde distintas perspectivas, más aún en época de posacuerdo con la guerrilla de las FARC-EP y en el marco de la nueva ruralidad.

Existen diversos estudios que se enfocan en el desarrollo rural, y dos conceptos que llaman la atención, son el de la nueva ruralidad y el de enfoque territorial, que como señalan Machado y Salgado (2006) son el primero, un análisis global que se basa en la conexión de lo rural con las dinámicas territoriales, vista más allá de lo que ha sido denominado solamente como agrario; y el segundo, un enfoque que pretende encausar el primer concepto. En síntesis, la nueva ruralidad es el precedente del que emerge el enfoque territorial para instrumentalizarla.

En aras de intervenir el sector rural para el desarrollo, una de las autoras que ha tratado la nueva ruralidad en Colombia, Pérez (2004) destaca que al menos en Europa, se presentaron cambios importantes a nivel general como la demanda de mano de obra por la industria, bajas tasas de crecimiento de la población e inversión considerable de recursos en el sector rural; mientras que en América Latina si bien se ha contado con importantes cambios, existen diferencias marcadas entre países y regiones. Se empieza hablar de nueva ruralidad en los noventa, a raíz de la crisis del sector agrícola y del proceso de integración de la agricultura en lo que respecta a negociaciones de liberación comercial, con lo que se atribuye además el carácter multifuncional a lo rural, y se comienza a concebir como una totalidad en vez de reducirlo a lo netamente agrícola (Grajales Ventura & Concheiro Bórquez, 2009).

A pesar de que la ruralidad en América Latina está ligada a la agricultura, se da por hecho su conexión con lo urbano, con la protección de los bienes naturales, y es necesario entender cómo estos participan en la oferta de servicios en busca de una redefinición de lo rural (Observatorio Legislativo, 2011). Para ello, Grajales Ventura & Concheiro Bórquez (2009) plantean a la ruralidad como una heterogeneidad en formas de producción y articulación socio espacial entre lo urbano y lo rural.

En ese sentido, Pérez (2004) afirma que se presenta una nueva visión respecto a lo agrícola que comprende una visión nueva de lo rural en donde se desenvuelven varias actividades económicas y sociales a partir de los recursos naturales, tales como la agroindustria, el turismo, la agroforestería, la explotación minera y la elaboración de artesanías, entre otras actividades que antes no eran reconocidas dentro de las visiones institucionales para el sector rural, y al que además se le atribuían adjetivos de atrasado, despoblado, antiurbano y antidesarrollo.

Para Grajales Ventura y Concheiro Bórquez (2009), de esa nueva visión de lo rural, emergen diversas actividades diferentes a lo agrícola, y con ello la disminución de su peso relativo en relación a la participación en el producto interno bruto y en la población económicamente activa.

Es pues el enfoque territorial el instrumento que en la práctica resulta funcional a los propósitos de la nueva ruralidad, en donde lo rural deja de ser visto como un sector y pasa a poseer características de sistema multifuncional, otorgando así al entorno natural

un rol importante para el alcance de soluciones no agrarias a las problemáticas locales. Calvo (2005) le atribuye las siguientes características de: 1) multidimensionalidad con la incorporación de actividades económicas no agrícolas en donde interactúa lo ambiental, económico, social, cultural y político en el territorio; 2) multisectorialidad como un conjunto de regiones en que la población desarrolla actividades (agricultura, artesanía, ganadería, pesca, minería, turismo, etc); 3) capitalización humana, social y natural; 4) articulación urbano rural como necesidad resaltando la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión para complementar la descentralización y la participación ciudadana; 5) valor agregado territorial con reconocimiento de encadenamientos productivos y; articulación territorial que visualiza los territorios como unidades complejas sociales y culturales que se armonizan con instituciones y formas de organización existentes en las distintas regiones.

¿Cuáles son entonces las implicaciones del enfoque territorial en los territorios? Para Grajales Ventura y Concheiro Bórquez (2009) existen básicamente tres consecuencias: la primera es la imposición del modelo de exportación por encima de la producción de alimentos básicos que sacrifica la seguridad y soberanía alimentaria; la segunda es la “desagrarización” de lo rural con incidencia del neoliberalismo, sacrificando las economías campesinas; y la tercera es la exclusión social y precarización del empleo rural.

Siguiendo con esta idea, Chavarro (2017) menciona como implicaciones adicionales a raíz del enfoque territorial, que la tierra y la agricultura dejan de tener importancia, denotándolo como “desagrarización” de lo rural, al cual se suma la exclusión de las comunidades en los lugares en los que desde el enfoque territorial, se asume al territorio como industria en función de la lógica del crecimiento y acumulación del capital.

De manera que la nueva ruralidad junto con el enfoque territorial, se muestra como la posibilidad de inserción del sector rural y el campesinado en el mercado internacional, lo cual resulta como una opción de ampliación de alternativas de actividades económicas. Esto resulta en la apropiación de los bienes naturales para generar ingresos, ofertar servicios, transformar bienes y mercantilizarlos desde una visión fragmentada de naturaleza, en donde se divide y se asigna un valor monetario con intereses de acumulación de capital. Así mismo, constituye el ingreso y profundización de presencia

de las actividades extractivas en los territorios, así como de la agroindustria y otras intervenciones de gran escala.

Como se puede ver, los efectos en las comunidades campesinas tienen que ver con la posibilidad de convertir al campesino en un sujeto asalariado que dependa de las diversas opciones de ingresos para las comunidades, del aprovechamiento de los territorios para fines de mercado, expuesto al desarraigo de las comunidades junto con su cultura y por ende, expuesto a la amenaza constante hacia sus territorios y hacia su autonomía y autogestión territorial. Se convierte entonces en un reto constante la superación de estas consecuencias del enfoque territorial, en la medida que se vayan tanto planificando como implementando los PDET, pues son el instrumento que a la vista cumple con los propósitos de dicho enfoque en el marco de una nueva ruralidad.

Los PDET son una herramienta central para posibilitar soluciones de acceso a la tierra, alternativas de uso de la misma y de los bienes naturales en general, y por ende, propenden viabilizar e incentivar la inclusión del entorno natural para cumplir con los propósitos sobre el sector rural, en términos ambientales desde las políticas públicas, todo mediante la articulación de sector público privado y cooperación internacional. Es un desafío para las comunidades garantizar la inclusión de sus necesidades y propuestas en los espacios participativos de los programas, en aras de la defensa de sus territorios y de su autonomía.

2.Perspectiva ambiental en la Reforma Rural Integral (RRI)

Desde los años sesenta el país ha aplicado reformas sin soluciones concretas frente al acceso y uso de la tierra y a la oferta de oportunidades para mejorar la calidad de vida en el sector rural. En una síntesis de este recorrido legislativo, Machado (2003) afirma que se alcanzó una reparación superficial de la estructura agraria mediante la Ley 135 de 1962 y la Ley 1a de 1968, se hizo entrega de tierras en zonas de conflicto con la Ley 35 de 1982 y se reglamentó la intervención del Estado para armonizar la estructura de la propiedad con una economía más abierta e internacionalizada en la Ley 160 de 1994.

El primer punto del Acuerdo de Paz, que corresponde a la RRI, tiene como objetivo central lograr la transformación del campo colombiano. Para alcanzar dicho objetivo, una de sus estrategias fundamentales es la explotación de las actividades no agrarias en el sector rural, tales como el biocomercio, los PSA, el turismo, entre otras actividades. El propósito de este capítulo es realizar un análisis desde la perspectiva ambiental a los documentos de política pública que enmarcan la RRI, con el objeto de vislumbrar qué uso de naturaleza se promueve, en relación a las nociones de naturaleza ya expuestas.

Para cumplir este propósito, se explora en primer lugar el documento de la MTC⁴, pues es allí donde se hace la propuesta de política para que el Estado intervenga el campo en los próximos veinte años, además de documentos como el Acuerdo de Paz y decretos que se desglosan del mismo para su implementación. El objetivo de esta exploración es dilucidar las estrategias ambientales proyectadas para la ruralidad colombiana durante este lapso.

⁴ La MTC es una iniciativa del Gobierno Nacional del 2015 en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde se define un portafolio amplio de políticas públicas e instrumentos para la toma de decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario, en un lapso de 20 años (DNP, 2015f).

La estructura de estudio en el presente capítulo es la siguiente: en primer lugar se discuten las estrategias ambientales propuestas en la política pública no sólo como desafíos para el medio ambiente en época de posacuerdo; en segundo lugar se muestra las relaciones ecosistema – sociedad presentes en la política pública; en tercer lugar se analizan las nociones de naturaleza (fragmentada y capital) que prevalecen en el discurso de dichas políticas. Esto último, permite identificar los instrumentos y estrategias propuestas en la RRI que responden a las nociones de naturaleza analizadas.

2.1 Del uso de la naturaleza y estrategias ambientales

Las nociones de naturaleza, las identidades que se le confieren, los usos y los significados, dependen del contexto, y de la forma en que las sociedades se relacionan con ella. Así pues, es un concepto que debe situarse en espacio, tiempo, configuraciones sociales y relaciones diferenciadas por clase, etnia, raza y género.

Desde el pensamiento ambiental, el concepto de ambiente se refiere a la relación entre ecosistema y cultura (sociedad), pero es pertinente mencionar que en términos ambientales para el entramado de políticas públicas de la RRI, la naturaleza es reducida a ser valorada como “recurso natural” y objeto de mercantilización, bajo la concepción de *medio ambiente*. Como refiere Escobar (2007), bajo el discurso del desarrollo sostenible la naturaleza ha sido marginada por el concepto de “medio ambiente”, que tiene detrás una visión de recurso en donde se reduce a la naturaleza a un agente pasivo, por lo que desde la posguerra sólo se habla de recursos naturales que son circulados, manipulados, transformados y finalmente convertidos en desechos.

Es de esperarse entonces, en la revisión documental y textual, que la palabra “naturaleza” no sea frecuente en la normatividad y documentos de política pública en relación con la RRI, a diferencia del vocablo *natura*, que como raíz de otras palabras hace parte de una visión de naturaleza equivalente a “recursos naturales”. Se alude en varias ocasiones en cambio a la “riqueza natural”, haciendo énfasis en la riqueza y mega diversidad comprendida por el sector rural; y al “patrimonio natural” del cual se debe sacar total provecho, puesto que se considera fundamental para dar soluciones a los problemas estructurales económicos, sociales y políticos que ha sufrido el campo colombiano por tantos años.

El uso de la palabra “ambiental” es mostrado por lo general como complemento del término que lo requiera, sin intereses específicos ni mucha pretensión. Si bien hay un llamado a la preservación y protección de los bienes naturales, lo ambiental no es tan preciso y queda a la deriva en planes de ordenamiento, de enfoque territorial y otros. Su mención suele ser escueta y sin profundidad, lo cual conlleva a que en varios casos se saqueen los territorios para ejercer control sobre estos, con el aval tácito o explícito del gobierno, al darle mayor importancia a las actividades económicas de gran envergadura (C. González, 2014).

El uso extractivo de los bienes naturales en el país siempre ha existido desde el proceso de colonización y hoy se centra en fortalecer las actividades económicas de minería, aumentar las reservas de explotación de hidrocarburos y, la agroindustria; lo cual se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018. Pese a los impactos que generan estas actividades económicas, la sostenibilidad ambiental se convierte en el eje transversal de las políticas públicas no solo para el desarrollo del país, sino también para el alcance de una nueva ruralidad en el campo como se estipula en el PND 2014 - 2018.

La MTC plantea una sostenibilidad ambiental como una estrategia principal para el desarrollo rural, con tres ejes principales: la gestión del agua, el uso adecuado del suelo y la conservación de la biodiversidad. Esto con el fin de generar competitividad e ingresos, que de manera transversal debe estar presente en territorios principalmente afectados por el conflicto armado y en zonas donde se encontraban actores armados (DNP, 2015b).

De manera que se lee una sostenibilidad ambiental en donde se saca provecho del entorno natural en términos productivos con una visión utilitarista de la naturaleza y de liberalización económica; y en donde tales ejes de sostenibilidad se convierten en los principales desafíos ambientales para el periodo de posacuerdo en aquellas zonas históricamente abandonadas por el Estado.

Esta propuesta, como afirma Carvajal (2017), evidencia el paso de una visión de lo rural de forma sectorial a una de carácter multifuncional, en la que la naturaleza, en su visión de recursos naturales, es una parte representativa de los territorios, para lograr los propósitos de las estrategias ambientales que son propuestas por las políticas públicas como soluciones no agrarias para el campo. Dichas soluciones no agrarias, se posibilitan

gracias a la inclusión productiva y social y a un desarrollo rural competitivo ambientalmente sostenible, como lo plantea la MTC (DNP, 2015a).

Las estrategias ambientales están relacionadas con el uso de los bosques, el encadenamiento productivo, pago por servicios ambientales y el turismo, donde es inaceptable no considerar el entorno natural como un actor principal para fomentar el desarrollo rural. Si bien la MTC reconoce la importancia de los servicios que ofrece la naturaleza, no se discute sobre sus formas de apropiación y los intereses que recaen sobre ello.

Esta importancia hacia la naturaleza es consecuente con lo establecido en el Acuerdo de paz, por el reconocimiento que se expresa por parte del gobierno hacia la protección de la misma:

Atentos a 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 por la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad (Gobierno de Colombia, 2016b, p. 3–4).

De acuerdo a lo anterior, se plantea acá una discusión en torno a los propósitos y estrategias trazadas en los documentos de política para el desarrollo rural, expedidos durante las negociaciones de paz y en contexto de posacuerdo, el papel de la naturaleza al que se hace referencia, y las relaciones en las que se le involucra, ya sea de protección, de conservación, de productividad, entre otras.

2.2 Propósitos de uso de la naturaleza. Biocomercio, turismo y Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Los propósitos del uso de la naturaleza en las estrategias ambientales propuestas por la MTC son: los encadenamientos productivos con aprovechamiento de biodiversidad, el turismo y, el pago por servicios ambientales (DNP, 2015b). Estas líneas podrían viabilizarse a través de los PDET como iniciativas productivas que se puedan ejecutar en el corto, mediano y largo plazo. A continuación se hace una aproximación a cada uno de estos propósitos y los posibles efectos sociales y ambientales que traen consigo.

- **Biocomercio y encadenamiento productivo**

Según la categoría Bio Trade de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNODC, 2018), el biocomercio aborda el conjunto de actividades de recolección, producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios que se derivan de la biodiversidad nativa con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica. Es una actividad económica que genera polémica, tal como lo evidencia la crítica que realiza el Grupo Semillas (2008), pues las transnacionales se apropian de la riqueza de la naturaleza registrando patentes que privatizan los seres vivos que en un entonces habían sido comunitarios, públicos, o patrimonio nacional.

Siendo Colombia uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, la MTC propone una naturaleza para biocomercio que a nivel local, que permita el uso de la biodiversidad como una opción comercial para las comunidades rurales que han sido afectadas por el conflicto armado, a través de actividades como la producción y comercialización de cosméticos, la plantación de árboles con fines maderables y no maderables, la comercialización de semillas nativas, los servicios de avistamiento de aves y de especies endémicas de fauna y flora, y los servicios paisajísticos; entre otros (DNP, 2015b).

Según la MTC, las siguientes situaciones dificultan la puesta en marcha de la estrategia de biocomercio para el sector rural: la débil articulación institucional regional – nacional y público – privada, el poco apoyo a la innovación en la investigación, las pocas fuentes de financiación, el débil acceso al mercado, el incumplimiento de los estándares de certificación y calidad, y dificultades en el marco legal y político (DNP, 2015b). Y frente a esto, la MTC justifica sus intereses de promoción del biocomercio, en que bajo su criterio, la visión empresarial en el sector rural es incipiente, con nivel profesional mínimo y una asociatividad gremial insuficiente, que se debe a la ausencia de grandes empresas y a la falta de cultura empresarial de los actores en las cadenas. Se refleja así, un desconocimiento de las prácticas y saberes propios de las comunidades.

En este escenario, respecto a las implicaciones sobre los saberes y las formas de apropiación de la naturaleza que hacen los campesinos, se expone lo siguiente. Huete-Pérez (2008) refiere de forma positiva la técnica de la biotecnología y por ende la profundización del biocomercio, en tanto que aporta a la seguridad alimentaria al identificar agentes patógenos y, en las mejoras de sistemas de control y técnicas para

conservar alimentos. Y por otra parte para las comunidades campesinas en complemento a sus prácticas, la apropiación de otros conocimientos puede aportar para ganar eficiencia en el proceso productivo, y para tener opciones diferentes en el uso de insumos, distintos a los químicos que se les ofrece y con que se condiciona en el mercado para el uso del suelo. El desarrollo de la ciencia y la tecnología se relaciona con los intereses políticos y económicos de los actores involucrados.

Sin embargo, aunque existan estos aspectos positivos, el biocomercio impone peligrosos desafíos y potenciales conflictos a los territorios. Esto ocurre con el desconocimiento de las prácticas y saberes de las comunidades, en que por un lado, tal como sostiene el Grupo Semillas (2008), el interés real de los países del norte está en el acceso libre a los recursos biológicos, sin el reconocimiento de los derechos de soberanía por parte del Estado y de los derechos colectivos de las comunidades locales sobre la biodiversidad y su conocimiento tradicional. Se exponen las comunidades y su derecho a decidir sobre sus bienes naturales, y quedan sujetos a la extracción de conocimiento y al desarraigo.

Y por otra parte, dicho desconocimiento deja entrever la omisión total e intencional por parte de la institucionalidad de las formas de organización de las comunidades campesinas, y de sus formas de producción. Es la omisión frente a las propuestas alternativas de las comunidades campesinas, como en lo medicinal y sus formas de producción.

De esta manera, la intención de profundizar el biocomercio responde a la transnacionalización de las cadenas productivas con todo tipo de especies, y con un foco agudo en las que no han sido exploradas ni transformadas; lo cual representa la inserción de los territorios y la naturaleza en los circuitos mundiales de acumulación de capital.

- **Turismo**

El turismo pretende, entre otros objetivos, fortalecer la economía del país aprovechando los ecosistemas poco conocidos no sólo para turistas nacionales, sino también para extranjeros. Así, se plantea la creación de hospedaje e infraestructura para recibir a los visitantes, donde existen afectaciones a los ecosistemas en la medida que se supere la capacidad de carga; y el fomento del ecoturismo, el agroturismo, el etnoturismo, entre otras modalidades interesantes en que ya no son sólo los ecosistemas un servicio para el

visitante, sino también lo son la cultura y modos de vida de las comunidades como ya ocurre en algunos lugares.

Es importante mencionar que el turismo no se debe reducir a los aspectos mencionados anteriormente, sino que debe ser una actividad con fines educativos, de concientización y promoción de cuidado de los ecosistemas, que no atente contra la naturaleza ni contra los que habitan en ella; y que al mismo tiempo sea una opción para la generación de ingresos de las comunidades. Así sucede por ejemplo con el turismo comunitario, que posibilita tanto la preservación de los ecosistemas, como la generación de ingresos en forma colectiva para quienes los habitan, y con ello el mejoramiento de su calidad de vida. El turismo debe propender por realidades que favorezcan tanto a los ecosistemas como a las comunidades.

Bringas & Ojeda (2000) afirman que en toda inserción del modelo económico hay efectos y cambios en lo sociocultural, ambiental y territorial, en donde el turismo hace la diferencia al no ser precisamente la mercancía, sino la naturaleza humana la que se desplaza para consumir, se traslada para recibir su producto. Aquí se prepara la casa para recibir visitas a cambio de beneficios económicos.

Basada en esta afirmación, es importante analizar sobre quiénes se benefician realmente y qué tipo de transformaciones suceden para ello. Las implicaciones en la oferta de los servicios turísticos por parte de las empresas se reflejan por una parte, en la creación de una falsa imagen sobre lo que están ofreciendo con la figura de turismo verde generando confusión, puesto que se ha visto que no son actividades sustentables ecológicamente hablando y no siempre los ingresos quedan en las comunidades, y por otro lado, ante la imposición hacia los ecosistemas de obtener elevado rendimiento y ganancias de forma rápida, no se tiene en cuenta que el entorno natural lleva “per se” tiempos y espacios necesarios para su propia recuperación de forma integral (Bringas & Ojeda, 2000).

Adicional a esto, se suma el efecto en la transformación de las relaciones sociales en los territorios. Es claro que en las actividades turísticas se generan apropiaciones de los territorios provisionando nuevas dinámicas y racionalidades propias del mercado que contrarrestan las relaciones sociales que ya se configuran allí, pues hay transformaciones en las interrelaciones de los habitantes con la presencia de los turistas (Carvalho & Moquete, 1992).

Pese a las implicaciones expuestas, las pretensiones de seguir avanzando en la imposición de actividades turísticas en zonas estratégicas que son protegidas avanzan sin que haya regulación y control de la cantidad de turistas y sin que los ingresos queden en las comunidades, como el caso que exponen Bringas & Ojeda (2000), de observación de la ballena gris en la biosfera el Vizcaíno (costa de la península Baja California) que atrae más de cinco millones de turistas y genera más de 500 millones de dólares. Y en Bahía Magdalena, en que una de las lagunas de allí generó por turismo 4,7 millones de dólares en 1994, de los cuales el 99,3% regresa a los tour operadores y tan sólo menos del 1 % (0,7%) se queda en las comunidades receptoras Padget y Begley (1996) en Bringas & Ojeda (2000). Es pues la desigual generación de ingresos, una de las razones principales por las cuales el turismo deja de tener sentido como opción alternativa para las comunidades en el sector rural.

De manera que se requiere en principio, la promoción de los turismos comunitarios para asegurar beneficios económicos a sus habitantes, mientras se brinda la oportunidad de conocer lugares que antes no han sido explorados. Y en el escenario en que esto no suceda, es necesario que la distribución de ingresos sea justa, se garantice la participación de las comunidades; que no se las subordine frente a las grandes empresas a través de la generación de empleo; que existan reglas claras sobre la capacidad de carga de los ecosistemas propendiendo por un uso responsable de los bienes naturales, y que la cultura de las comunidades no se convierta en un producto de entretenimiento. No se debe convertir el turismo en otra forma de extracción material de bienes naturales y de servicios ecosistémicos que trascienda en paisaje, riquezas de flora y fauna, y cultura.

- **Pago por Servicios Ambientales (PSA)**

El objetivo central de los PSA se basa en que: “los beneficiarios externos de los SA (Servicios Ambientales) paguen -de manera directa, contractual y condicionada- a los propietarios y usuarios locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de ecosistemas”(Wunder, 2006, p. 1).

Los PSA en posacuerdo están regulados mediante el decreto 870 de 2017 en donde se estipulan las directrices para su desarrollo, y se complementa con el decreto 1007 de 2018 y con el CONPES 3886, que contiene los lineamientos de política del instrumento

para la construcción de paz. Según la Misión Ocampo, los PSA son un instrumento adecuado para el desarrollo rural puesto que favorecen la conservación de los ecosistemas y a la vez constituyen una fuente de ingresos para los habitantes rurales (DNP, 2015c). Si bien son una política pública que plantea aplicarse solo en las áreas priorizadas para el posacuerdo y en los ecosistemas estratégicos, son una política con focalización no diferenciada donde hay cabida para todos, como se expresa en los principios de focalización de los decretos que lo regulan.

Sobre su normativa cabe resaltar que los PSA responden a la lógica de fragmentar para valorar, con el pretexto de conservar y preservar. Fragmenta bajo las modalidades de regulación hídrica, biodiversidad, gases efecto invernadero; y sin ser suficiente, sobre servicios culturales, espirituales y de recreación para sus propósitos de valoración como se evidencia en el Decreto 1007 (MADS, 2018).

Algunas de las dificultades que se pueden ver en los PSA son: que prevalezca la valoración económica sobre el entorno natural; que no exista una adaptación adecuada del mecanismo a las condiciones ecosistémicas y sociales del territorio; que no haya claridad en la contribución del instrumento a la superación de la desigualdad y la pobreza como opción de generación de ingresos a las comunidades y bajo la posibilidad de ser condicionados por el derecho de propiedad y; en tiempos de posacuerdo, los criterios de focalización en cuanto al lugar de implementación genere dificultad al no ser suficiente cumplir con ser municipio priorizado. A continuación se exponen con mayor detalle estas limitaciones.

La primera limitante es en relación a la valoración económica sobre el entorno natural. Sobre esto Albarracín (2016) afirma, tras estudiar los PSA, que la estimación de los límites de valor del incentivo de pago omite la complejidad característica de la naturaleza y lo que corresponde a las interacciones sociales y culturales presentes en ella, siendo así, un instrumento débil tanto en su concepto como en su forma de operar. No se tienen en cuenta las diversas relaciones que se entretienen en las zonas estratégicas pues el interés real del instrumento son los flujos de dinero.

Una segunda limitante es en relación a la adaptación de las condiciones económicas y sociales del territorio, pues la práctica muestra que los beneficiarios “ideales” en términos de costo-beneficio, terminan siendo potenciales enemigos del entorno natural. Esta

contradicción se explica porque, como lo muestra Wunder (2006), pagarle a un beneficiario que lleva toda su vida cuidando lugares aislados y que siempre han defendido su territorio, genera costos adicionales para el programa al no haber una real amenaza hacia la naturaleza; mientras que un beneficiario que ejerce daño a los ecosistemas constantemente, brindaría una ventaja en el corto plazo para el ambiente. Si fueran mayoría los casos como el último, se lograrían cambios considerables a favor de la naturaleza.

En cuanto a la contribución a la superación de la desigualdad y la pobreza, es importante resaltar que los PSA no representan un aumento significativo de ingresos. Varios autores coinciden al afirmar que es un pequeño incentivo que no cambia la estructura productiva del hogar (Corbera, Kosoy, & Martínez Tuna, 2007; Muradian et al., 2009; Albarracín, 2016). Estos autores afirman que al menos por ahora, reducir la pobreza no es un objetivo real que se pueda lograr únicamente a través de este incentivo, pues los PSA generan ciertos sacrificios, como por ejemplo abandonar o disminuir las actividades económicas que normalmente son rentables para las comunidades, sin recibir un retorno que compense monetariamente lo que recibían antes.

Para que los PSA sean una realidad en contextos mucho más amplios, se requiere que haya equilibrio en costos de oportunidad y en reducción de la pobreza, y debe convertirse en un mecanismo más flexible que reconozca la voluntad de las personas que deciden cambiar de actividad en pro de la preservación de la naturaleza, aunque no siempre cuenten con todas las figuras legales que en este momento se exigen. Ningún incentivo de conservación funciona si no se concibe en armonía con el respeto por la soberanía y la autonomía de las comunidades. Los PSA son un instrumento que se empeña en perder la soberanía del beneficiario, al condicionar sus actividades al incentivo; mientras que no se asegura la reproducción de la vida campesina en todas sus dimensiones (CENSAT, 2017). Se desdibuja entonces la intención original de dar soluciones alternativas para el desarrollo rural.

Ahora bien, frente a estas limitantes los PSA, este instrumento responde de manera positiva al interesado en varios casos como una medida de compensación con acciones de preservación y restauración para mitigar el cambio climático y contribuir al medio ambiente; y responde positivamente al beneficiario que recibe bajo acuerdo de las dos

partes, cantidades monetarias que le permitan suplir sus necesidades básicas y al mismo tiempo contribuir en el día a día al cuidado de los bienes naturales.

Adicional a esto, es un instrumento que tiene como efectos positivos por los servicios ecosistémicos, la sensibilización en la gente respecto al valor de los bienes naturales y la solución de conflictos con acuerdos entre los actores presentes sobre la asignación de recursos naturales y sociales para que los sectores en condiciones de vulnerabilidad reciban recursos financieros, siendo los que más servicios ecosistémicos tienen (Á. González & Riascos, 2007). Esto aplica en casos que sean consecuentes con la priorización de los municipios afectados por el conflicto, y de la superación de necesidades de las comunidades.

Cabe mencionar que este mecanismo cuenta con potencial para hablar de beneficios que corresponden a la conservación, y por ende habrá beneficios en tanto se trate de forma especial el uso restringido en aquellos lugares que tienen serias amenazas por efectos irreversibles (Wunder, 2006). Además, es un instrumento que internaliza en la economía las externalidades positivas de los servicios ecosistémicos, y con ello logra la sensibilización de la gente frente al valor de los bienes naturales.

Es entonces un reto en Colombia, que los PSA contribuyan a la superación de las brechas de desigualdad en las comunidades y al bienestar de los ecosistemas. Es necesario que se modifiquen aspectos de la gestión, y los mecanismos de participación y de información, para que involucren más activamente a las comunidades. Esto es clave porque por el momento, la lógica de los PSA está concebida bajo las premisas de la sociedad de mercado, discrepando de la visión que hay en muchas comunidades rurales indígenas y campesinas, en las que como lo indica Gómez (2011), no existe una separación humanidad – naturaleza; pues hay formas de propiedad comunal y lógicas económicas de reciprocidad que difieren de la visión utilitarista de la naturaleza, la propiedad privada de la tierra y la lógica de la monetización.

En posacuerdo aunque no está clara la estrategia de coordinación y estructuración por parte de la ART de los proyectos de PSA, desde el 2017 según el CONPES 3886, la agencia debe asumir esa tarea a partir de la construcción participativa en los territorios, y debe ejecutar los proyectos que se deriven de allí junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo, en ecosistemas estratégicos (DNP, 2017).

El PSA es un instrumento que puede verse como una alternativa a todas las actividades económicas que impactan de manera negativa a la naturaleza, y como una alternativa de ingresos para el sector rural. Sin embargo, hay que decir que económicamente hablando, al menos los PSA, no logran beneficiar en su totalidad a las comunidades, pero sí logra ser la salida fácil para las empresas privadas que “deben cumplir” con el medio ambiente ante las autoridades ambientales a través de una figura de “compensación”.

- **Síntesis**

Todo lo descrito anteriormente muestra que los instrumentos de conservación y las alternativas económicas derivadas de la interacción con la naturaleza, pueden ser formas complementarias para brindar soluciones a las víctimas del conflicto armado y a los excombatientes de las FARC, pues el enfoque ambiental debe ser transversal en la implementación del acuerdo. En este caso, le compete a las entidades gubernamentales del sector rural buscar alternativas comprometidas con el cuidado de la naturaleza, que respondan a las necesidades básicas de las comunidades como el acceso al agua y a la tierra, a un adecuado uso del suelo, con espacios de participación para decidir sobre el territorio.

No se puede permitir que la naturaleza siga siendo la receptora de todos los impactos negativos de las actividades económicas que hacen uso indiscriminado de los bienes naturales “en pro” de la economía del país. Es necesario un ordenamiento ambiental territorial que en el corto plazo delimite los ecosistemas estratégicos que deben ser protegidos y luego sí, gestione actividades económicas con base en dicho ordenamiento; y no de manera contraria (Garavito, Rodríguez, & Helena, 2017). De manera que se requiere que haya condiciones adecuadas para que la naturaleza pueda retomar su equilibrio a través del tiempo por cada efecto que reciba.

La revisión realizada mostró que al menos dentro de la lógica del mercado actual, si el biocomercio y el turismo se realizan de forma desmesurada con uso indiscriminado de bienes naturales y con sobrecarga de visitantes y turistas; el balance de materia y energía en el planeta será negativo. Es entonces, un balance negativo no solo ecosistémico sino también social al monetizar la cultura para fortalecer el turismo, y aprovechar el conocimiento ancestral sobre la naturaleza; es un impacto negativo que se prolongará a

través del tiempo, afectando a los ecosistemas, y con ello a los territorios y a las comunidades.

Los PSA, el biocomercio y el turismo vienen del escenario de lo que se denomina “nueva ruralidad”, donde se apuesta a actividades no agrícolas para innovar en el mercado e insertar lo rural en el mercado internacional. Pero esto implicaría fortalecer la visión de naturaleza capital aportando con capital social para aportar al crecimiento económico y a la acumulación de capital, bajo figuras de “protección” que no tienen como prioridad alcanzar una soberanía alimentaria ni una autonomía de los territorios.

2.3 Reconocimiento del campesino como sujeto de derechos y de su relación con la naturaleza.

Tomando en cuenta que las interrelaciones entre las comunidades y los ecosistemas se construyen de acuerdo a las prácticas de apropiación de quienes inciden en cada uno de los territorios, y de sus modos de vida; resulta de interés observar si las prácticas y formas de vivir de las comunidades campesinas han logrado reconocimiento por la política pública en el marco de la RRI. Su identificación es fundamental para comprender las implicaciones del enfoque territorial, pues en la planificación y gestión del desarrollo rural en un territorio dado, es importante el análisis del uso de los bienes naturales de los diferentes grupos sociales en función de sus necesidades.

Desde la constitución de 1991 se reconoce de manera oficial como sujetos de derechos a las comunidades indígenas, afro y rom, bajo la premisa de una nación pluriétnica y pluricultural. Se establece allí, una relación diferenciada hacia estas comunidades y sus prácticas hacia el entorno natural, lo cual no sucede con las comunidades campesinas.

En Colombia el reconocimiento del campesino como sujeto de derechos es una lucha que aún persiste, pese a que el artículo 64 de la constitución establece protecciones para el trabajador agrario, y a los avances en materia de derechos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como la resolución del Consejo de Derechos Humanos (ONU, 2017)⁵. Aun así, en el año 2016 se materializaron esfuerzos conjuntos que llevaban

⁵ Como “avance de los derechos de campesinos y campesinas y otros trabajadores en zonas rurales”. Este proceso por el reconocimiento en instancias internacionales se inició en el año 2008

varios años, en un Proyecto de Ley Estatutaria (Congreso de la República, 2018) que buscaba promover el reconocimiento de los derechos de campesinas y campesinos del país y establecer medidas para recuperar y preservar las formas de vida y territorialidad campesina. Si bien ese proyecto no fue aprobado, los esfuerzos desde el movimiento campesino en ese sentido continúan, de la mano con algunos sectores de la institucionalidad y la academia.

El desconocimiento como sujeto campesino ha sido una de las luchas constantes por parte de esta población. Como afirma Montenegro (2016), existe una reconfiguración en la agenda de política de reivindicación del movimiento campesino, en donde como sujeto colectivo se conjugan el tema redistributivo y de clase social, y el reconocimiento de la cultura e identidad con esquemas propios de representación política y autonomía territorial de carácter político.

El campesino además de ser denotado como un habitante rural y un agente que se inserta en un contexto económico en función de factores económicos y de la tierra, su “no reconocimiento” se convierte en una limitante para el acceso a la tierra, que entre otras cosas, posibilita el surgimiento de conflictos interculturales. Son tensiones y conflictos interculturales que a raíz del modelo de gran propiedad y monocultivo, profundiza la inequidad en la tenencia de la tierra (Duarte et al., 2014).

En la agenda política nacional donde la figura del campesinado y su cultura son valoradas no solo para actividades de biocomercio y turismo sino también para actividades de preservación de la naturaleza. La propia MTC, expresa la falta de reconocimiento hacia la cultura campesina y a sus iniciativas de turismo, agroturismo y turismo rural, y explica que los esfuerzos se han centrado en infraestructura, visión empresarial y aumento de turistas; pero no en la cultura, la naturaleza y el bienestar de los habitantes (DNP, 2015c).

Pareciera pues, que la cultura campesina resulta funcional para ampliar la oferta de servicios y comercio, pero su figura en espacios participativos para definir el rumbo del

y no se adopta oficialmente sino hasta el año 2012 con una votación de 33 países a favor, 3 en contra y 11 abstenciones.

desarrollo es vista como obstáculo. Pese a que existen múltiples espacios en los que se desdibuja la participación de las comunidades, el Acuerdo de Paz posibilita espacios de participación a lo que se debe tener en cuenta que, como afirma Ulloa (2016), los procesos de construcción de paz no deben responder a fórmulas creadas en un escenario general ni abstracto, pues son guías que se construyen con base en contexto específico de cada territorio, desde todos los ámbitos posibles.

En consecuencia, el Acuerdo siendo consecuente con las políticas públicas, otorga un reconocimiento al campesino no en términos políticos ni legales como con comunidades indígenas, afro y rom, sino con una denotación de “habitante rural” en complemento con el reconocimiento hacia su cultura, prácticas y roles como agentes de conservación y protección.

En síntesis, el reconocimiento identitario de los campesinos, de sus prácticas y relaciones con la naturaleza por parte del Estado colombiano facilitaría la existencia de espacios más flexibles para la solución de conflictos por acceso a la tierra, uso del suelo y relación con la naturaleza. Así mismo aportaría al fortalecimiento organizativo del campesinado como sujeto de derechos colectivo, y a la garantía de espacios de participación para decidir sobre sus territorios.

2.4 Fragmentación de la naturaleza. Bienes naturales comunes y factores de producción

La lectura de noción de naturaleza que se observa en la MTC y en el Acuerdo de paz, es una naturaleza que prevalece como fragmentada, funcional a la naturaleza capital. Esto se puede ver de forma explícita en la MTC, en donde se plantea que la integración productiva se alcanza mediante el acceso a los factores de producción, siendo estos los bienes naturales, el capital, la tecnología y el crédito, y que solo de esta forma se alcanzará condiciones óptimas de productividad para obtener rentabilidad y generación de condiciones laborales dignas (DNP, 2015b).

Como resultado de lo anterior, la concepción de naturaleza como entramado de procesos e interacciones dinámicas y complejas, se fragmenta en cada uno de sus bienes naturales como la tierra, el agua y el bosque, entre otros; y estos a su vez se dividen en variedad de especies, especies nativas, especies introducidas, agua potable, agua

residual, agua contaminada, y así sucesivamente, demostrando los propósitos de fragmentación de la *biodiversidad per se* tanto en fauna como en flora. Al fragmentar la naturaleza, se fragmentan las regulaciones y transacciones relacionadas con ella, así como los servicios que ofrece.

Los objetivos de la MTC en la implementación de las estrategias ambientales (biocomercio, turismo, protección y explotación), junto con la agenda de políticas públicas, dan muestra de una noción de naturaleza predominante fragmentada que convierte la naturaleza en capital para su ingreso al mercado, donde no solo es apropiada como bien natural, sino en relación con los servicios que ofrece. Su división es para facilitar su regulación, control, rentabilidad y comercialización.

A continuación, se muestran las formas en que la segmentación de bienes naturales como la tierra, el agua, la diversidad forestal y de especies, concebidas como factores de producción; se complementan con los factores de tecnología y capital principalmente para garantizar el enfoque territorial con sostenibilidad ambiental que se promueve desde la MTC y el Acuerdo. Todo esto, en función de una naturaleza capital, donde los bienes naturales son el punto de partida para los propósitos de la RRI: democratización al acceso de la tierra y el agua, al uso adecuado de la tierra, a la delimitación de la frontera agrícola, al manejo de aguas residuales, entre otros.

2.4.1 Fuente de servicios y de factores productivos. La Tierra

La MTC afirma que la falta de acceso a la tierra, a la tecnología y al capital; a la infraestructura, servicios públicos y sociales, formación, acceso a información, espacios de participación política, entre otros, limitan el desarrollo económico y social de los agricultores familiares (DNP, 2015c). Esto muy de la mano con su estrategia de ordenamiento ambiental, social y productivo, que se fundamenta en la función social y ecológica de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la distribución equitativa de cargas y beneficios de las actividades económicas y del uso de los recursos naturales (DNP, 2015c).

Frente a las ausencias mencionadas por la MTC, el Acuerdo de Paz propone entre otras cosas, regularizar la propiedad, y garantizar los derechos de los hombres y mujeres que habitan el territorio rural como legítimos dueños y propietarios. Y frente a su estrategia de

ordenamiento, es prioritario, como el Acuerdo lo expone, acoger medidas para que el uso que se dé a la tierra sea coherente con su vocación propendiendo por la formalización, restitución y distribución equitativa, para contribuir a la desconcentración de la tierra y se cumpla con su función social (Gobierno de Colombia, 2016b).

El acceso a la tierra es el primer paso para dar continuidad a los propósitos de uso y apropiación de la tierra y de la transformación en el campo, que como lo expresa la MTC, es la primera condición para dar lugar a la producción agropecuaria; para la generación de ingresos a través de actividades de turismo, servicios ambientales y artesanías, entre otros; y para el acceso a servicios como crédito y apoyos en especie, teniendo en cuenta que la tierra es un activo (DNP, 2015c). La tierra aquí, como base de producción, de generación de lucro y de posesión de fuentes de agua y demás bienes naturales que garanticen dichos fines.

En consecuencia, se despliegan dos visiones contrastantes respecto a la tierra en que es vista como factor productivo y por otra parte, se equipara a lo que alcanza a ser un complejo entramado de naturaleza, sin ser necesariamente una noción integral en su acceso y uso. La primera se evidencia al hablar sobre una tierra que en la práctica busca ser asequible de manera equitativa para superar la desigualdad mediante asistencia técnica, tecnología y créditos o subsidios para que sea productiva. La segunda se muestra al considerar la tierra como poseedora de servicios y de otros factores productivos indispensables para la generación de ingresos, puesto que ofrece turismo, servicios ambientales, paisaje, dispone de fuentes de agua, diversas especies que agrupadas todas posibilitan producción rentable y lucro.

2.4.2 Uso y acceso al agua

Sobre este apartado, la MTC consideró que una de las prioridades para el desarrollo rural es el acceso a fuentes de agua, y puso de presente que la disponibilidad es limitada en ciertos lugares debido a varios factores (DNP, 2015d). Además expresa, que no es solo contar con agua tratada y mejorada o de sistemas para eliminar las excretas, sino también hay que tener en cuenta la variabilidad espacial y temporal, la contaminación y la sobreexplotación, la falta de coordinación institucional y las diferentes visiones de actores y sectores existentes en los territorios (DNP, 2015a).

De estas premisas y de la lectura general de la MTC se evidencia que las formas de regulación y control del acceso al agua se ponen de manifiesto de muchas formas: el acceso al agua potable se da a través de acueductos, se deben realizar acuerdos para el acceso al agua para riego, se hace exploración de aguas subterráneas para el acceso a las mismas, se requieren permisos para vertimientos, se hace conservación y protección de fuentes de agua por medio de valorización monetaria, entre otros. Todo esto, con el objeto de suplir las necesidades básicas de la sociedad, las actividades económicas que lo requiere y para conservar y proteger el preciado líquido. El agua parece ser relevante para trazar valor económico en todas sus aristas, pero no como fuente principal de vida para la sociedad.

Para la MTC: “La valoración inadecuada del agua es la que incide para que no haya un uso sostenible del recurso” (DNP, 2015c, p. 163), lo que implica, que se deben internalizar los valores que se le otorgan para que haya un uso racional del agua, de acuerdo a la cantidad que es consumida para las diversas actividades productivas, preferiblemente con el control y regulación ejercida por el Estado DNP (2015c). Esto supondría una valoración justa y una contribución significativa en lo que compete a conservación, recuperación y protección de ecosistemas que brindan este servicio.

De esta forma, con base en un inventario de fuentes de información sobre las condiciones económicas de los beneficiarios, se maneja una lógica en la que entre más se consume más se debe pagar, y eso es lo que la política pública considera gestión sostenible del agua. Esta información es utilizada para la zonificación de fuentes hídricas y por ende para la protección del bien natural.

En síntesis, se hace necesario regular y controlar las diferentes etapas en las que se hace uso del agua, desde la captación, hasta el almacenamiento, proceso y distribución de la misma, no necesariamente por parte del Estado, sino también por parte de empresas privadas.

2.4.3 Cobertura boscosa y zonas forestales

El uso de la cobertura boscosa responde a las figuras de protección, conservación y de actividades productivas. En lo que respecta a las zonas forestales, a las especies maderables y no maderables, la tierra es vista no solo en materia de acceso como

reservas forestales, sino también para el uso de las mismas con motivos de protección y conservación con esquemas de PSA y con motivos de provecho forestal sostenible para la productividad (DNP, 2015c).

Para cumplir los propósitos mencionados, se encuentra como ejemplos los instrumentos del Certificado de Incentivo Forestal (CIF)⁶ y el BANCO2⁷. En el primero se manifiesta, como informa la MTC, un interés hacia una reforestación con fines comerciales que procura ser mejorada con investigación sobre la variedad de especies forestales (DNP, 2015c). Por resolución ministerial —no por Ley—, el CIF hoy está concentrado en apoyar especies cuyo paquete tecnológico está probado y debido a ello, la mayor parte de las especies arbóreas que apoya son las introducidas y unas pocas especies propias de los ecosistemas presentes en Colombia. Un paso adelante sería habilitar el mayor número posible de especies nativas. Se convierte así, en un incentivo por sembrar y renovar especies en las zonas forestales, con la garantía explícita de que a futuro se genere productividad.

Mientras que por otro lado, a través del instrumento BANCO2 se estimulan a familias vinculadas que contribuyan tanto a la protección y conservación de los ecosistemas como también al desarrollo de proyectos productivos sostenibles y al agroturismo, por lo cual las familias vinculadas reciben un estímulo monetario que viene de dinero en forma de compensación por lo que a consideración ha contaminado, sea persona natural o empresa privada. En un principio, es un instrumento que busca evitar la deforestación de relictos de bosques gracias a la compensación y pagos a propietarios de tierras con coberturas boscosas con ingresos de personas que desean compensar su huella de carbono (DNP, 2015b).

Así pues, en materia de cobertura boscosa, los propósitos claros en la RRI de delimitación de la frontera agrícola, de la protección y conservación del medio ambiente,

⁶ El CIF reconoce el 50% de los costos del establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal hasta el quinto año, con el fin de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal. LEY 139 DE 1994, reglamentada por el Decreto Nacional 1824 de 1994 y modificado parcialmente por El Decreto 2448 de 2012.

⁷ BanCO2 trabaja por la protección al medio ambiente, por medio de la compensación a las familias que se encuentran vinculadas, a través del pago por servicios ambientales, siendo personas naturales como empresas los que pueden pagar por el uso de los servicios ecosistémicos de forma voluntaria. <http://www.banco2.com/contenido/sobre-banco2>

y del acceso a tierras, tienen por objeto la valoración económica y, la implementación y fortalecimiento de proyectos productivos sostenibles. Mientras se desdibujan funciones ecológicas importantes de los boques como la captación de dióxido de carbono que contribuye a la disminución del efecto invernadero, el amortiguamiento del agua para prevenir la remoción de masas y, la emisión de oxígeno, en términos económicos los bosques son otros factores de producción funcionales al lucro y a la renta.

Las estrategias ambientales se convirtieron en la panacea en cuanto a fórmula de solución a los problemas agrarios, la importancia de los bienes naturales comunes dejaron de ser importantes por la ineludible función que le compete a la naturaleza de generar, proveer y promover la vida, siendo importantes en su lugar, por ser fuentes de generación de capital y de ingresos.

2.5 Naturaleza capital en la RRI

La implementación del Acuerdo de Paz implica intervención institucional y del sector privado en las zonas afectadas por el conflicto, posibilitando así que nuevas obras y proyectos se concreten para suplir sus necesidades, bajo la inserción al mercado y con mayor control estatal sobre los territorios abandonados. Son pues, la mercantilización y la gobernabilidad, características importantes sobre las que se mueve la naturaleza como mercancía (naturaleza capital), que si bien no depende completamente de la fragmentación de la naturaleza, esta sí facilita su reproducción.

¿De qué forma se materializa la noción de naturaleza capital en la RRI?. La respuesta a ello tiene muchas aristas: el uso de la naturaleza para conservación y aprovechamiento de los sistemas boscosos; para la creación y fortalecimiento de cadenas de valor de los productos de la biodiversidad nativa; el desarrollo del turismo en el sector rural; y definitivamente los PSA (DNP, 2015b).

Para ello cobra importancia los encadenamientos productivos, la asignación de valor económico, y la rentabilidad. Por una parte, el encadenamiento productivo como el caso de las zonas forestales para propósitos de transformación y comercialización, y por otro lado los PSA y el turismo. El primero, a diferencia de los otros dos, somete de forma mucho más clara la naturaleza a etapas de transformación con fines económicos, haciendo la aclaración que la naturaleza siempre sufre transformaciones una vez se

establezcan relaciones con ella. Es la valorización económica de los bienes naturales con fines de producir y de conservar; y es la acumulación de riqueza por el derecho de ser poseedor de un bien o servicio ambiental, por tener acceso al mismo y, por transformarlo.

Adicional a esto, una característica adicional a lo que se refleja de la noción de naturaleza capital son las alianzas y articulaciones públicas y privadas, que controlarán el uso de los bienes naturales y de sus servicios, para el cumplimiento de la transformación del campo a través de la RRI. En el marco de la nueva ruralidad, la naturaleza capital se representa a través del fortalecimiento de la privatización de los bienes y de su mercantilización.

Así pues, ¿mediante qué planes y programas se materializa la naturaleza capital en la RRI?. La MTC expresa la necesidad de garantizar las necesidades básicas de las comunidades para avanzar en la prestación de servicios, el transporte de productos, la producción y comercialización; a lo que se evidencia la urgencia de suplir dichas necesidades por medio de la RRI, para posibilitar la inclusión productiva en lo rural por medio de varios instrumentos.

Algunos de los instrumentos presentes son el mecanismo de Obras por Impuestos, los PDET y, los PSA. Mecanismos de interés puesto que operan como estrategias para el desarrollo rural y que impactan la naturaleza y por tanto, los territorios. Los PSA, cuyas posibles implicaciones y falta de claridad metodológica ya se discutieron anteriormente en este texto; los PDET, objeto de estudio de este trabajo de investigación, que se piensan como medio para una articulación efectiva entre el Estado, el sector privado y las comunidades para su propósito de transformación del campo, y se exponen en detalle en el siguiente capítulo. El mecanismo de Obras por Impuestos regulado por el Decreto 1917 de 2017, se expondrá a continuación, así como sus limitaciones e implicaciones.

El mecanismo de Obras por Impuestos es acusado frecuentemente por diferentes actores de legitimar la entrada de las grandes empresas mineras y petroleras en los territorios, las cuales en la experiencia de los pobladores, han derivado en el uso excesivo de los bienes naturales y sobre los territorios. Con una revisión al Decreto, que acoge también a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos bajo el decreto 883 de 2017, se puede ver que lo que se pretende es extinguir las obligaciones tributarias del impuesto sobre la renta que tienen las compañías, por medio

de la inversión directa que hace el contribuyente en la ejecución de proyectos con trascendencia social en las ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado).

Este es un instrumento que permite a diferentes empresas privadas pagar el impuesto a la renta del año siguiente con exenciones hasta del 50%, con la condición de que financien la ejecución de una obra.

El caso de Perú muestra cómo este mecanismo da vía a la expansión del sector energético y así, la posibilidad de perpetuar una política en donde el reparto de los bienes naturales pone en disputa los intereses tanto de megaproyectos, mafias, minería ilegal en economías de guerra, como los de las propiedades colectivas, Parques Naturales, Zonas de Reserva Forestal, ecosistemas protegidos, entre otros. En Perú, de un total de 56 empresas nuevas que ingresaron a los territorios entre los años 2009 y 2015, un 51% fue de industria minera, y un 32% del sector financiero (Glave & Ávila, 2015). En el poco tiempo que tiene de ejecución el mecanismo en Colombia, según Pardo (2018) se encuentra una alta concentración de aplicación de proyectos viales de distintas empresas, cementeras, mineras y empresas públicas.

De acuerdo con Glave & Ávila (2015), se refleja una alianza Estado y Sector privado que permite la diversificación productiva de los países en desarrollo. Además de implicaciones que generan la posibilidad de que se implementen proyectos que no corresponden a las necesidades de la gente; sino también crean confusión al interior de las comunidades sobre el origen de las obras, pues la ejecución la hace un privado pero los recursos provienen directamente del Estado, dejando la posibilidad de llegar a pensar que la empresa privada reemplaza al Estado. Esto, a pesar de beneficios para las empresas, que como informa Bermúdez Tapia (2013), el análisis costo - beneficio de este mecanismo resulta a su favor, pues reciben beneficios tributarios mientras disimulan los impactos negativos que pueda traer su actividad ganando eficiencia en los programas de responsabilidad empresarial.

Resulta de importancia entonces, que se generen espacios de concertación para que haya acuerdo con las comunidades, con sus necesidades y planificación territorial, de manera que las decisiones no queden únicamente en manos de la alcaldía y la gobernación y, que haya seguimiento a los proyectos que llegan a los territorios rurales.

De manera que se puede concluir que por un lado esta es una vía más para que se dé cumplimiento a las exigencias ambientales del gobierno, pero por el otro exacerba las luchas de intereses sobre los territorios. Si bien, según la ART (2017b) el contribuyente que realizará las obras debe tener el aval de la comunidad, aún quedan dudas sobre qué tanto se cumple este requisito y qué tanta representatividad existe por parte de la comunidad en este sentido. No es casualidad que las comunidades de varios lugares del país vengán desarrollando consultas populares con el ánimo de prohibir las actividades mineroenergéticas en sus territorios, por lo que todas las recomendaciones y precauciones deben ser escuchadas.

2.6 Reflexión sobre la ausencia de la naturaleza en la RRI

El propósito de este capítulo deja como reflexión destacar que existe una ausencia del rol de la naturaleza como parte importante de la agenda de política pública y del Acuerdo para intervenir el campo, entendiendo la naturaleza como un sistema abierto y un entramado de relaciones complejas que operan de forma integral y, respondiendo a la idea de un uso sustentable por parte de quien se apropie de ella.

La ausencia de la naturaleza se evidencia principalmente en la normatividad, debido a la poca frecuencia con que la mencionan y a la poca importancia que se expresa. En la política pública se visualiza a la naturaleza como una de las líneas que acoge el enfoque territorial y como una de las estrategias de reactivación económica en el sector rural. Es claro que en el Acuerdo quedaron vacíos frente al cuidado y uso de la naturaleza de forma sustentable en concordancia con el equilibrio ecológico que debe haber en los territorios y, el control y regulación de las actividades económicas que generan impactos en la misma y en la sociedad.

Como afirma Fajardo (2017), quedan por fuera del Acuerdo algunos temas importantes como el control del latifundio, la restricción a la extranjerización de la tierra, la regulación de la extracción minero-energética, la producción de agro-combustibles, la revisión de los tratados de libre comercio y, el ordenamiento social, ambiental y territorial. Y en continuidad con la idea, González (2014) afirma que, la dimensión ambiental en contexto de paz poca atención ha tenido y que es un tema olvidado, al contrario de las políticas extractivas y minero energéticas, temas de propiedad intelectual y patentes de

biodiversidad. La dimensión ambiental se escapa de la lista de importantes en el Acuerdo.

En lo que corresponde a los PDET, el ámbito ambiental si bien no se refleja con un elevado grado de representatividad, al menos se hace sentir en las iniciativas propuestas por las comunidades correspondientes a las necesidades identificadas en los territorios, como preocupación porque la naturaleza se encuentre en las condiciones adecuadas para apropiarse y beneficiarse de ella y tenga la capacidad de recuperarse de los impactos que recaigan en ella.

Lo que sí se puede ver es que los PDET dan un rol a la naturaleza siendo consecuente con viabilizar las estrategias ambientales no agrarias para el campo. Como lo informa ART (2018), se propone que el fomento de proyectos ambientales y forestales contribuya a la generación de ingresos de pequeña o gran escala, orientados a líneas PSA, negocios verdes, turismo, energías alternativas y proyectos forestales para recuperar la vocación forestal, recuperar plantaciones comerciales que generen acumulación de capital y también los dirigidos para provecho maderable.

Es pues una naturaleza ausente en la normativa, pero presente en la práctica como un factor productivo importante para la estrategia de sostenibilidad ambiental propuesta para la transformación del campo. Es una naturaleza ausente debido a que: desde la RRI no se garantiza de forma explícita un uso sustentable y un equilibrio ecológico en su uso y apropiación; el interés por el uso de la naturaleza es bajo la idea de que haya un enfoque ambiental transversal siendo supeditada a intereses de quienes la intervienen; y ausente, mientras en el posacuerdo se dé apertura y profundización a actividades extractivas y económicas con impactos negativos en los territorios y que en términos ecológicos no alcanzan a ser compensadas por acciones de protección y conservación.

Para lograr un uso sustentable de la naturaleza es necesario se garanticen espacios de participación de las comunidades, que permitan un diálogo continuo entre ellas y los actores institucionales y organizacionales a nivel local, municipal y regional. Esto permitirá tener en cuenta las formas, usos y tecnologías propias de las comunidades campesinas, y además ofrecerá mayores garantías de cuidado de la naturaleza en las intervenciones de actividades económicas y productivas que se hagan en los territorios.

3. Acuerdo de paz y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Las llamadas ‘reformas agrarias’ que se han hecho en Colombia, han tenido efectos prácticamente nulos como solución a los problemas de acceso y concentración de la tierra, que son las causas principales del conflicto armado. En esa medida, el punto 1 del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP está orientado a garantizar el acceso a la tierra y los recursos necesarios para que las poblaciones de las zonas rurales, que han sido históricamente marginadas y violentadas por el Estado, puedan tener una vida digna y en paz.

En la RRI se definen los PDET como el instrumento que llevará a la práctica las estrategias de la Reforma en los territorios priorizados. Frente a esto, cabe analizar qué tan participativos son estos programas y qué garantías o limitantes están a la vista para que lo que se llegue a implementar sea consecuente con las necesidades de las comunidades.

En el presente capítulo se describe en detalle cómo han operado hasta la fecha los PDET en las zonas rurales, en qué consiste su metodología de construcción y las problemáticas identificadas, y cuáles son las pretensiones de este instrumento desde la visión de enfoque territorial sobre los territorios afectados por el conflicto armado.

- **Qué propone el punto 1 del Acuerdo de Paz. RRI**

El punto 1 sobre RRI, busca la transformación estructural del campo y la eliminación de la brecha que existe frente a la ciudad, brindando las condiciones de bienestar y buen vivir, a través de la erradicación de la pobreza, la promoción de igualdad y el aseguramiento de los derechos de la ciudadanía.

Y el enfoque territorial es uno de los principios fundamentales con los cuales se implementa el punto 1, y por medio del cual se espera transformar el campo desde una concepción integral y diversa, tal y como se define en el Acuerdo de Paz:

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía (p.6).

La transformación del campo se plantea bajo tres grandes líneas de la RRI: Fondo de Tierras; PDET y Planes Nacionales para la RRI. Estas líneas se exponen a continuación.

El Fondo de Tierras tiene como objetivo democratizar el acceso a la tierra, para lo cual se dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años; se creará y formalizará el catastro e impuesto de predio rural en un plazo máximo de 7 años que registrará los inmuebles rurales; y se buscará de manera especial el cierre de la frontera agrícola y la protección de Zonas de Reserva Campesina con el desarrollo de un Plan de Zonificación Ambiental en un plazo no mayor de 2 años.

En cuanto a los PDET, solo se mencionará por lo pronto que son el propósito de estudio de este trabajo de investigación y por ello se entrará en detalle más adelante. Para terminar se encuentran los Planes Nacionales para RRI, que buscan garantizar el acceso adecuado de bienes y servicios públicos en los territorios priorizados, la producción agropecuaria y la economía solidaria mediante estímulos, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo, formalización laboral rural y protección social y asociatividad.

Los tres puntos mencionados se complementan entre sí para dar cumplimiento a la RRI y se deben desarrollar de forma simultánea. Este contexto es fundamental para comprender en qué consisten los PDET, cómo operan, y qué altibajos se vislumbran en el avance de su proceso de implementación.

3.1 En qué consisten los PDET y metodología para su construcción

Como se mencionó en capítulos anteriores, en el decreto 893 del 28 de mayo de 2017, se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, y se describe el objetivo de los mismos:

Créanse los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

Para este objetivo se requiere del trabajo mancomunado del Fondo de Tierras, que garantice el acceso y uso de la tierra; y de los Planes Nacionales que ofertan soluciones a las necesidades básicas de las comunidades. Los PDET tendrán una vigencia de diez años, serán coordinados por la ART y se instrumentalizarán en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)⁸. Tienen como principio la planificación participativa “de abajo hacia arriba” para que la configuración del territorio se plantee desde las comunidades, con lo que se espera que la transformación estructural del campo sea a través de una descentralización en la toma de decisiones con economía incluyente, sostenible y con ejercicio de ciudadanía (Á. Penagos, Barrera, Umaña, & Bustamante, 2016).

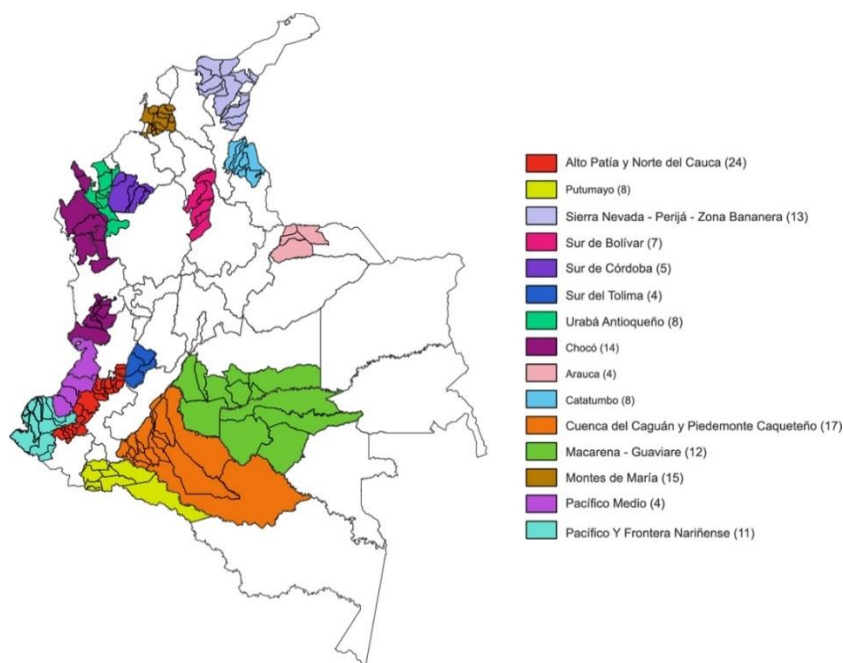
En los espacios participativos de construcción de los PDET intervienen las entidades territoriales, el sector privado y cooperación internacional, las comunidades, organizaciones sociales comunales y comunitarias, autoridades étnicas, y entidades nacionales; todo con un enfoque transversal étnico y de género (Colombia renace Posconflicto, 2017).

⁸ Los PATR son el conjunto de acciones enfocadas para el cumplimiento de los compromisos de los PDET (Á. Penagos et al., 2016).

Los municipios escogidos para la implementación de los PDET son aquellos que fueron afectados por el conflicto armado, pero se priorizan de acuerdo a los siguientes criterios: 1) niveles de pobreza, 2) grado de afectación a causa del conflicto, 3) debilidad en institucionalidad administrativa y capacidad de gestión, y 4) presencia de cultivos de uso ilícito y de otras prácticas económicas ilegítimas (Gobierno de Colombia, 2016b).

Así, las zonas priorizadas abarcan 170 municipios en los cuales se implementarán 16 PDET a nivel subregional. Los municipios se enmarcan en las subregiones de: Alto Patía – Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena – Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, tal como se puede observar en la figura 3-1 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). Cabe anotar que el documento aclara que si el gobierno cuenta con los recursos disponibles, se podrán poner en marcha PDET en otras zonas que cumplan con los criterios establecidos en el Acuerdo.

Figura 3-1: Mapa Regiones PDET



Fuente: (Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, 2017)

La construcción de los PDET está dirigida hacia ocho pilares que marcarán la ruta en la planeación en los territorios y que acogen los programas y planes nacionales dentro de la RRI: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 2) reactivación económica y producción agropecuaria, 3) educación rural, 4) vivienda, agua potable y saneamiento, 5) salud rural, 6) derecho a la alimentación, 7) reconciliación, convivencia y paz, y 8) infraestructura y adecuación de tierras (ART, 2017a).

- **Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) como instrumento de los PDET**

Como ya se explicó antes, el PATR es el conjunto de acciones enfocadas para el cumplimiento de los compromisos de los PDET (Á. Penagos et al., 2016). En cada zona priorizada se debe establecer un Plan que adopte todos los niveles de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta el enfoque territorial de las comunidades y sus características sociales, históricas, culturales, ambientales y productivas; así como también las necesidades diferenciadas en razón de condiciones de vulnerabilidad y vocación de suelos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

Los PATR serán objeto de revisión y actualización cada cinco años, y deben tener en cuenta como mínimo según el decreto 983: lineamientos metodológicos en garantía de participación; diagnóstico participativo que evidencie las necesidades del territorio construido con las comunidades; enfoque territorial de conformidad con el ordenamiento territorial; enfoque diferencial; enfoque reparador de los PDET; enfoque de género; programas y proyectos; indicadores y seguimiento que permita una evaluación; mecanismos de rendición de cuentas y control social (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). Tanto el PATR como los PDET se deben articular y armonizar con el Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Colombia, 2016b).

Los retos importantes en la puesta en marcha de los PATR tienen que ver con garantizar la continuidad de la realización de los proyectos que las comunidades han priorizado; garantizar la transparencia en su implementación; fortalecer las diferentes instancias de planeación en el territorio para dar continuidad en el proceso participativo del PDET, entre otros (República & Territorio, 2018).

En resumen, los PDET son el instrumento y el PATR es su herramienta base sobre la cual se piensa implementar la RRI en los municipios priorizados. Es un documento que

por cada pilar plantea diferentes propuestas de planeación para el sector rural, que se construyen con la participación de diversos actores. Propuestas de acuerdo a sus necesidades.

- **Metodología de construcción de los PDET**

Los PDET se construyen en tres fases con participación de las comunidades que habitan en los municipios PDET: Fase veredal, Fase municipal y Fase subregional (Figura 3-2). Las tres fases dejan resultados de forma consecutiva en la fase veredal, municipal y subregional: el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR); Pacto Municipal para la Renovación del Territorio (PMRT) y Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) respectivamente. A continuación, se expone en la Figura 3-2 en qué consisten las tres fases, con la información correspondiente.

La primera fase es la “**Fase Veredal**”, que es el motor que da inicio al proceso de construcción de los PDET, en la que participa mayor cantidad de personas afectadas por el conflicto y por ello, es en la que se expresa el principio de planeación de “abajo hacia arriba”. Esta fase es fundamental, pues son las comunidades las más indicadas para determinar lo que se requiere en su territorio. Conviene aclarar que durante esta fase no se acepta la participación de ninguna representación de ningún partido político, y que si llegara a suceder, se cancela el evento (Á. Penagos et al., 2016) (Entrevista a funcionaria de la ART, 2018).

La fase veredal consiste en la división por núcleos veredales de cada uno de los 170 municipios, es decir que se agrupan las veredas con características territoriales y poblacionales comunes, en núcleos que funcionan como Unidad Básica de Planeación (UBP), con la que se trabaja en la preasambleas (Agencia de Renovación del Territorio, 2018).

Ahora bien, lo que se pudo observar durante el trabajo de campo es que la socialización es una sesión de alrededor de cuatro horas en la que se explica en qué consisten las tres fases de construcción de los PDET; sus objetivos, la dinámica de participación, y los pilares para la construcción de las preiniciativas. Como segunda parte, en una jornada distinta que dura un día completo se realiza la preasamblea. Allí se socializa de nuevo en qué consisten los PDET con un máximo esperado de 150 personas, y luego se asignan 8 delegados con su respectivo suplente para que participen en los grupos motores que

representarán a los núcleos veredales en toda la ruta de participación. Por último, se establecen visiones de territorio a 2, 5 y a 10 años (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2017).

Figura 3-2: Metodología de construcción de los PDET



Nota: Elaboración propia⁹

Lo más importante de esta fase es que las comunidades trabajan sobre los 8 pilares ya mencionados al comienzo de esta sección, y los desarrollan en 3 ejes: oportunidades, problemáticas y preiniciativas. Las oportunidades son lo que el territorio puede ofrecer al Estado para facilitar la implementación de los PDET, las problemáticas se refieren a los

⁹ Figura creada con revisión secundaria documental y entrevistas.

conflictos presentes en los territorios y que el Estado no ha solucionado, y las preiniciativas son exigencias que se hacen al gobierno con base en las necesidades del territorio.

En la “**Fase Municipal**” se construye el Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) a través de cuatro actividades que se explican a continuación. Para comenzar se realiza un prelistamiento donde se analizan los PCTR construidos durante la primera fase, y se mapean los actores clave que se encuentran en el territorio. Este análisis de actores se basa en lo determinado por el equipo territorial encargado de la ART para cada pilar. Una vez realizado esto, se inicia una etapa de diálogo con los actores clave.

Cuando finaliza la fase de diálogo se puede dar paso a la precomisión municipal. A este escenario asisten 25 personas por cada una de las mesas temáticas correspondientes a cada pilar, y allí se analizan los PCTR. Esta etapa tiene como objetivo agrupar las iniciativas contenidas en los Pactos analizados en diferentes estrategias de política pública. La etapa final de esta segunda fase es la comisión municipal, en la que participan 120 personas y donde se escogen 4 delegados para participar en la fase subregional (Entrevista a funcionaria de la ART, 2018).

La fase final de construcción de PDET es la “**Fase Regional**”, en donde se agrupan varios municipios que conforman el territorio priorizado. Es el momento en el cual se realiza la concertación y aprobación del PATR por parte de los delegados de los municipios que se encuentran en la subregión (ART, 2017a).

Como se puede ver, durante todo el proceso se ha ido escalando la representación de tal forma que si en la fase veredal había 150 delegados participando en las actividades, en esta última fase de consenso del PATR cuenta con 2. En este punto la participación de las comunidades se reduce a medida que se alimentan los espacios con otros actores institucionales y del sector privado.

Una vez consolidados los 16 PATR para cumplir la meta de creación de 16 PDET de acuerdo al Decreto 893 de 2017, se plantean proyectos que alimentarán un Banco de Proyectos creado por la ART, cuyo soporte será el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015).

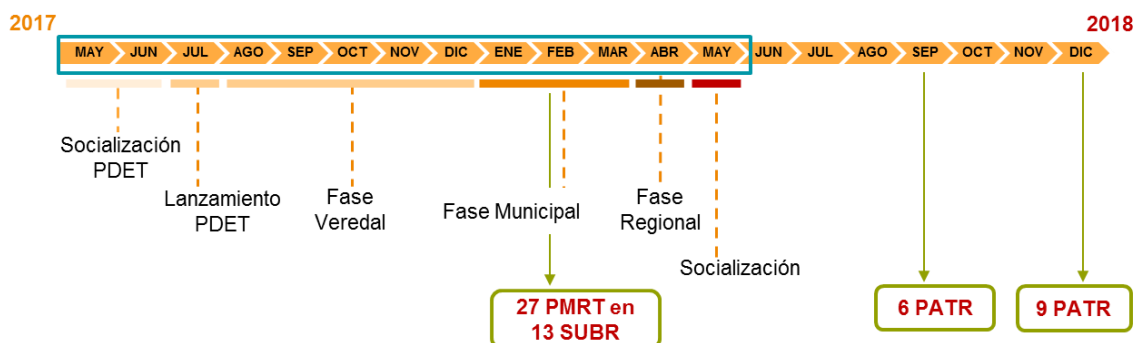
3.2 Estado y avance del proceso de implementación de los PDET

3.2.1 Cronograma y cumplimiento de metas

Para analizar el avance de la implementación de los PDET es prioritario revisar si se ha cumplido el cronograma y las metas planteadas por el Acuerdo de Paz y por el Decreto 893 de 2017. Conviene aclarar que para el análisis de cronograma, se tuvo en cuenta el lapso entre Julio de 2017, momento en que se lanzan formalmente los PDET en los territorios, y diciembre de 2018.

Como muestra la Figura 3-3, en el Plan Estratégico y otros documentos públicos de la ART (2017b) se establece como meta que para mayo de 2018 estarían formulados los 16 PATR que materializan la visión de los territorios a 10 años en los PDET.

Figura 3-3: Cronograma proyectado por la ART y su cumplimiento



Fuente: Elaboración propia

Las metas que se muestran en la figura no fueron cumplidas en las fechas proyectadas. Al momento del cambio de gobierno en agosto de 2018 solo se había cumplido un poco más de la tercera parte de la meta.

¿Cómo es esto posible? Según un informe de la Oficina del Alto Comisionado para la paz (2017) en ese año se culminaron 361 PCTR en las preasambleas correspondientes, y se llegó a un total de 26 PMTR en 49 municipios que corresponden a 13 subregiones. De acuerdo con la ART, al mes de febrero de 2018 se reportan 27 PMTR, lo que no equivale ni siquiera al 50 % de la meta de los PMTR que debieron haberse generado en las fases municipales.

En ese orden de ideas, no es de extrañar que para septiembre de 2018 solo se encontraran publicados en la página de la ART 6 PATR, y a pesar de que la ART simplificó los espacios en asambleas conjuntas con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), para no repetir reuniones según la Fundación Paz y Reconciliación (2018), entre septiembre y diciembre del mismo año solo se formularon 3 PATR más. Los 9 PATR a esa fecha correspondían a Putumayo, Catatumbo, Urabá Antioqueño, Sur de Bolívar, Montes de María, Chocó, Sur de Córdoba, Arauca y Sur de Tolima (Agencia de Renovación del Territorio, 2018).

Con base en varios documentos de la ART (2016, 2017a, 2017b) se puede ver un panorama preocupante en cuanto al cumplimiento de las metas. La ART afirma que se ha modificado el cronograma principalmente por acontecimientos de orden público a nivel nacional, perpetrados por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y por bandas criminales (Entrevista a funcionaria de la ART, 2018). Tales fallas en el cronograma han hecho desistir a la ART de realizar asambleas en los municipios, pero se conservan las preasambleas (Guarín, Tovar, & Amaya, 2018).

Para Guarín et al. (2018) las dificultades en la ruta PDET se explican no solamente por las dificultades de orden público, sino porque los tiempos necesarios para pasar de una etapa a otra han sido mayores a los pensados inicialmente. Así mismo, el autor plantea que es un error que la ejecución de la metodología la haya asumido solo la ART desde el principio como encargado de la coordinación, pues ha habido demoras administrativas y logísticas a falta de alianzas estratégicas con los actores públicos, sociales y privados de la región. Y como si lo anterior no fuera suficiente, se suman la intimidación y el asesinato de los líderes sociales de forma sistemática, la falta de recursos para personal de la ART, los problemas de acceso a la información, las fallas en la socialización de la misma, y las pocas garantías en el ejercicio de participación, según lo que se ha observado en este trabajo de investigación.

3.2.2 Financiación de los PDET

Según el Plan Marco de Implementación (PMI) elaborado por el Gobierno de Colombia discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el presupuesto para la construcción de PDET

proviene del Gobierno Nacional y las entidades territoriales que cuentan con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de otras fuentes de financiación tanto públicas como privadas, así como de cooperación internacional (ART, 2017b).

El PMI orienta las políticas públicas para el cumplimiento del Acuerdo en los próximos 15 años y contiene unas estimaciones de inversión para el Acuerdo, consecuentes con las proyecciones macroeconómicas y fiscales contempladas en el marco fiscal de mediano plazo del 2017 (Gobierno de Colombia, 2016a).

Así pues, el Plan estima que para el punto 1 del Acuerdo la inversión será del orden de 129, 5 billones de pesos de 2016, en donde la RRI tiene una importante representatividad del 85,4%; mientras que el punto 4 de solución al problema de drogas ilícitas le sigue con un 6,4%. Este presupuesto es contemplado en un horizonte temporal de 15 años, es decir, una asignación promedio anual de 0,8 % del Producto Interno Bruto (PIB) (Gobierno de Colombia, 2016a).

Frente a la cifra estimada, un informe realizado y enviado al Congreso por la Contraloría General de la República sobre la ejecución de recursos, advierte que faltarían alrededor de \$76 billones para el cumplimiento total de los requisitos (Portal El Espectador, 2018). En esa misma línea, las desmovilizadas FARC manifiestan que debe haber una regla para que este dinero sea un piso de asignación para el Acuerdo con una revisión anual con opción de incrementar la cifra (Gobierno de Colombia, 2016a).

Ahora bien, respecto a la financiación para la implementación futura de los PDET, se establece un respaldo importante para los 170 municipios priorizados por medio del CONPES 3932 del 29 de junio de 2018, que tiene como objeto explícito la promoción de la implementación de los PDET. Según el documento, la ejecución y sostenibilidad se garantiza con un presupuesto de 79,6 billones de pesos, y se resalta que las subregiones que representan mayores costos PDET son Alto Patía y Norte del Cauca (12,41 billones) y Sierra Nevada-Perijá (8,64 billones), de la cual hace parte el municipio de Mercaderes, sobre el cual se hizo un estudio de caso en esta investigación (República de Colombia & Departamento Nacional de Planeación, 2018).

3.3 Problemas identificados en el avance de implementación de los PDET

Las fases de construcción del PDET son tres instancias en las que se discuten visiones sobre el territorio a tres escalas distintas. En cada una varían aspectos como la participación, la información y la inclusión de actores, y por ende, son tres construcciones de planes cuyas alteraciones y matices serán evidenciadas en los PATR, y aún más en la ejecución de los planes en los próximos 10 años.

A continuación, se analizan los posibles problemas identificados en la construcción de los PDET y posibles problemas en su completa implementación, a través de los siguientes elementos: articulación normativa e institucional, acceso a la información del Acuerdo, y participación en los espacios de las distintas fases de los PDET. Mientras se fortalezcan estos elementos se podrán obtener garantías para satisfacer las necesidades de los territorios a través de los PDET, y ser instrumento de promoción de la transformación del campo.

3.3.1 Articulación normativa e institucional

El proceso de construcción y ejecución de los PDET requiere que se establezcan dos tipos de articulación. Primero, articulación normativa de los PDET con los otros dos puntos que conforman la RRI, con los demás puntos del Acuerdo y con los diferentes planes locales, regionales y centrales. Segundo, se requiere articulación institucional entre las entidades gubernamentales a varias escalas y entre las mismas agencias encargadas de la implementación.

Frente a la articulación normativa, el decreto 893 de 2017 establece que los PDET y los PATR se deben articular con el Plan Nacional de Desarrollo, con los planes de desarrollo territoriales, así como con los demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). Conviene señalar que en las zonas priorizadas en que existen territorios colectivos o resguardos, los PATR se deberán armonizar con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o equivalentes, con seguimiento de la CSIVI (Gobierno de Colombia, 2016b).

Según el Instituto KROC (2018), falta articulación de los PDET con los demás programas y planes territoriales, con el PNIS, con el de Reparación Colectiva, con los Planes locales, regionales y nacionales, los Planes de Vida y de Etno Desarrollo; y no hay claridad en la viabilidad financiera a mediano y largo plazo para que se den dichas articulaciones.

Ahora bien, la articulación entre los PDET y los otros dos puntos que tocan la RRI, se establece en el texto del Acuerdo de Paz como se observa en la tabla 3-1:

Tabla 3-1: Puntos de articulación entre el PDET y el Acuerdo de Paz

Articulación	Objeto
Con el Punto 2: Participación política: Apertura democrática para construir la paz.	Por estrategia de creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.
Con el Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.	Como guía metodológica de tal forma que haya articulación entre PDET y Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).
Con el Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.	Para contar con un enfoque reparador pues se requiere de la incorporación de los planes de reparación colectiva y planes de retorno y reubicación.
Entre los PATR y los Planes de desarrollo.	Para la promoción de la financiación y para contar con mecanismos de consulta en territorios PDET para comunidades indígenas y afrocolombianas con la opción de que pueda acogerse más regiones.

Fuente: (Guarín et al., 2018) (Gobierno de Colombia, 2016b)

Frente a la articulación institucional, se ha manifestado por algunos académicos que las agencias encargadas del proceso no tienen la comunicación y esfuerzo conjunto que deberían tener para una implementación exitosa y que ello resulta en la falta de articulación entre PDET y PISDA (Guarín et al., 2018) (Evento UNAL -PDET, 2017). Según Guarín et. al. (2018) debe garantizarse que en las regiones coincidan los dos planes de acuerdo a las condiciones de cada zona, pues han existido críticas

académicas y comunitarias al proceso del punto 4 y a su falta de articulación con otros programas a nivel territorial, debido entre otras cosas a la falta de voluntad política en varios sectores para el avance del gobierno en las soluciones acordadas (Evento UNAL - PDET, 2017) (Entrevista a Líder COCCAM en San Joaquín, 2018).

La articulación metodológica entre estos dos programas se hace indispensable para evitar que las instituciones y las comunidades dupliquen sus esfuerzos (Intervención líder COCCAM en reunión de líderes, 2018). Así será mucho más eficiente la reactivación económica de los territorios en concordancia con sus condiciones geográficas y ecosistémicas, capacidades sociales y visiones comunitarias.

Para que todo esto sea posible debe haber voluntad política para una articulación institucional efectiva, con interrelación continua entre las tres agencias encargadas de la ejecución de las políticas rurales: ANT, la ADR y la ART. Dicha articulación no ha ocurrido y a pesar de que la Unidad de Planificación Rural se encargó de reunir a las tres agencias con otras 11 entidades del sector rural para buscarla, en esta investigación se pudo observar que no ha sido efectivo, pues todas trabajan de forma independiente y en muchas ocasiones incluso, no están enteradas de las labores de las otras entidades en el territorio (Intervención líder COCCAM en reunión de líderes, 2018) (Maldonado, 2017).

3.3.2 Acceso a la información y divulgación

La socialización y la pedagogía sobre la normatividad y los diversos planes y programas del Acuerdo de Paz en las zonas priorizadas, son fundamentales en la construcción de los espacios participativos de los PDET, en la obtención de los resultados finales y en la percepción del Estado y la institucionalidad que tienen las comunidades. Adicionalmente, es necesario que se sistematicen y divulguen públicamente los procesos de ejecución de los PDET en los territorios, las metodologías y estrategias planificadas desde la ART, para posibilitar el seguimiento y evaluación de los mismos.

No obstante, tanto el acceso a la información sobre la ruta y metodología PDET, como su divulgación, han sido insuficientes. Según la ART, la estrategia ha sido con perifoneo y envío de mensajes de texto a contactos que tienen las juntas de acción comunal, para informar lugar y fecha unos días antes del encuentro (Entrevista a funcionaria de la ART, 2018).

Se infiere aquí una estrategia incompleta, en donde los tiempos con los que se cuenta no juegan a favor, puesto que varias personas durante el proceso se han mantenido en desconocimiento del proceso. Esto ha hecho necesario el desarrollo de varias reuniones informativas en veredas antes de la realización de las preasambleas, y se ha debido disponer de tiempo adicional para que las comunidades se organicen para la toma de decisiones (Portal La Silla Vacía, 2017).

En esa misma línea se leen las cifras que ofrece el informe de Guarín et al. (2018), que tras analizar 12 espacios participativos de PDET (preasambleas y asambleas) en 8 municipios, muestra que la información suministrada en relación con los PDET y la ruta PATR solo es efectiva en un 46%. Este informe y otros testimonios muestran que hay inconvenientes de información asimétrica en el proceso (Evento UNAL -PDET, 2017) (Guarín et al., 2018) (Instituto KROC, 2018). El informe de Guarín et al. (2018) también muestra que hubo apenas un 22% de registro de actas en las preasambleas y que hubo solo un 31% de comunicación sobre cuándo se haría público, lo cual imposibilita hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en el proceso.

Las fallas en la divulgación de información en las preasambleas dejan como resultado vacíos en sus resultados, y dificultan el seguimiento del proceso y la participación vinculante. Esto imposibilita corregir los errores de las siguientes etapas PDET, pues aunque exista socialización sobre las iniciativas, no existen mecanismos para que los delegados exijan cumplimiento detallado de las mismas en los demás espacios participativos (Guarín et al., 2018). Es decir que no hay manera de garantizar qué, cuántos, cómo, en qué veredas, ni con participación de quiénes se realizarán los proyectos.

La no especificidad en las iniciativas, hace que el proceso se pueda tergiversar y así lleguen a los territorios obras que no respondan a las necesidades identificadas por las comunidades, y sí respondan como soluciones generalizadas dirigidas de forma homogénea a todos los territorios. Muestra de lo dicho, se puede ver en la Tabla 3-2 en el caso de los PCTR en los municipios de Villa Garzón y Puesto Asís en Putumayo y su respectivo PATR, donde se exponen líneas muy generales frente a lo que se exige al Estado:

Tabla 3-2: Iniciativas en PCTR y PATR de municipios en la Subregión de Putumayo

Iniciativas Municipio Villa Garzón Pilar 1 en PCTR	Iniciativas Puerto Asís Pilar 1 en PCTR	Iniciativas en PATR de Putumayo
Inversión en el campo que el gobierno nacional invierta en proyectos productivos del sector campesino.	Se niegue los permisos para la explotación petrolera ya que contamina ríos y afluentes y en general todo el medio ambiente	Adelantar la delimitación catastral y familia de los territorios de las comunidades indígenas y consejos comunitarios de los municipios PDET de la Subregión Putumayo
Creación Programas de reforestación y monitoreo de fuentes hídricas	Protección y recuperación de los cuerpos de agua y sus ecosistemas asociados (franjas protectoras, humedales).	Adelantar acciones para instalar la Unidad de Gestión Territorial de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Fuente: Elaboración propia con base en (ART, 2018b) (Renovación del Territorio, 2018).

En la solicitud de protección y recuperación de cuerpos de agua por ejemplo, sin especificar los lugares en los que se requiere o los niveles de importancia de protección con criterios de amenaza a dichas fuentes de agua, es insuficiente.

Para finalizar, es importante decir que la ART no tiene claros los municipios en los que existe avance en la construcción de los PCTR, ni sobre los recursos para la implementación o si estos van a ser suficientes para todas las necesidades expresadas por las comunidades. Así las cosas, quedan muchas dudas sobre si los PATR son lo suficientemente concretos para ser operativos, y si tienen soporte social e institucional para que se materialicen en el futuro (Guarín et al., 2018).

3.3.3 Participación

La fortaleza de los espacios participativos se encuentra en la posibilidad que brindan a las comunidades de expresar la visión que tienen de su territorio ante el Estado, como resultado de lo que han configurado por su cuenta durante mucho tiempo. Sin embargo existe un constante malestar respecto a la dinámica de interlocución en dichos espacios, y una desconfianza transversal frente al cumplimiento de los compromisos del Estado.

Dado a que numerosos planes y reformas no se han cumplido en los lugares priorizados para la realización de los PDET, existe una desconfianza generalizada frente al estado y frente a la materialización de los Programas. Esto se ha reflejado en problemas de

participación comunitaria en las primeras fases en las regiones, como lo expresa un funcionario en Mercaderes – Cauca que afirma: “la gente ya no cree que eso es posible, la gente ha sufrido tantas situaciones de engaño que ya todo lo miran imposible” (Entrevista a funcionario Mercaderes, 2018). En ese sentido, a pesar del esfuerzo de inclusión de voces locales por parte de la ART, algunas organizaciones y grupos sociales han afirmado que no son tenidos en cuenta.

En casos como el Sur de Bolívar, se ha manifestado gran preocupación frente a los tiempos que impone la coyuntura de cambio de Gobierno, y a que no se generen mecanismos claros de participación y rutas específicas para tramitar los conflictos socio-ambientales existentes y potenciales (Evento UNAL -PDET, 2017). Además se requieren tiempos adecuados en el proceso de construcción, y garantías en la logística pues especialmente las preasambleas han venido generando costos para las comunidades que muchas veces no pueden asumir, como los transportes por ejemplo. Todo esto ha restado participación y apropiación del proceso, generando que primen las posibilidades de las instituciones y el sector privado sobre las de las comunidades.

Frente a lo mencionado, el Instituto KROC (2018) sugiere que se mantenga, se amplíe y se logre mayor legitimidad respecto a la participación en las próximas fases de los PDET, con mayor comunicación con organizaciones, gremios, autoridades, empresas y demás actores regionales (Instituto KROC, 2018).

Ahora bien, en cuanto a la dinámica de Interlocución en las actividades, se observa que la intervención de los funcionarios de la ART y en general de la institucionalidad fue de un porcentaje menor que el de las comunidades. Aunque eso hace sentir a las comunidades más representadas en principio, la baja presencia de institucionalidad trae inconvenientes a futuro, puesto al no haber asesoría en la construcción de iniciativas, se pone en vilo su destino en las etapas posteriores de construcción de PDET y en su implementación (Guarín et al., 2018).

Por otra parte, no es posible analizar la participación sin considerar los enfoques diferenciales transversales con los que debería cumplir. Si bien desde en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) se afirma que se deberá atender en lo posible “la incorporación y seguimiento de variables específicas y diferenciales que den cuenta de los recursos, acciones y cumplimiento de metas e indicadores, bajo

enfoques diferenciales territorial, étnico y de género” (Presidencia de la República, 2017), los avances desarrollados no satisfacen del todo a varios sectores que han pedido mayor atención en este aspecto durante la implementación del Acuerdo.

Adicional a ello organizaciones de instancia Especial de género han observado la poca incorporación de iniciativas de inclusión de género, por lo que proponen que en cada pilar PDET haya propuestas de mujeres y garantías de indicadores de seguimiento a la promoción de acciones de mujeres y comunidad LGBTI (Instituto KROC, 2018). En esa medida, vale la pena mencionar la iniciativa del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp en conjunto con ONU Mujeres y la ART, que propuso una cartilla orientadora dirigida a las mujeres rurales, para hacer efectivo el mecanismo de participación en la construcción de PDET (RIMISP, 2017b). Así mismo, en el Pacífico Nariñense se desarrolló una metodología participativa para un encuentro específico de mujeres lideresas y delegadas indígenas para la construcción de los PDET.

En lo que respecta a enfoque étnico, no se han realizado rutas específicas en esta materia, lo que crea la necesidad de continuar con el proceso y sostener un diálogo con organizaciones étnicas a nivel territorial y nacional para asegurar su participación. Por este motivo, la instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos ha llegado a acuerdos con la ART para la definición de estas rutas en los PDET (Instituto KROC, 2018).

Por último, es necesario mencionar que la situación de orden público en varios de los lugares donde deberían realizarse los espacios de participación, ha generado retrasos y dificultades para que las comunidades y las instituciones acudan a los mismos en los tiempos inicialmente previstos, y en la cantidad proyectada.

3.4 Enfoque territorial en los PDET

Como afirman Echeverri & Ribero (2002), el enfoque territorial es un cambio de visión de la ruralidad, usualmente definida como área de asentamientos de población dispersa centrada en lo agrario; para pasar a definirla como una construcción social a partir del uso y apropiación de los bienes naturales, como factores de producción localizados, en donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos.

Para entender el enfoque territorial en los PDET es necesario analizar la concepción del territorio de la que parte el enfoque territorial, y los efectos de dicha concepción. Así pues, no solamente se debatirá en esta sección la noción de territorio, sino también de autonomía territorial; todo ello en el marco de la relación del campesinado con su entorno natural, pues una sombrilla del enfoque territorial ofrece soluciones no agrarias encaminadas a la valoración económica de los bienes naturales, lo cual puede chocar con otras soluciones planteadas desde lo local, en donde hay más opciones de uso de la naturaleza desde una visión mucho más integral de territorio.

- **Territorio**

Como se explicó en la sección 1.1, esta es una noción cambiante que resulta de acciones, de conocimiento, de representación, de construcción, de apropiación, control y dominio; que se desarrollan desde la esfera de lo político, lo económico y lo cultural. Así pues, el territorio muta en el tiempo a causa de los procesos biofísicos, y de las relaciones establecidas entre sociedad y naturaleza.

Las interacciones y relaciones de poder presentes en un territorio determinado definen la autonomía y soberanía en el mismo, o por lo contrario la dependencia y/o subordinación frente a distintos actores. Es una noción que como afirman Sepúlveda y otros autores en su libro “El enfoque territorial del desarrollo rural” (2005), es un producto social e histórico con recursos naturales, con formas de producción, con red de instituciones y formas de organización que cohesionan los demás elementos.

Además los mismos autores le atribuyen características de carácter multisectorial, ya que hay concurrencia de los sectores económicos; multidimensional por los diversos ámbitos sociales y, multifuncional por el resultado de la conexión entre las dos primeras con la dependencia de los bienes naturales. Es pues la multifuncionalidad una característica del enfoque territorial, que da lugar a que cada uno de los bienes naturales se valore económicamente de forma individual y se transforme con propósitos de encadenamiento productivo y; a que se incremente la oferta de opciones para el mercado internacional, para la profundización del extractivismo e incluso, para la especularización de los bienes naturales.

Ello es así porque la multifuncionalidad implica que lo rural, ya no sea visto como un sector, sino como un territorio “funcional para”. Como mencionan Grajales Ventura &

Concheiro Bórquez (2009), el enfoque territorial desde este aspecto genera problemas en las fronteras entre lo urbano y lo rural, pues pone espacios ambiguos que profundizan la omisión de lo rural junto con lo agrícola y la tierra. Así, como afirma Chavarro (2017), a pesar de que la multifuncionalidad es inherente a la agricultura puede constituirse como la vía para insertar la ruralidad en la economía globalizada, y para que la agricultura y la tierra pierdan importancia.

Las relaciones de poder presentes en el territorio, generan encuentros o desencuentros en la oferta de soluciones en el aspecto económico, político, ambiental y cultural; entre los campesinos y el Estado. Si bien pueden coincidir en el tipo de necesidades, los intereses suelen ser distintos y dependen de la configuración propia de cada territorio, por lo que coincidir esos intereses (comunidades – Estado) es un reto más, que tienen los PDET en el escenario de posacuerdo.

En adición a esto, sin mirar únicamente al interior de los territorios, para Wilches (2016) es indispensable conciliar las visiones nacionales y regionales del ordenamiento territorial con las locales, y reconocer no solo el valor de la biodiversidad, sino también de los procesos ecosistémicos. Todo ello para ampliar la perspectiva de ordenamiento territorial tomando en cuenta lo indiscutibles que deben ser: la necesidad de acceso en cantidad y calidad del agua para existir, la resiliencia climática, la seguridad y soberanía alimentaria, y el sentido de pertenencia de las comunidades con los territorios de los que forman parte. A esto se suma la regulación y control de actividades económicas extractivas y de agroindustria, y el prevailecimiento de medidas de adaptación y mitigación frente a los impactos ambientales.

El inconveniente para la conciliación que propone Wilches, es que como se ha visto a lo largo de este documento, la planeación a mediano y largo plazo propuesta por el Estado es que deja evidenciar en muchos casos, intereses en la lógica de inserción al mercado internacional, y que no hay claridad en cómo se van a compensar los impactos sociales y ambientales que dejan las actividades a gran escala mediante aquellas estrategias de protección y conservación.

En este orden de ideas, se puede decir a simple vista que no habría un equilibrio ecológico. La única solución tangible en principio sería que, en la regulación del uso del entorno natural que por norma le compete al Estado, participen las organizaciones

sociales desde su proceso de base, liderando a partir de sus formas de apropiación de la naturaleza.

- **Campesinado**

El reconocimiento de los territorios e incluso del sujeto campesino, ha estado en entredicho en el país durante muchos años. Para una implementación adecuada, el campesinado debe ser visto más allá de la figura de habitante rural, se debe reconocer su territorio, sus diversos modos de relacionarse con la naturaleza, y los tejidos que se configuran allí. Sin embargo, el rol con que se asume al campesino desde el Estado en contexto de enfoque territorial tiene consecuencias importantes.

Ahora bien, el reconocimiento como sujeto de derechos se encuentra en términos jurídicos. A nivel mundial, como ya se mencionó en el segundo capítulo se rescata la “Declaración de los derechos campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales” (ONU, 2017)R) y, a nivel nacional el Proyecto de Ley Estatutaria (Congreso de la República, 2018).

Sin embargo, la protección y defensa de los derechos de los campesinos ha quedado en el aire y por ello los dirigentes de organizaciones sociales ven en el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, una herramienta de lucha contra el despojo que ha sufrido la población rural (Garzón, 2017). Ese reconocimiento es fundamental en términos de apropiación de territorio, y se hace más latente frente a la extensa acogida que se expresa bajo la denotación de “habitante rural” que, como lo afirma Pérez (2004), es un reconocimiento amplio en donde hay cabida para campesinos, mineros, artesanos, pescadores, y otros dedicados al sector de servicios con incorporación de equidad de género, en contexto de nueva ruralidad.

Así las cosas, la nueva ruralidad deja a un lado no solo la imagen del sujeto campesino, sino también de su cultura y arraigo, y de sus prácticas y relaciones con el entorno natural. Bajo ese enfoque el campesinado se expone a perder autonomía y fortalecimiento organizativo, y a convertirse en asalariado dentro de las ofertas no agrarias para el campo.

La primera consecuencia del enfoque territorial en este sentido, es que condiciona a campesinos y campesinas a formas de uso y apropiación dictadas desde las políticas

públicas, en que mientras son insertados en la cadena de acumulación de capital con reglas del mercado, dejan de ser competitivos en las cadenas productivas.

Frente a esto, Salgado (2002) expresa que se le asignan roles de subordinación al campesinado, donde no se reconocen las transformaciones propias de este actor. El mismo autor expresa que no hay muestra de que las actividades alternativas a las agrícolas sean robustas para modificar la estructura social y económica del campo, y además son prácticas, que como asienten Grajales Ventura & Concheiro Bórquez (2009), solo favorecen a los capitalistas rurales, eliminando a los pequeños campesinos como competidores en la producción agrícola y transformándolos en asalariados baratos.

Una de las formas en que por medio de los PDET el campesinado pueda apropiarse a su modo el enfoque territorial y pueda seguir construyendo autonomía territorial, es que sean respetadas: sus prácticas de siembra con semillas propias y nativas, sus cultivos de pan coger y de tipo forestal, y que los Programas sean consecuentes con la vocación del suelo en los territorios.

Como afirman Grajales Ventura & Concheiro Bórquez (2009), bajo la integración al mercado encausada al desarrollo, se coarta el uso del espacio -entorno natural- para limitar el uso específico que hace el campesinado. Y como afirma Salgado (2002), se imposibilita la imagen deseada del campesinado, puesto que demandar maquinaria, semillas, fertilizantes, irrigación, etcétera, implica un condicionamiento frente a las empresas multinacionales. Así, lo priva de los usos no capitalistas vistos en el uso de semillas nativas, del suelo y del agua, que representan autonomía y una gestión no empresarial.

La segunda consecuencia del enfoque territorial para el campesinado es el rol de asalariado, lo que lo desplaza de sus formas independientes de trabajar la tierra y de relacionarse con la naturaleza; mientras lo inserta en las ofertas no agrarias, tales como minería, biocomercio, agroindustria, turismo, artesanía, etc. Como afirma Salgado (2002), esta es la ruta más fácil para salir de la pobreza, pero la tierra deja de tener importancia junto con sus requerimientos de distribución, resaltándose más el nuevo uso de los bienes públicos.

Adicionalmente, con esta nueva clasificación en que se subordina al campesino, se encuentran amenazas en las capacidades de la economía campesina pues se reduce el empleo agrícola y se exponen los ingresos suficientes para sobrevivir (Grajales Ventura & Concheiro Bórquez, 2009). Emerge así, una diversificación de fuentes de empleo e ingresos con oferta de trabajo temporal, trabajo asalariado y precarización laboral.

Ahora bien, en el caso de asumir el campesino el rol de asalariado, se debe propender porque el campesinado cuente con condiciones laborales óptimas, tenga ingresos suficientes para sobrevivir, y que la relación costo-beneficio en relación con la producción agrícola sea representativa; y en el caso en que prevalezca la producción agrícola, se garantice el uso de semillas y de productos propios en cada territorio.

De manera que estas dos consecuencias mencionadas del enfoque territorial para el campesinado a través de los PDET, implican una diversificación de alternativas no agrarias en donde se menoscaban las capacidades de apropiación de la tierra que tienen campesinos y campesinas. Así que su opción de hacer frente, es la oportunidad de participación de las comunidades sobre sus exigencias a través de los pilares PDET, como el de reactivación económica y derecho a la alimentación, en este caso.

Con todo esto, además del reconocimiento del territorio y del sujeto campesino, se considera de necesidad que haya reconocimiento de las formas de producción de los campesinos y su eficiencia. En relación a la eficiencia, cabe anotar que es posible demostrar las ventajas de las formas de producir de los campesinos, que en no pocas ocasiones son más eficientes a nivel energético, químico, e hídrico, que se evidencia en el no uso de insumos agroquímicos, en el no forzamiento de los ciclos de los cultivos, el no uso excesivo del suelo y del agua, etc.

Aunque los efectos nocivos de la producción campesina pueden llegar a ser menores que los de la producción a gran escala, los estudios que pretenden demostrar su eficiencia no pueden ser una vía para que el conocimiento tradicional y la biodiversidad se conviertan en objeto de apropiación para intereses comerciales. Por el contrario, en caso de realizarse investigaciones al respecto, estas deberían servir para resaltar los conocimientos campesinos, y proponer mejoras en cuanto al cuidado del entorno natural y a la seguridad alimentaria.

- **Autonomía territorial**

Dado que los espacios participativos del proceso de construcción de PDET fortalecen las capacidades de las comunidades, a medida que se desarrollan los planes que los componen (PCTR, PMTR y PATR), se contribuye a la autonomía porque las comunidades fortalecen su visión de territorio mientras mejoran su capacidad de autogestión. El reto a futuro está en que se garanticen estas dos características a través de mecanismos de seguimiento a los PDET, que propicien el desarrollo de capacidades y permitan articulaciones no solo institucionales sino también a nivel organizativo.

Ante la necesidad de priorizar la discusión y debate sobre las capacidades de las comunidades para decidir qué se requiere en los territorios, Restrepo (2016) afirma que el Plan Nacional de Desarrollo junto con las fuerzas políticas y sociales departamentales, deben indagar sobre las prioridades de desarrollo de cada nivel territorial, para que así haya respuesta a las necesidades de los territorios. El autor hace énfasis en que en época de posacuerdo se deben construir capacidades en las comunidades para discutir las prioridades nacionales y locales del desarrollo. Esto se relaciona con los programas PDET, pues reafirma la importancia de la articulación a nivel institucional y de planes de desarrollo.

Frente a esto, toma lugar la descentralización territorial en la contribución al desarrollo en los territorios. G. Penagos (2003) afirma que no puede haber paz social con desconocimiento de la autonomía territorial, con políticas en contra de la descentralización territorial en donde permea la incompetencia, la improvisación, la corrupción y el mal poder administrativo local, junto con asuntos discriminatorios y arbitrarios en contra de las clases populares.

Pese al alcance de las reformas, hay que decir que una ineficiente descentralización territorial toda vez que persistan los aspectos mencionados solo va a profundizar la precarización en los territorios, el abandono hacia las comunidades y la omisión sobre otorgamiento de derechos a los habitantes.

La descentralización actual en el país, hace urgentes espacios en que las comunidades puedan debatir sobre lo que necesitan en sus territorios. El escenario actual, como afirma Restrepo (2016), es que existe ausencia de representación política de la mayoría de los municipios en los departamentos con consecuencias de abandono y pérdidas de

oportunidades de desarrollo y bienestar debido al centralismo que se ejerce en los departamentos.

Así pues, que un manejo estratégico de los territorios se daría con una distribución espacial de soberanías donde, en vez de seguir las relaciones entre el centro y cada una de las localidades, se dé lugar a una articulación entre municipios con instituciones, políticas de infraestructura, desarrollo y bienestar, y así mismo en provincias y departamentos (Restrepo, 2016). Esto destaca la importancia de que existan articulaciones a nivel municipal entre los municipios priorizados para PDET e incluso, entre las mismas organizaciones presentes allí para fortalecer su representatividad en el seguimiento de los programas que lleguen a los territorios.

En contexto de posacuerdo, conviene señalar que por un lado las Circunscripciones para la Paz que ofrecen representación política directa en el Legislativo a las víctimas del conflicto armado siguen sin ser avaladas; y por otra parte, al menos en los PDET, existen tres instancias de participación.

Así pues, en escenario de PDET se requiere que haya espacios participativos constantes y mecanismos de seguimiento, no solo para la construcción de los PDET, sino para que hayan espacios de expresión con información previa para las comunidades, frente a las implicaciones de los diversos programas que van a llegar a los territorios. De manera que se debe reiterar que el Acuerdo, como menciona Planeta Paz (2015), debe ser una agenda que debe estar en continuo diálogo con las realidades locales, no puede ser unívoca y debe tener en cuenta una mayor integración del campesinado en las políticas estatales y públicas.

- **Síntesis**

En síntesis, los PDET como instrumento de transformación del campo hacen que la discusión sobre lo rural en los municipios priorizados y en el país, de un giro para tratar ya no solo el acceso a la tierra, sino también el acceso a los bienes naturales y las formas de apropiación e incidencia sobre la naturaleza.

A pesar de que los PDET se convierten en una herramienta para dar vida a las estrategias ambientales pensadas desde el enfoque territorial, se requiere que en la agenda de la reforma rural se establezca una visión ambiental que responda a una gestión adecuada de los bienes naturales, a las necesidades inmediatas en las

comunidades y a sus formas de reproducción de la vida. Que los Programas cumplan sus objetivos depende de que su llegada a los territorios tengan la puerta abierta para ser cualificados y complementados con las prácticas y conocimientos de las comunidades que los habitan.

Para tratar a mayor profundidad cómo todo lo analizado hasta este momento se puede ver en la práctica, en el siguiente capítulo se expone un estudio de caso sobre el PDET que se encuentra en construcción en Mercaderes - Cauca. Este caso permitirá analizar los elementos y problemáticas mencionados en el proceso de construcción de los PDET y las percepciones que se tienen de este programa en la comunidad, además de evidenciar las limitantes y oportunidades alrededor de la metodología participativa que promueven los PDET.

4. Estudio de caso: Construcción de PDET en Mercaderes – Cauca

En este capítulo se desarrolla en primera medida una contextualización sobre las generalidades del municipio de Mercaderes. Luego se expone el panorama de implementación de los PDET en la primera fase (veredal) junto con los actores principales que intervienen; estableciendo como foco de análisis el acceso a información, los espacios de participación y las dinámicas de articulación en el proceso de construcción del PDET en dicho municipio. Finalmente se aborda un análisis ambiental de los PDET, en el que se contrasta su estrategia de valorización de los bienes naturales con la propuesta de uso de los bienes naturales desde la experiencia en Mercaderes.

En el capítulo anterior se explicó cuál ha sido la propuesta de metodología de implementación de los PDET, y cómo de allí se derivan aspectos de estudio importantes para entender la forma en cómo se han construido los programas en el país: la información, la participación y la articulación que inciden en conjunto; para la oferta de soluciones para el alcance del desarrollo rural. En concordancia, a partir del presente caso de estudio se podrán analizar de forma específica dos cuestiones: por una parte, cómo se efectúan estos aspectos en el proceso de la implementación de los PDET; y por otra parte, cómo se hace el uso de los bienes naturales, para dilucidar qué nociones y visiones de naturaleza existen el territorio.

Es necesario aclarar que el análisis se limita al desarrollo de la fase veredal que no se ejecutó en el 2017 como estaba previsto, sino durante el primer semestre del 2018, y a pesar de que una de las actividades económicas principales del municipio es el cultivo de coca, el caso de estudio se centra en el proceso de implementación de los PDET, no en el PNIS.

Ahora bien, por razones principalmente de orden público, no fue posible abordar todos los corregimientos del municipio, de manera que se analizan aquí, actividades y entrevistas realizadas que abordan experiencias en el corregimiento de San Joaquín (veredas San Joaquín, Los Llanos y Esmeralda), y en el corregimiento de Arboleda y Cajamarca. Pues por razones principalmente de orden público no se abordó todos los corregimientos del municipio.

Finalmente, es importante destacar que por medio de una serie de movilizaciones la comunidad logró que Mercaderes fuera tenido en cuenta como municipio priorizado PDET por parte del Gobierno, lo cual no fue así inicialmente. El interés de la comunidad radicaba en que el cultivo de coca es predominante actividad económica, y buscar alternativas a la misma fue criterio fundamental para implementar los programas de desarrollo PDET: “En este momento somos municipio PDET, no fue porque al gobierno o a las FARC dijeran que Mercaderes fuera PDET, no, eso fue una lucha de nosotros, por los campesinos, porque vivimos afectados” (Intervención líder Mercaderes, 2018).

4.1 Generalidades del área de estudio

Mercaderes es un municipio ubicado en el Sur del departamento del Cauca en Colombia y de acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE (2004) tiene 18.198 habitantes al año 2018. Mercaderes forma parte de lo que ha sido denominado como la “estrella fluvial colombiana”, el Macizo Colombiano, pues proporciona a través de sus lagunas el 80% del agua que consume todo el país (Nates Cruz, 2000).

Este municipio tiene una extensión de 497 Km² (DNP, 2015e) y limita al Oriente con el municipio de Bolívar (Cauca), al Norte con los municipios de Patía (Cauca) y Balboa (Cauca), al Occidente con los municipios de Leyva (Nariño) y El Rosario (Nariño), y al Sur con los municipios de Florencia (Caquetá), Taminango (Nariño), San Lorenzo (Nariño) y La Unión (Nariño) (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). La división política del municipio se puede apreciar en la Figura 4-1, y la cabecera municipal cuenta con 15 barrios.

Figura 4-1: Mapa geopolítico de Mercaderes en Cauca

Nota: Elaboración propia

Mercaderes pertenece a la Subregión PDET del Norte del Cauca y Alto Patía. Esta es una región que no cuenta con municipios costeros, y tiene un alto porcentaje de ruralidad pues el 64% de la población vive fuera de las cabeceras (RIMISP, 2017a). El municipio como tal tiene una incidencia de pobreza multidimensional del 82% y un Índice de Pobreza Rural entre el 40 y 50%, pese a una tendencia de reducción de pobreza multidimensional en la zona rural según datos del CNA 2014. Por último, vale la pena mencionar que pertenece al grupo de municipios que el estado clasifica en una economía baja y poco compleja (RIMISP, 2017a).

4.1.1 Climatología

Mercaderes es el municipio más seco del Cauca y el segundo más seco de Colombia, por lo que el fenómeno del Niño ha provocado que haya temporada seca y altas temperaturas afectando cultivos, fauna y población (Cauca Territorios de Paz, 2015). De

acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), entre 1981 y 2010, el municipio tuvo un *número de días con lluvia Total anual* que apenas osciló entre 100 y 150 (IDEAM, 2010).

Adicionalmente, para el 91,98 % del área reporta un piso térmico cálido con temperatura mayor a 24° C y precipitación anual media entre 500 y 1000 mm; tan solo un 0,35 % es piso térmico frío con precipitación entre 1000 y 2000 mm, y con temperatura en un rango de 12 y 18° C (Administración Municipal de Mercaderes, 2007).

4.1.2 Hidrología

El Río Patía forma parte de la gran Cuenca Hidrográfica del mismo nombre, con un área de influencia de 288.035 Ha (Diagnóstico Forestal Región Alto Patía, 1993 en Administración Municipal de Mercaderes (2007). De esta cuenca surgen los demás afluentes que son el río Sambingo, el río Mayo, el río San Jorge y el río Hato Viejo; siendo este último de gran importancia puesto que suministra el agua que abastece el acueducto de la Cabecera Municipal y 16 Veredas adyacentes (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). El área que acoge los primeros ríos es: Río Patía con 38.878,7 ha; Río Sambingo con 23.031,7 ha y; Río Mayo con 7.864,8 ha (CRC, 2009). Son pues subcuencas importantes en Mercaderes la Subcuenca del Río Sambingo, Río Patía y Río Mayo.

4.1.3 Aspectos sociales

A continuación un panorama general de los aspectos sociales en Mercaderes en cuanto a salud, educación, servicios públicos, y, situación de orden público por presencia de actores armados en el municipio. Según el DANE (2005) Mercaderes reporta un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 37,65% en la cabecera y 79,96% en el resto, para un total de 69,05%, que es casi tres veces el índice a nivel nacional 25,8% indicando que los habitantes están en viviendas inadecuadas, sin servicios, hacinamiento, sin educación y con dependencia económica de otros.

En cuanto a atención en salud, Mercaderes tiene en su cabecera municipal un Centro Hospital Nivel I que presenta deficiencia en dotación de equipos médicos, instrumentación e insumos básicos que afectan la calidad del servicio. De los diez

puestos de salud con los que cuenta el municipio, solo existen ocho para prestar servicio extramural puesto que no todos funcionan adecuadamente por las deficientes condiciones de las instalaciones, de los servicios o por falta de personal (Palacio Municipal, 2012) (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). Y respecto a educación el municipio presta educación hasta nivel secundaria en el sector urbano con 6 instituciones educativas, y en el sector rural con tan solo 2 de 50 instituciones, en donde el resto ofrece hasta nivel de educación primaria (Palacio Municipal, 2012).

En lo referente al acceso al agua el acueducto en Mercaderes cuenta con deficiencias debido a que su infraestructura es ineficiente, la cobertura es mínima, la oferta de agua es contaminada y el alcantarillado es casi nulo. La cobertura del sistema de acueducto en el municipio es del 41,7% (Palacio Municipal, 2012).

La empresa de servicios públicos de Mercaderes es EMPOMER (Empresa Oficial de Servicios Públicos Domiciliarios de Mercaderes), y según una funcionaria de la empresa no cuenta con micromedición, estableciéndose así, una cuota fija de cobro por el servicio. Según los datos consultados y las entrevistas realizadas, se puede ver que existen corrupción e ineficiencia en la prestación del servicio de acueducto, como el que fue construido en el 2013: en noviembre de ese año se firmó un acuerdo entre EMCASERVICIOS (Empresa Caucana de Servicios Públicos) y Consorcio Mercaderes, pero los 5.656 millones de pesos invertidos no sirvieron para que haya agua potable en Mercaderes.

El subgerente ha denunciado inconsistencias en la obra, pues evidentemente no se resolvió el problema histórico de falta de agua del municipio, y la planta de tratamiento es obsoleta, lo que hace que haya agua con elevada turbiedad y por los sedimentos no se pueda tratar (El nuevo Liberal, 2018). Para solucionar los problemas de acceso al agua, el municipio cuenta con varios acueductos comunitarios autogestionados en varias zonas rurales, en donde los fontaneros se encargan del mantenimiento.

Finalmente respecto a alcantarillado, no existe ninguna planta de tratamiento en Mercaderes, pese a que en algunos casos existe el uso de letrinas y/o pozos sépticos. Sin embargo existe un relleno sanitario en Pasto al que llevan los residuos, es un carro que recoge los desechos tres veces a la semana en donde una parte se destina para reciclaje (Entrevista funcionaria empresa EMPOMER, 2018).

Ahora bien, de forma complementaria es necesario señalar los problemas de orden público que ha presentado el municipio a causa de los distintos actores armados que han estado presentes y que han ejercido control territorial. Según la regionalización que realiza la Misión de Observación Electoral (MOE, 2018), el municipio de Mercaderes dentro de la zona centro – Sur en el Cauca, cuenta con presencia de actores armados como el ELN y disidencias de las FARC.

La situación de conflicto en el Cauca y en Mercaderes ha sido alarmante. Entre el 2015 y 2017 el ELN ha realizado ataques en el municipio a través de redes de combatientes que controlan el acceso a mineros que se han instalado con maquinaria pesada para extraer oro (Defensoría del Pueblo, 2018). Como caso específico se encuentran los campamentos mineros ubicados en el río Sambingo lo cual ha traído diversas implicaciones sociales y ambientales en el municipio, como causar la sequía del mismo. Sobre este caso se detalla más adelante en la sección de conflictos por minería.

En contexto de posacuerdo, según un reporte por la Misión de Observación Electoral (MOE) sobre riesgos electorales del año 2018 en el Cauca, Mercaderes se encuentra dentro de los 31 municipios que presentó riesgo por violencia “alto” (MOE, 2018).

Una vez firmado el Acuerdo de Paz se evidenciaron situaciones de amenazas y asesinatos a líderes sociales. Por una parte, las amenazas a líderes sociales con advertencia de que se realice “limpieza social” o paros armados, correspondieron en Mercaderes a 29 casos de amenaza en el 2017 y 12 en el 2018 (Defensoría del Pueblo, 2018), como fue uno de los casos de paro armado en el mes de febrero de 2018 realizado por el ELN. Y por otro lado, desde el 1 de enero de 2016 al 22 de agosto de 2018, Cauca figuró como el departamento con mayor número de casos de homicidio contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país (83 de 343), en donde Mercaderes reportó 3 casos (Defensoría del Pueblo, 2018).

4.1.4 Aspectos económicos

La actividad económica principal del municipio es la ganadería intensiva en praderas naturales, le sigue en importancia la agricultura con cultivo de café, maíz, caña, cacao, maní, yuca, plátano, cítricos, frutales y otros para autoconsumo (Palacio Municipal, 2012). El cultivo ilícito es una actividad que prevalece en el municipio puesto que permite

obtener mayores ingresos a las familias, se cultiva en menor área y produce cuatro cosechas al año (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). De igual forma se desarrollan actividades de minería de piedras preciosas y oro y, alfarería (Palacio Municipal, 2012).

El municipio cuenta con establecimientos que se dedican a las fábricas y/o artesanías, al comercio y servicios, construcción, transporte, entre otros. La principal actividad que genera empleo es la agropecuaria con 70 % del total de las actividades presentes en Mercaderes, seguido de la construcción (Palacio Municipal, 2012).

4.1.5 Mercaderes, Territorio Campesino Agroalimentario (TCAM)

- **El CIMA - Comité de Integración del Macizo Colombiano**

El municipio hace parte del Macizo Colombiano, ecoregión que abarca la cordillera de los Andes en el suroccidente del país, y está conformada por 89 municipios del país. En esta región, 16 municipios del norte de Nariño y el sur del Cauca, entre los que se encuentra Mercaderes, se constituyeron como Territorios Campesinos Agroalimentarios TCAM. La constitución de estos Territorios emerge de un proceso de construcción de territorio que se desprende del CIMA, del cual se dará un pequeño contexto para comprender su incidencia, antes de entrar en materia sobre los TCAM.

La influencia del CIMA en Mercaderes se puede observar tanto en las diversas articulaciones que se han sostenido para las movilizaciones en pro de obras de infraestructura, como en exigencias conjuntas al Estado que han tenido frutos por ejemplo, en el caso del corregimiento de San Joaquín; donde gracias a unas negociaciones con la gobernación en Popayán y a movilizaciones reforzadas por el CIMA, obtuvieron el Colegio Israel María Narváez y la construcción de 60 viviendas (Entrevista Líder integrante de ANUC, 2018).

En el corregimiento de Arboleda también ha sido importante la influencia del Comité, pues contribuyó a la constitución de la Asociación Agropecuaria de Arboleda (ASOAGRAR), con capacitaciones y formación para la organización. Gracias a esto, las comunidades han logrado resultados importantes en el corregimiento, que como afirma un líder, han gestionado y alcanzado cosas por las vías de hecho a causa de que el Estado no les cumple ni con leyes ni con la constitución de los derechos (Intervención líder ASOAGRAR en reunión de líderes, 2018).

Entre los logros de la Asociación se encuentra la construcción de un colegio que le dio un giro a la cultura que tenía Arboleda, en cuanto a las formas de vida, de generación de ingresos y conflictos, como afirmaba un representante de ASOAGRAR: “la educación permitió transformar Arboleda” (Intervención líder ASOAGRAR en reunión de líderes, 2018). Según el mismo líder, a esto se suma que se ha logrado dar inicio a un proceso autónomo de mujeres para hacer parte del proceso organizativo, con incidencia de la línea de mujeres macizeñas del CIMA que también han apoyado con proyectos productivos, con lo que se da un mayor poder al rol de las mujeres en la comunidad.

De igual forma las organizaciones comunitarias de Mercaderes han recibido aportes del CIMA mediante capacitaciones sobre las Consultas Populares: “Empezamos a hacer contactos, CIMA ha sido importante para nosotros, nos trajo personas que tenían experiencia de allá, nos dieron una capacitación, nos acompañaron acá.” (Entrevista Líder integrante de ANUC, 2018). Así, las organizaciones locales junto con otras organizaciones como CENSAT Agua Viva, han venido trabajando para generar conciencia en los habitantes del municipio respecto al uso del suelo y la actividad minera, y esperan poder organizar en el futuro, una consulta popular que blinde al municipio frente a proyectos petroleros y de minería a gran escala.

- **Los TCAM - Territorios Campesinos Agroalimentarios**

La historia de los TCAM se remonta al 2004, cuando ocurrió una masiva movilización de varios pueblos indígenas del suroccidente de Colombia, la cual se bautizó “Minga por la Vida, la Justicia, la Autonomía y la Libertad”. Una nueva minga tuvo lugar en el 2008, cuando se juntaron ya no solamente indígenas sino diversos procesos organizativos de base popular para desarrollar la llamada “Minga por la Resistencia Social y Comunitaria” (Garzón, 2017). En dicha minga se decidió que era necesaria la instalación de una organización de tercer nivel que recogiera a quienes estaban participando de estos espacios.

En 2010 se reúnen en la Universidad Nacional de Colombia varias organizaciones y movimientos sociales, políticos y populares del país, para instalar el movimiento político y social Congreso de los Pueblos, y dejar sobre la mesa varios mandatos que a grandes rasgos, se referían a: la defensa de la tierra y el territorio, la consolidación de la

soberanía popular, y la construcción de una economía propia y articulada de los pueblos que garantice una seguridad alimentaria.

Con esa plataforma política y después de varios paros agrarios, en 2013 durante la cuarta Asamblea Nacional del Coordinador Nacional Agrario (CNA) realizada en Nariño, se crean los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAM), para ser los lugares en los que se llevarían a la práctica los mandatos que venían defendiendo desde 2004 (CNA, 2016). A pesar de que los TCAM no tienen un reconocimiento oficial por parte del Estado, su construcción territorial se ha sostenido sobre los principios de la tabla 4-1:

Tabla 4-1: Principios de los TCAM

Protección, cuidado del agua y de la tierra para la gente
Garantía de la agricultura para el bienestar de la comunidad
Lucha por las infraestructuras necesarias para el territorio
Lucha por las formas de discriminación
Construcción de la cultura campesina entre otros (San Pablo Nariño, 2016).

Fuente: Elaboración propia

Los principios mencionados se deben tener en cuenta de aquí en adelante, en tanto parte importante de este estudio de caso es dilucidar cómo ocurre la relación con el entorno natural, y cómo ello se ve reflejado en la construcción de los PDET de Mercaderes, que está constituido como TCAM.

4.1.6 Conflictos en Mercaderes

Mercaderes cuenta con conflictos que no solo competen al acceso y uso de la tierra, sino también, incluso con mayor importancia, al acceso y uso del agua. A continuación, se exponen los conflictos a causa de la tenencia y distribución de la tierra; a causa de proyectos energéticos por petroleras y principalmente minería ilegal y a gran escala.

- **Tenencia de la tierra, mano de obra y distribución de la tierra**

De acuerdo con la UPRA (2014), Mercaderes tiene un Coeficiente de Gini de 0,89. En el municipio los predios menores a 5 hectáreas representan el 58% del total de predios, ocupando el 6% de la superficie total del municipio; mientras que el 42% restante de los predios, ocupa el 94% de la superficie.

Según el Palacio Municipal (2012) Mercaderes cuenta en una escala muy baja con registros de propiedad de tierras, mostrando así la necesidad de que hayan procesos de escrituración y/o titulación por medio de convenios con entidades especializadas.

Por otra parte de acuerdo a la Administración Municipal de Mercaderes (2007), la zonificación del conflicto por la tenencia de la tierra que está hecha con las categorías de: Conflicto severo, Conflicto moderado, Conflicto ligero y, sin conflicto; Mercaderes tiene un 48% en conflicto de titulación moderado que representa corregimientos con predominio de la posesión bajo documentos no reconocidos legalmente como títulos de propiedad seguidos por la propiedad en baja proporción, el cual se da en los corregimientos de Carbonero, Mojarras y San Joaquín. Además se encuentra en conflicto ligero el 21.3% de la superficie, es decir que predomina la propiedad con mayor número de escrituras seguida de la posesión y corresponde a los corregimientos de Cajamarca y Arboleda.

Respecto a la mano de obra, debido a condiciones de sequía y de degradación de los suelos, los ingresos familiares no dependen sólo de la producción en los terrenos propios, sino también de los pagos por jornales derivados de otras actividades (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). En una escala de conflicto, se refleja conflicto severo en que solo hay presencia de jornal, como sucede en los corregimientos de Mojarras, Cajamarca, San Juanito, Mercaderes y Arboleda, con un 69,8 % de representatividad (Administración Municipal de Mercaderes, 2007). Esto se evidencia en la presencia de cultivos ilícitos que incrementa el precio del jornal y genera emigración temporal de la mano de obra, así como abandono de la producción de cultivos tradicionales por su baja rentabilidad. Como lo afirma una habitante en Mercaderes:

La coca acabó con el maíz, la gente vendía una carga en ochenta mil pesos, eso no les daba para insumos, peladores, trabajadores para la cosecha, la cosecha de maíz son dos veces al año [...] los jóvenes en vez de ganar veinte mil pesos en un día, preferían ganarlos por unas pocas horas raspando coca (Entrevista Habitante Mercaderes, 2018).

- **Conflicto por Minería, Petróleo y Energía**

Mercaderes presenta conflictos que se deben a las actividades de minería y cultivos ilícitos, a los proyectos petroleros y a la construcción de una represa en el Patía. Debido a que es difícil el acceso a información con las entidades institucionales encargadas en el

municipio y con los diversos actores del municipio por prevención y seguridad, se hace principalmente énfasis en la actividad minera, la cual ha tenido mayor resonancia y más impactos de carácter ambiental y social en el municipio como lo ha sido la sequía del río Sambingo.

En cuanto a los proyectos petroleros está el caso de la empresa Grantierra Energy, que según manifiestan las comunidades, ha realizado extracción energética en el municipio, provocando el secamiento de 21 fuentes de agua, (Entrevista Líder integrante de ANUC, 2018).

En cuanto a la minería legal, conviene señalar que Mercaderes es considerado parte del distrito minero que lleva su nombre, junto con los municipios de Almaguer, Balboa, Bolívar y el Tambo, los cuales tuvieron gran importancia en los siglos XVIII y XIX. Existen 14 títulos mineros de oro en el municipio como afirma un miembro de la Junta de Acción Comunal de Mercaderes, y se siguen realizando estudios de exploración en varios corregimientos.

Por otra parte, la minería ilegal está presente en los ríos Hato Viejo y Sambingo, este último declarado en el 2015 como el primer río que desaparece en Colombia. La minería ilegal en el río Sambingo ha ocasionado diversos impactos ambientales y sociales: secamiento del río, inseguridad en los habitantes por presencia de actores armados, enfermedades, elevación de costos en la alimentación, conflictos entre los habitantes, contaminación hídrica y en el suelo y, mortandad de animales. La contaminación hídrica también se refleja en la presencia de cárcavas en donde reposan aguas residuales del proceso de extracción, que además de contener químicos, combustibles y basuras, ponen en riesgo la salud, el bienestar y la vida de los habitantes puesto que los menores de edad tienen que atravesarlas por la gran extensión de los campamentos mineros (Defensoría del Pueblo, 2018).

En el marco de lo anterior, Mercaderes se ha convertido en un lugar estratégico para el control territorial de quienes tienen intereses en la actividad minera, y según varias fuentes y testimonios, también para el ELN. Según informa un líder de ANUC, un grupo que se llama los Vásquez Castaño negocia con los mineros, les cobra una vacuna y al mismo tiempo se convierten en vigilantes de la zona como acción de protección en el lugar los mismos actores armados (Entrevista Líder integrante de ANUC, 2018).

Para hacer la situación de los habitantes de Mercaderes aún más vulnerable, las ganancias de lo que se produce en el río, según un líder social, no se quedan en la región:

Se dirige hacia Antioquia, son regalías, ya descubrimos que el oro que están sacando de Sambingo de manera ilegal lo están legalizando en la gobernación de Antioquia, como son antioqueños le dan la ganancia a Antioquia [...] son mineros de Antioquia, de la costa atlántica, algunos de la costa pacífica y otros del norte del valle (Entrevista Líder integrante de ANUC, 2018).

A la fecha persiste la inseguridad por actores armados presentes en el río Sambingo pues existen todavía máquinas de extracción minera, a pesar de que por movilizaciones y exigencias de la comunidad al Estado, se logró que hubiera intervención de la fuerza pública en el lugar, quemando 72 máquinas retro excavadoras. A pesar de los operativos que se han realizado, a la fecha existen más de 12 retroexcavadoras en la Cuenca del río Sambingo. La minería es una actividad que sigue generando tensiones en el territorio, y que si bien ha contribuido a la economía de algunos habitantes, ha sido más la afectación sobre el municipio en dimensiones de carácter económico, ambiental y social.

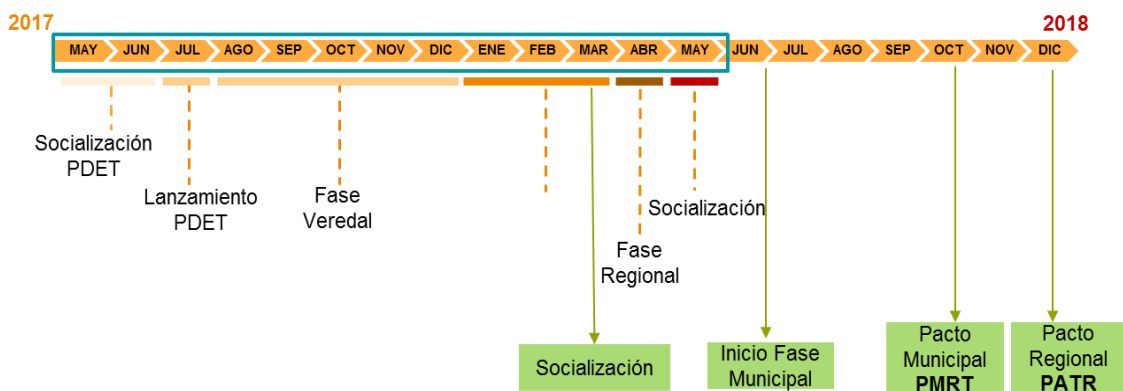
Frente a este panorama, los habitantes de Mercaderes se han organizado y movilizado en defensa del agua y del territorio, y en aras de dicho propósito, llevan organizando una consulta popular propia para la segunda mitad del año 2019, como ejercicio político y organizativo, donde participan no solo habitantes mayores de 18 años, sino también los que porten tarjeta de identidad. Esto porque lo consideran un mecanismo legítimo y generan esta respuesta desafiante a la negación de apoyo por parte de la registraduría.

4.2 PDET en Mercaderes

En esta sección se analiza la Fase Veredal de la construcción de PDET en Mercaderes, entendiendo el PDET como un instrumento de enfoque territorial, que al llegar al territorio genera unas expectativas en la comunidad, en que se asume que los programas aportarán a la solución de conflictos presentes en el municipio, y a la mejora de su calidad de vida.

De acuerdo con lo que afirma un líder de ASOAGRAR (2018), en el municipio se establecieron 8 Unidades Básicas de Planeación (UBP): Aguas Blancas, Arboleda, La meseta, Corredor Panamericano, San Juanito, Cajamarca, San Joaquín y Esmeralda o La Cordillera. Las socializaciones de la fase veredal se dieron en noviembre y diciembre del 2017, y las preasambleas se realizaron en el transcurso de la primera mitad del año 2018 como se puede ver en la Figura 4-2. En marzo aún no culminaban las preasambleas pues se seguían procesos de socialización en las veredas, hasta junio se alcanza la fase municipal, y tan solo hasta diciembre se logra la firma del PATR de la región PDET a la que pertenece Mercaderes, subregión Alto Patía y Norte del Cauca.

Figura 4-2: Cronograma de construcción PDET en Mercaderes



Fuente: Elaboración propia

4.2.1 Actores en la construcción de pre iniciativas y del Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR)

A continuación se expone un balance de cómo se llevó a cabo la fase veredal en Mercaderes desde el punto de vista de la incidencia de los participantes. Para ello se realiza una identificación de los actores, y se muestran las relaciones entre sí y la incidencia que tuvieron en la construcción de las preiniciativas y del PCTR. El Pacto Comunitario se entiende como el plan principal y determinante para el territorio, pues se espera refleje un diagnóstico del mismo, y que el Estado dé solución a las necesidades que sean proclamadas.

Finalmente, aquí se evalúan la divulgación de información, la participación y la articulación durante la fase veredal, como aspectos importantes para obtener resultados

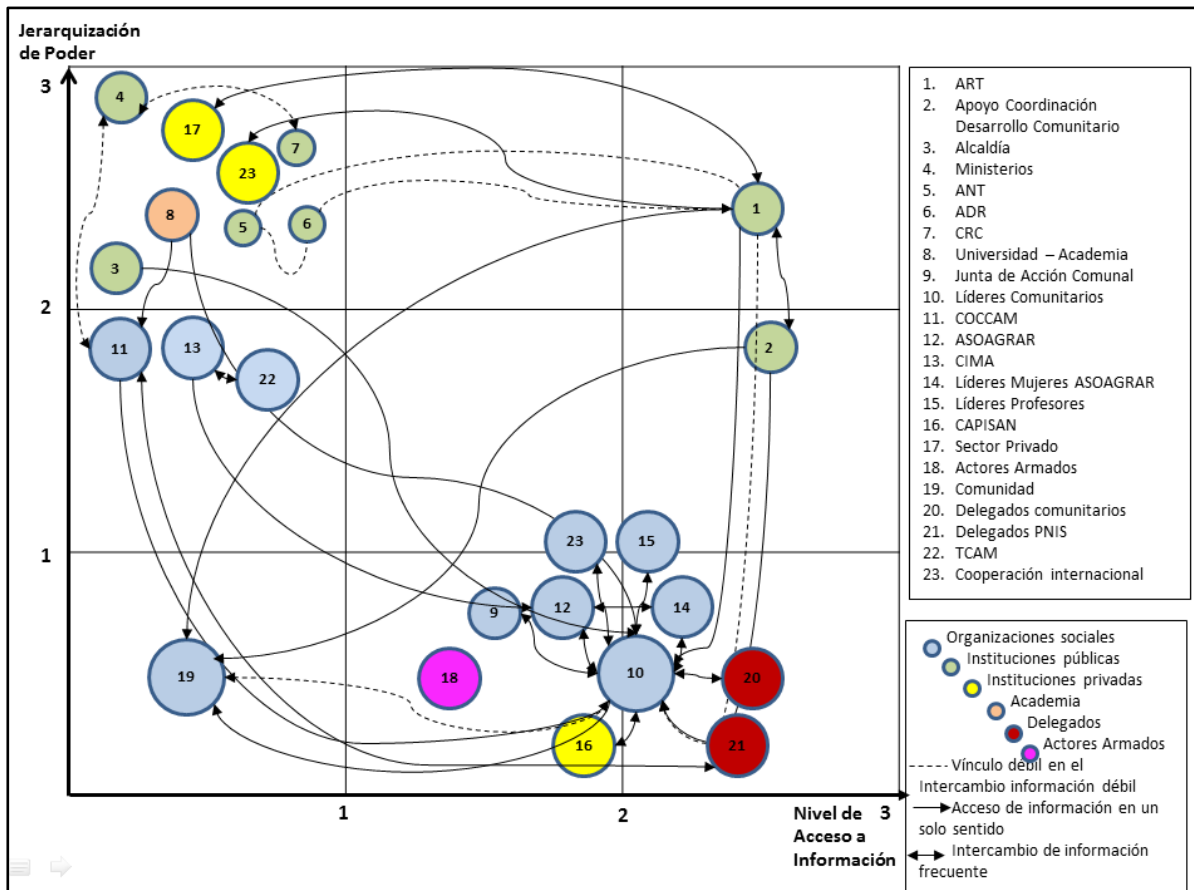
positivos tanto en la consolidación del PATR, como en la ejecución de los programas y planes a corto, mediano y largo plazo.

El análisis mediante mapeo de actores permite entender lo que sucede durante el proceso, y cómo se da la toma de decisiones de los implicados en el desarrollo de propuestas, cuando la mirada “desde arriba” visualiza el statu quo como fijo, y la mirada “desde abajo” ve potencial para la transformación (Tapella, 2007). En este caso, se presentan oportunidades de transformación tanto para los procesos organizativos de la comunidad, como para las posibilidades de actuación de la comunidad en el proceso de implementación de los PDET.

En esa medida, en relación con la participación, se identificaron las acciones que realizó cada uno de los actores en la fase veredal con el objetivo de recolectar información para participar, y las acciones en las que recibían información con el mismo propósito. Las acciones fueron valoradas de 1 a 3, junto con su nivel de jerarquía de poder. Para los dos casos, 1 es nivel bajo de acceso a información y de participación en la fase veredal, 2 nivel medio, y 3 nivel alto. Por tanto, los que se encuentran en el nivel 3 en el eje horizontal son los que participaron de forma mucho más activa en la fase. Ver Figura 4-3.

La identificación de actores permite primero que las conexiones entre los actores muestren por un lado las fallas o fortalezas en el acceso a la información; y por otro lado las relaciones positivas o negativas que sugieren dos escenarios: que se obtengan resultados sin conocimiento suficiente sobre el proceso, y que se obtengan resultados positivos a partir de información adecuada. El primer escenario ocurrió en las primeras preasambleas de los corregimientos de Aguas Blancas, Arboleda, La Meseta, El Corredor Panamericano y San Juanito en donde hubo inconsistencias durante el proceso y se trataron de evitar replicar en Cajamarca, San Joaquín y Esmeralda, muestra del segundo escenario. Como afirman Villasante & Martín (2007), el análisis de los vínculos existentes entre los actores es fundamental puesto que a raíz de ellos se encuentran razones para cambiar situaciones preocupantes en un determinado proceso.

Figura 4-3: Mapa de actores en Fase Veredal para la construcción del PCTR



Nota: Elaboración propia

En esta línea se puede comprender lo que afirma un funcionario de Desarrollo Comunitario:

En San Joaquín y Esmeraldas hay un liderazgo representativo, hay un liderazgo neto [...] en San Joaquín encuentra colegios, las calles pavimentadas y en Esmeralda que está sobre la carretera, la vía terciaria y también ha estado pavimentada porque ha tenido líderes que se han preocupado por el desarrollo de la comunidad [...]. Y esa zona es una zona roja, de la cual sabemos que en la zona roja los grupos de izquierda siempre han tratado de que las comunidades se organicen para las mingas, siempre se ha manejado la parte revolucionaria y van o van. Allá hay unos buenos liderazgos que no pertenecen a la subversión pero que han aprendido, muchachos jóvenes capacitados para enfrentar esa

planificación y vienen preparándose, capacitándose con acompañamiento de los líderes que en este momento son facilitadores de los PDET para acabar de complementar los simulacros de las preasambleas (Entrevista Funcionario Apoyo Coordinación Desarrollo Comunitario en Mercaderes, 2018).

Se pudo observar que en la primera fase, la incidencia en la construcción del PCTR la tienen en gran parte los líderes comunitarios y las organizaciones sociales presentes en las veredas en donde ningún actor, ni siquiera la ART, tiene un acceso completo a la información puesto que es una metodología que se ejecutó en la marcha y de allí varias de sus debilidades. Mientras que los actores con mayor nivel de poder como la ANT y la ART, ministerios, sector privado y Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) crean redes que competen a las siguientes fases de los PDET (municipal y subregional), y a medida que se filtran los delegados de la comunidad, mayor incidencia tienen los actores no comunitarios.

A pesar de las dificultades de acceso a información y la consecuente inconformidad de la comunidad, la construcción del PDET cobró fuerza y se convirtió en una meta para los habitantes de Mercaderes; tanto así, que contaron con la colaboración de otros actores que no pertenecen a la comunidad para que la formulación del Pacto Comunitario llegara a buen término. Como lo afirma un líder en San Joaquín:

El gobierno no nos va a capacitar para que salga un buen PDET, nos toca a nosotros mismos, tenemos que capacitarnos nosotros, le pedimos a la ART que capacitara a unos líderes para que se fueran a las veredas a alistar a la gente, dijeron que no porque no podían, que no alcanzaba la plata, que no había tiempo, entonces lo que hicimos fue aplazar fechas, comenzamos a buscarle peros para irlo aplazando mientras alguien se capacitaba (Entrevista Líder Comunitario en San Joaquín, 2018).

Así pues, se observa una influencia significativa de organizaciones de segundo y tercer nivel como la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) y el CIMA; así como colaboración de la academia a través de talleres de capacitación realizados por la Universidad del Cauca y la Universidad Nacional de

Colombia; y participación de la alcaldía para facilitar la llegada de información del proceso a las comunidades.

En síntesis, se ve que la primera fase de PDET en el municipio de Mercaderes, ha sido una construcción “desde abajo”, alimentada con otros actores académicos, institucionales y políticos; que aportan para propender por una construcción mucho más sólida de preiniciativas y del PCTR. Esto al menos evidenciado en el segundo grupo de preasambleas; es decir, en Cajamarca, San Joaquín y Esmeraldas. Es una participación *in situ* de parte de las comunidades, con ayuda de actores que tienen un significativo acceso a la información y en algunos casos con una jerarquía de poder mucho mayor, lo cual favorece el afianzamiento de la articulación de actores en algunos corregimientos.

Lo anterior es un resultado positivo a pesar de que el Acuerdo de Paz agitó a la gente de forma imprevista en vista del afán de cumplir con los tiempos propuestos para la formulación de PDET. Como lo afirma un líder comunitario de San Joaquín (2018):

“ellos [el gobierno] decían que el PDET tenía que estar construido en mayo [2018], nos cogieron a quema ropa, cómo iba a ser eso, porque no tenemos las herramientas, si el gobierno tiene afán pues nosotros no, que el gobierno se vaya y nosotros nos quedamos construyendo”.

Por este motivo en el segundo grupo de preasambleas se pidió extender el tiempo del proceso y las comunidades se organizaron para informarse adecuadamente.

Ahora bien, es necesario mencionar que existen actores que si bien no tienen una participación directa en la construcción del PCTR, sí tienen representatividad en el territorio y en el resto del proceso en otras fases de los PDET. Esto ocurre con la Cooperación Internacional, que participa con el aporte a la financiación de los programas; actores armados organizados o no, como el ELN y paramilitares; y agencias como la ANT que con sus programas complementa de una u otra forma los PDET.

Finalmente, el análisis muestra debilidades en la comunicación y divulgación de la información, lo cual se representa en las líneas discontinuas en el mapa. El débil intercambio de información respecto al Acuerdo y a los PDET que tuvo la ART con los líderes, y en general la comunicación deficiente entre las comunidades y las agencias que trabajan en función del posacuerdo. Adicionalmente, en algunos casos ocurrió que

hubo poco relacionamiento entre el grupo motor de 32 delegados y la comunidad de las veredas una vez construido el PCTR (Intervención Líder Coordinadora Campesina en reunión de líderes, 2018). Por este motivo, se han buscado nuevas metodologías que buscan exponer los resultados de la fase veredal a las comunidades.

Todo lo planteado anteriormente en el municipio de Mercaderes, permite vislumbrar un balance de las inconsistencias y las fortalezas que pueden existir en la construcción de los PDET, frente a la divulgación, la articulación de actores para la garantía de la misma, y la organización social en algunas UBP. Las fallas descritas desafortunadamente dejaron como consecuencia, como lo manifestaron algunas personas, inconformidad en los resultados de las preiniciativas en las preasambleas, al menos del primer grupo de preasambleas realizadas (Aguas Blancas, Arboleda, La Meseta, El Corredor Panamericano y San Juanito).

4.2.2 Limitantes y fortalezas en la construcción de PDET

El acontecer de las preasambleas en el municipio de Mercaderes es un ejemplo importante frente a dos aspectos clave a la hora de hacer un balance en cuanto al acceso de información, a la articulación entre actores y a la participación: en primer lugar, hubo distinción en la forma en la que se llevaron a cabo las preasambleas entre los dos grupos, ya que el primero (5 UBP) tuvo más fallas en la metodología y por ende en resultados que el segundo (3 UBP).

En segundo lugar, la diferencia en las dinámicas de trabajo se puede ver también en el avance organizativo con el que cuentan algunos corregimientos como San Joaquín y Arboleda en comparación con el resto, por la influencia directa que tienen los líderes por el CIMA y algunos municipios TCAM. A continuación se exponen limitantes y fortalezas sobre el avance de proceso PDET en el municipio, desde una perspectiva institucional:

La percepción de un funcionario de apoyo a coordinación de Desarrollo Comunitario, con base en su propio trabajo realizado en las veredas es: “Uno mira bastante desinterés, el desarraigo de las personas en situaciones para mejorar calidad de vida, la gente ya no cree que eso es posible, la gente ha sufrido tantas situaciones de engaño que ya todo lo miran imposible, y por más que uno trata de reanimar, de animar a las

personas para que confiemos en este programa pues no se ha logrado, en un 40 50 % se habrá logrado, ese otro 45 50% no cree”: (Entrevista Funcionario Apoyo Coordinación Desarrollo Comunitario en Mercaderes, 2018).

La desconfianza es algo que recalcaron los mismos líderes y habitantes de los corregimientos entrevistados en Cajamarca, San Joaquín, y Arboleda; y se justifica según algunos líderes, por el incumplimiento de los pocos planes y programas que han llevado al municipio. A pesar de esa apatía, del poco sentido de pertenencia de algunos, y del desconocimiento de los programas; hay que resaltar el trabajo de los que participaron no solo en los espacios propuestos por la ART y por los líderes. Esto significó poner las reuniones de PDET como prioridad y buscar tiempo, permisos laborales, transporte y alimentación (cuando no son reuniones programadas por la ART), y en el caso de las mujeres hacerlas compatibles con sus labores de cuidado.

Durante el trabajo de campo de esta investigación y en el análisis posterior, se pudo ver que las debilidades en cuanto a la circulación de información, se dan en toda la cadena comunicativa que empieza desde la ART central y va hacia la ART municipal y apoyo a Desarrollo comunitario, y de allí hacia la comunidad en los espacios de socialización. En las 2 ó 3 horas de socialización solamente se explicaban los pilares de los PDET, sin dejar claros los impactos futuros, por lo que se creaban expectativas y confusión en un público comunitario que no tenía claro qué son los PDET y cómo es el Acuerdo de Paz. Así, los habitantes esperaban soluciones personales, en oposición a lo que los PDET promueve para lo colectivo a nivel municipal y regional.

En ese mismo sentido, las capacitaciones a los coordinadores de la ART que se dieron durante la construcción de los PCTR, junto con la falta de personal y las pocas socializaciones realizadas en las veredas; hacen que no se llegue a brindar una información completa a la gente. En conjunto se puede ver que la preparación y construcción de las preiniciativas en Mercaderes, se convirtió en un trabajo que si bien parte de una comunicación entre líderes y ART, se da principalmente entre los líderes comunitarios que no se conforman con la socialización de la Agencia y realizan trabajo autónomo.

En el caso de San Joaquín y Cajamarca específicamente es muestra de lo anterior: “No le interesa al gobierno colombiano que nosotros nos empapemos bien de lo que es el PDET, ni la tengamos bien clara”, afirmó en entrevista un líder comunitario en Cajamarca (2018). Es importante resaltar la iniciativa de los líderes, pero lo ideal sería que el PDET surja de un trabajo colectivo con total participación de los habitantes del sector rural del municipio.

Como resultado de las debilidades en el proceso que se han mostrado hasta acá, hay deficiencias en los resultados de las preiniciativas. En el caso de Mecaderes, las generalidades plasmadas por el primer grupo de preasambleas, donde se pudo ver que hubo falta de información; sirvió de alarma en el resto de corregimientos, de tal forma que para el segundo grupo los resultados sí responden a la configuración de su territorio.

Un ejemplo interesante es el caso de San Joaquín, donde por iniciativa propia, los líderes convocaron a la gente a espacios de socialización comunitarios, y asignaron delegados para realizar su propio censo y base de datos (Figura 4-2):

Hemos venido profundizando con la gente diciéndole que miren, reúnanse, siéntense un día y comiencen a hacer un censo sobre cuántas familias son, de esas familias cuántas no tienen vivienda, cuántas no tienen tierra, si necesitan agua potable o no, necesitan escuelas, necesitan profesores, comiencen a hacer un diagnóstico sobre cómo están y elaboren un documento con esas ideas, cuáles son esas necesidades y posibles soluciones que le puedan dar a eso. Eso ha sido el trabajo de nosotros este año, coordinando con la gente, traer la información y pues irlos preparando (Entrevista Líder Comunitario en San Joaquín, 2018).

Tabla 4-2: Construcción de censo de San Joaquín

UNIDAD BASICA DE PLANEACIÓN - UBP- SAN JOAQUIN					
VEREDA	FAMILIAS	SIN TIERRA	SIN VIVIENDA	MEJORAMIENTO	ESTUDIANTES
SAN JOAQUIN	360	250	100	100	360
CURACAS	96	70	16	36	110
LOS LLANOS	137	100	30	95	30

VEREDA	FAMILIAS	SIN TIERRA	SIN VIVIENDA	MEJORAMIENTO	ESTUDIANTES
VILLA NUEVA	40	25	10	30	10
VILLA TORRES	70	35	10	60	20
VILLA MARIA	93	80	13	83	35
SANTA BARBARA	26	15	6	20	3
LA MONJA	83	66	23	60	23
BRISAS DEL RIO	45	30	9	36	25
TOTALES	950	671	217	520	616

Fuente: Elaborado por líderes campesinos del corregimiento de San Joaquín

En dicho censo se puede apreciar que aproximadamente un 70% de las familias en el corregimiento de San Joaquín, están sin tierra. De forma complementaria, en las preiniciativas planteadas en este corregimiento, se puede ver la gran especificidad con que se contempló, por ejemplo, el pilar 1 de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo:

“Conformación mesa de tierras de la (UBP) Unidad Básica de Planeación de San Joaquín, encargada de realizar un análisis situacional de la necesidad, oferta de predios, para la entrega de 950 predios de 5 has, para 950 familias. 500 predios de manera gratuita para los que no tienen, 334 en forma subsidiada para los que les falta y 116 familias con créditos blandos” (Comunidad San Joaquín, 2018).

Es en este pilar del PDET en donde se espera que haya intervención de la ANT, pero desafortunadamente también en el pilar se presenta otra inconsistencia clara en este proceso: la débil articulación entre la ART y la ANT, e incluso entre ellas y las demás instituciones con que deben trabajar en pro de los propósitos del Acuerdo de Paz. La gravedad de esta situación repercute en los resultados poco eficientes respecto al acceso a la tierra y formalización. Si además se tienen en cuenta las fallas que tienen los procesos internos de cada una de las Agencias, se puede ver que se están duplicando esfuerzos y personal, como ya se mencionaba en el numeral 3.5.1.

Sobre las deficiencias de articulación institucional, un funcionario afirma:

Hay que articular las diferentes instituciones que tiene que ver con el acceso a la propiedad, uno tiene que ver con la división de registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, información catastral que no tenemos y el municipio mismo no tiene claro cuáles son sus predios fiscales, entonces desconocemos cuál es la realidad del campo, [...] entonces es la realidad de la informalidad, tampoco podemos decirle cuántos predios tiene para formalizar (Intervención representante institucional, 2018).

Finalmente, conviene señalar que se han generado conflictos en el corregimiento de Cajamarca como consecuencia del proceso que han tenido que afrontar las comunidades, debido a la exclusión geográfica que implica la priorización de municipios para PDET, y a la poca voluntad participativa de la gente, como afirma un líder comunitario:

Bolívar¹⁰ no tiene participación del PDET. Hay personas que me preocupan porque viven en mi vereda pero al otro lado del río y por limitación donde hay un río que limita entre Bolívar y Mercaderes, la mitad le pertenece a Mercaderes y la otra mitad a Bolívar. El PDET no permite invertir recursos al lado de allá (Entrevista líder comunitario en Cajamarca, 2018).

Casos como el mencionado pueden generar discordia en la convivencia cuando lleguen obras específicas a una vereda y no a la otra, sumado esto a la apatía que genera desconfianza en las veredas hacia los habitantes que no participan, y aun así, quieran ser beneficiados de los programas.

Ahora bien, también existen elementos positivos del avance de implementación del proceso de PDET. En primera medida se rescata la voluntad de la ART para acercarse a las veredas a hacer socializaciones por solicitud de los líderes del segundo grupo de corregimientos, lo cual antes no se venía realizando.

¹⁰ Municipio con el que limita Mercaderes

En segunda instancia, se resalta la importancia de la apropiación de conocimiento por parte de actores clave, lo cual es funcional a la capacitación de líderes y a la divulgación de información a la comunidad, tal como sucedió en el caso del segundo grupo de preasambleas. Un ejemplo de ellos, es un actor que trabajó con la ART, al mismo tiempo tenía conocimiento del territorio y contribuyó a que existiera una percepción positiva del proceso PDET por parte de las comunidades en el caso de San Joaquín, al explicar con detalle la metodología del día de la preasamblea y la forma en que se esperaba fueran expresadas las preiniciativas. Lo mismo ocurrió con otros actores relevantes en el territorio, que encontraron apoyo en diversas organizaciones o instituciones académicas.

A pesar de que ese tipo de acciones generaban cierta desconfianza no solo en la ART, sino también en algunos habitantes del municipio, su participación fue vital durante el proceso debido a su amplio conocimiento del territorio, y del acuerdo. He aquí, actores con diversos roles que hacen de la gestión de conocimiento un trabajo más completo y más nutrido para el día de las preasambleas.

Es pues un juego de actores que mueven sus cartas para el alcance de información que no es suficiente por parte de la ART. Como asiente Clark (2006), los actores establecen vínculos con otros actores en donde las personas con mejor posición van a estar mejor informadas y los que cuentan con variedad de fuentes de información, son actores que pertenecen a varios círculos y que ofrecen información a los que no cuentan con ella.

Lo cierto es que el éxito de los PDET depende de que lo decidido en las fases finales se complemente realmente con la propuesta de enfoque territorial que se construye en el territorio donde no se desconozca sus acumulados históricos de prácticas y saberes.

El aspecto más importante que hay para rescatar en este proceso, es que si bien los habitantes del municipio ya llevan tiempo organizándose y configurando su territorio, la etapa de construcción del PCTR ayuda al fortalecimiento de organización social, por generar y robustecer capacidades en los líderes y en las comunidades, que contribuyen a la adquisición de conocimiento sobre los planes y a la visión de su territorio. Esto en la práctica les permite crear, formular y generar proyectos en pro del desarrollo del municipio con una mayor cualificación a la que han tenido en otras ocasiones.

4.2.3 Naturaleza de Mercaderes en el enfoque territorial

El caso de Mercaderes permite cualificar la discusión respecto a las diferencias que existen entre el enfoque territorial de la política pública, y la forma en que se ordena el territorio y se construye autonomía. Ello desde la perspectiva ambiental, muestra el contraste entre el uso de los bienes naturales propuesto desde la política pública, y la defensa que se hace desde los territorios.

Primero se expone el panorama del municipio frente a las estrategias ambientales propuestas por el Estado, para luego mostrar el enfoque territorial alternativo que el municipio propone para suplir sus necesidades y a la vez propender por el cuidado del entorno natural.

Aunque Mercaderes es un municipio que recién se acoge a los TCAM, ello no implica que sus acciones no sean consecuentes con los principios de estos Territorios. Al contrario, los modos de vida del campesinado del municipio implícitamente contribuyen a la defensa del agua y de la vida en el territorio, y a la construcción de la noción de la naturaleza como un todo integral de relaciones complejas, y de relaciones sociales y comunitarias de forma especial con la tierra, la naturaleza y el agua (TCAM, 2016). Como lo afirma un líder: “Lo que nos une acá es una construcción de territorio alrededor del agua que es lo que estamos haciendo” (Intervención líder TCAM en reunión de líderes, 2018).

Como ya se sabe, Mercaderes no está exento de los factores de producción que responden a la lógica de naturaleza capital, pues como afirma Gudynas (2010), la naturaleza es sucedida por términos de capital, servicios, bienes, productos o recursos; lo que allí se refleja en una economía extractiva de minería ilegal y de prevalencia de cultivo de coca. Pero en medio de ese contexto, la tierra, el agua, y en las montañas, como las refieren los mercadereños, juegan un papel preponderante en el territorio, pues las dos han sido arrasadas, usadas de forma excesiva, y contaminadas, convirtiendo casi en utopía su acceso y uso.

El agua como fuente de vida, se ha puesto en peligro y por tanto, pone en riesgo la calidad de vida de los que habitan el municipio, por lo que el servicio de acceso a agua potable y alcantarillado debe ser garantizado, y resulta incluso más importante que

considerar otras alternativas para la generación de ingresos. Para ello se deben construir y fortalecer acueductos comunitarios, reducir la contaminación con tratamiento de aguas residuales, y reducir los efectos de agrotóxicos y químicos en cultivos y en actividades económicas extractivas. Es la oferta de agua básica que debe haber en todo territorio como lo exige y espera tener Mercaderes, y que responde a la exigencia de que no haya minería, como lo manifestaron sus habitantes en los mapeos de bienes naturales realizados y en la cartografía social realizada. Ver Figura 4-4.

También se debe contemplar que desde la nueva ruralidad se promueve un énfasis en la conservación de los recursos naturales, y el reconocimiento de los servicios ambientales y del paisaje natural como espacio de ocio y mejora de calidad de vida. Esto se complementa con la renovada importancia de la cultura de las comunidades campesinas por la gestión en sus formas de producir y por conocimientos del entorno (Pérez, 2004).

Siguiendo esa línea, tanto los PDET como los otros programas propuestos por las estrategias ambientales de las políticas públicas, se encuentran ante un escenario donde por una parte el conocimiento es nulo sobre dichas propuestas como PSA, programas de reforestación como CIF o BanCO2, u obras por impuestos; y por otro lado, bajo las condiciones en las que se encuentra el municipio, para generar ingresos mediante turismo o preservación de los bienes naturales, primero se tiene que garantizar el acceso al agua, la normalidad en las fuentes hídricas, y la solvencia de las necesidades básicas.

Sin embargo, considerando la ejecución de estos programas se observa que: 1) no es posible emprender actividad turística existiendo fuentes de agua contaminadas que pongan en riesgo a los visitantes, además de las condiciones de inseguridad debidas a la presencia de grupos armados en el municipio; 2) no es viable el PSA cuando no se cuenta con reservas de bienes naturales en condiciones adecuadas que garanticen su estado natural y; 3) aceptar obras de empresas mineras y petroleras bajo el decreto de obras por impuestos, no tiene sentido en un contexto de lucha territorial por la defensa del territorio y del agua y por los efectos que hoy en día asumen por las actividades minero energéticas existentes.

Lo anterior se evidencia, en casos como el de San Joaquín, en donde afirma una lideresa:

Hoy en día todas las fuentes y las riveras están pobladas [...] solamente hay algunas fincas que son del municipio y que se dejó como reserva, y lo demás es propiedad privada, y como propiedad privada lo usan para la producción. Si el área de captación fuera una reserva, funcionaría el PSA, pero toda la rivera de la cuenca son fincas ¿entonces cómo solucionar el problema de la contaminación ahí? (Entrevista lideresa en San Joaquín, 2018).

Para evaluar las posibilidades productivas a futuro, habría que tener en cuenta la relación costo beneficio desde el punto de vista del propietario, al vincularse a este programa de PSA donde tendría que cambiar su producción actual para recibir ingresos por “proteger” y “conservar”. Dicho análisis podrían hacerlo también los propietarios de los sumideros de agua que aportan a los acueductos comunitarios, pues hoy en día no se benefician económicamente, sino que por acuerdo aportan al acceso del agua en las veredas.

Esto último trae a colación la noción de propiedad, pues brinda la potestad sobre el poseer y el usar. La asignación de propiedad como adición al valor económico de la naturaleza que permite el empujón neoliberal (Gudynas, 2010), está enmarcada en una naturaleza capital que permite la productividad en los bienes naturales y la decisión sobre el uso de los mismos.

Esto contrasta con la visión de propiedad de las comunidades, pues en Mercaderes, la propiedad es una carta a favor para luchar contra el sector privado y el Estado, ya que se proyecta la compra de predios de forma colectiva con fondos de los habitantes, en las zonas donde haya sumideros importantes de agua, y así como en lugares que sean fuente de minerales y recursos no renovables. Esto les permite tener poder sobre los bienes naturales, y un mayor respaldo cuando se realizan acciones de hecho en contra de la privatización y el extractivismo.

A continuación se muestran dos ejemplos interesantes de lo mencionado. El primero tiene lugar en el corregimiento de San Joaquín, donde se contempla la siguiente situación respecto a la compra de predios para acceso al agua:

“Hay dos opciones. Una es que el dueño del lote de permiso para que se cerque. Pero la propiedad es de él, y hay otra situación en donde los sitios donde están los nacimientos, la gente se ha reunido y los dueños han accedido la venta. Entre todos hacen una recolecta, con diferentes actividades para reunir plata y comprar el sitio, que pasa a ser comunitario” (Entrevista lideresa en San Joaquín, 2018).

El segundo, lo expone un líder TCAM respecto a Mercaderes y municipios vecinos en Nariño, y se refiere a compra de predios para luchar en contra de la minería:

Porque también por un lado para toda una estrategia para acabar con el agua y la poquita que queda la cogen para cobrárnosla carísima [...] una cosa que estamos mirando nosotros es la importancia de empezar a comprar terrenos en esa parte donde nace el agua, aporte por el municipio o bien aporte por la misma gente, la misma gente ya se ha reunido y hace eventos y va comprando el agua. [...]. Llegó un tipo a querer comprar toda la vereda y es donde está el título minero pero también donde nacen las aguas, estamos mirando para comprar una finca allí gente de San Lorenzo y la Unión porque ambos nos beneficiamos y si muchas veredas compran esos lotes así eso sea del estado, entonces uno ya con mayor fuerza detiene, es que es la tierra y la compramos nosotros como comunidad, es importante entonces fortalecer los acueductos comunitarios y adquirir esos terrenos (Intervención líder TCAM en reunión de líderes, 2018).

Históricamente la propiedad ha sido funcional al Estado para cercar y ejercer control sobre los bienes naturales, mientras que es requisito para que la ciudadanía se acoja a programas y planes relacionados con PSA, reforestación, o reconocimiento de acueductos comunitarios, turismo, entre otros. Así, la propiedad es inherente a la fragmentación de la naturaleza pues facilita su valoración, así como el control de cada uno de los bienes naturales. A mayor fragmentación, mayor poder externo sobre ella, y más vías para la implementación de nuevas tecnologías y acumulación de capital.

Ante la división de la naturaleza y su repartición en formas de derecho de propiedad que promueve el Estado, como lo señala Harvey (2014), las comunidades buscan métodos colectivos para afrontar el dilema de la propiedad privada, adquiriéndola, pero en un

sentido comunitario de defensa de los bienes naturales y del territorio, en un sentido de lucha y confrontación de poderes.

Los casos presentados son la forma en que la comunidad revistió de poder colectivo al derecho de propiedad, para el uso de los bienes naturales, con gestión comunitaria. Respecto a este mecanismo, un líder de TCAM (2018) se refiere en particular al derecho de propiedad sobre la tierra y el agua: “entonces uno ya con mayor fuerza detiene, es que es la tierra, la compramos nosotros como comunidad, es importante entonces fortalecer los acueductos comunitarios y adquirir esos terrenos”.

La nueva ruralidad trae formas de uso y apropiación de los bienes naturales a comunidades de toda América Latina con un carácter netamente político. Allí donde hay disputa entre la dinámica capitalista de valorizar la naturaleza y la dinámica campesina o indígena de apropiación de los territorios, las comunidades encontrarán alternativas (Grajales Ventura & Concheiro Bórquez, 2009). El caso de Mercaderes no está aislado de este caso, y se puede percibir allí una lógica campesina, con nociones de naturaleza integral que responde a sus ciclos propios y a los conocimientos locales.

En la práctica, aparte de los acueductos comunitarios ya mencionados, en el municipio de Mercaderes se proponen varias acciones de robustecimiento organizativo y de autonomía territorial que corresponden a: implementación y fortalecimiento de la educación ambiental, reciclaje de desechos para provecho de ellos, y apicultura como actividad económica y ecológica que propende por el cuidado de la naturaleza y la preservación de la vida. Como informa un líder, “los apicultores somos defensores del medio ambiente por naturaleza [...] estamos protegiendo las abejas. Eso hemos ganado. Por lo menos las abejas están protegidas” (Entrevista Integrante Asociación CAPISAN, 2018).

En cuanto a propuestas formuladas por las comunidades que entran a formar parte del Pacto Comunitario, se tienen: formas de captación de agua como cosechas o atrapanieblas, protección de semillas nativas, reforestación con especies nativas, incentivos sobre el abono orgánico, programas de gestión de riesgo y programas de adaptación al cambio climático. Propuestas manifestadas por los mercadereños en el PCTR y en las cartografías realizadas en la investigación, como se evidencia en la Figura 4-4.

Además, en esta investigación se quiere destacar de manera especial una actividad que se está llevando a cabo para proteger el cauce normal de los sumideros de agua a través de la reforestación en el corregimiento de San Joaquín, donde se apela a la recuperación natural del ecosistema:

“Por experiencia estamos convencidos de que no hay mejor reforestación que aislar el lote del terreno, él se reforesta solo, hay que aislar y ya, esa es la mejor reforestación. Lo que se hace es aislar y él solito se recupera” (Intervención habitante en taller ambiental San Joaquín, 2018).

Por su parte, la consulta popular en el panorama de extractivismo minero energético, también es necesario analizarla bajo la lupa de la relación campesino - naturaleza. Este es un mecanismo de participación ciudadana que permite a las comunidades pronunciarse, derecho que hoy en día se les ha negado. Sin embargo, es un ejercicio político y organizativo que vía legal, o vía autónoma por parte de las comunidades sigue siendo intimidante para las transnacionales y su modelo neoliberal imperante, pues les resta legitimidad en los territorios.

En un contexto de extractivismo incesante, se debe resaltar la construcción de realidades ambientales por campesinos y campesinas, que se han podido configurar de cara al conflicto armado, al extractivismo, a las multinacionales, entre otros. Pero siguiendo la idea que plantea Catalina Caro en Ulloa (2016), quien afirma que a los pueblos indígenas les deben restituir los derechos asociados con la propiedad del subsuelo, del suelo y la naturaleza como única representación de reparación y de reconciliación en medio del posacuerdo; esto mismo debería ocurrir con el campesinado.

Ahora bien, es importante vislumbrar los desafíos a los que se enfrentan este tipo de experiencias territoriales, en el marco del enfoque territorial consecuente con la nueva ruralidad. Bajo la idea de que hay que privilegiar la variable económica sobre los bienes naturales, habría que hacer un esfuerzo por retomar el encuentro entre naturaleza y sociedad, para que haya un diálogo entre saberes de la ciencia moderna y saberes locales. Todo en aras de un desarrollo social justo que se contraponga al modelo actual de producción que ha llevado a una crisis social, económica, política y ambiental (Noriero, Torres, Almanza, & Ramírez, 2009),.

En la misma línea, Kay (2005) en Grajales Ventura & Concheiro Bórquez (2009), afirma que “con una combinación apropiada de políticas, actividades agrícolas y no agrícolas pueden reforzarse una a la otra desarrollando sus enlaces logrando así un mayor dinamismo” (Kay, 2005: p. 18). A lo que es necesario que se incluyan los conocimientos y saberes de las comunidades locales, sus formas de relacionarse con el entorno natural; pues nadie mejor que ellas conocen cómo se comportan y cómo responden los bienes naturales a los diversos factores externos. Este punto de vista, muy en relación con lo que plantea Escobar (1996), quien denota como lo “orgánico” a las otras nociones de naturaleza y a las formas alternativas de relacionarse el ser humano con el entorno natural, en donde el poder se piensa en términos no solo de relaciones sociales y de producción, sino también en relación con el conocimiento local, la cultura y la vida orgánica. Otras formas de relacionarse con la naturaleza.

Este contexto plantea dos retos en lo local: primero, que la convergencia de conocimientos y prácticas por las dos partes se logre en alguna medida, vía participación e incidencia de las comunidades; y segundo, que en dicha convergencia el uso y apropiación de los bienes naturales se dé de forma sustentable.

Como retos globales, se vislumbra la necesidad de evitar la especulación y financiarización de los bienes naturales, y la valoración de bienes naturales hasta su última posible fragmentación. No se puede permitir avanzar en un problema de inequidad en la distribución y acceso al agua, cuando ya existe uno con la tierra que a la fecha no se ha solucionado.

4.2.4 Retos de los PDET en Mercaderes

El enfoque territorial promueve la mercantilización de los bienes naturales; las actividades económicas extractivas; y las alternativas de generación de ingresos para los campesinos denominadas “soluciones no agrarias”; para ampliar la lista de opciones económicas orientadas a sacar al campesino de las condiciones precarias en que ha sobrevivido. Condiciones en medio de las cuales, algunas comunidades han conseguido construir experiencias de organización y autonomía territorial.

Durante el estudio de caso se pudo observar que en tanto haya comunidades organizadas y liderazgos representativos, en el marco del enfoque territorial propuesto por el Estado; estas podrían, o bien participar en los PDET y complementar las reglas de

juego con su participación, como garantía para que se cumpla lo establecido en el PCTR; o bien dar continuidad a sus propios procesos y proyectos, lo que no implica nada más que seguir en pro del fortalecimiento organizativo político y social de la comunidad.

Respecto a este tema, la organización CESPAS (2018) afirma que los PDET son la construcción de territorio que han hecho las comunidades históricamente, revestida del reconocimiento que le otorga el Acuerdo de Paz en el país y en la comunidad internacional. En esa medida, participar de los PDET no excluye la continuación de los procesos y proyectos propios, pues de ellos depende la autonomía territorial del municipio; pero es una figura que les permite acceder a derechos que en el pasado el Estado no les ha brindado.

En esta sección se presentarán en primer lugar las premisas que las comunidades organizadas de Mercaderes han identificado que debería tener el PDET, para ser un instrumento que interprete sus requerimientos y necesidades. En segundo lugar, se presenta la propuesta de construcción de PDET como iniciativa propia de la comunidad mercaderesa de forma paralela a la propuesta del Acuerdo de Paz. Por último se hacen consideraciones en materia ambiental, que se espera sean incluidas en la ejecución de los PDET al corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con los testimonios de las comunidades del municipio, para que sean exitosos, los PDET deberían:

- Garantizar recursos suficientes para la ejecución de las obras y estrategias de desarrollo.
- Articularse a los programas municipales como EOT, Plan de Desarrollo Municipal, Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA), Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCH), entre otros; y con los demás planes que se derivan del Acuerdo de Paz.
- Generar capacidades locales para los habitantes del municipio, que se sumen a las ya obtenidas en el proceso de construcción de preiniciativas y PCTR.
- Evaluar o modificar la ejecución de obras con las que impactarán el territorio, respetando la prioridad de las iniciativas plasmadas en el Pacto Comunitario.
- Promover el seguimiento a las obras derivadas de los PDET, mediante veedurías de seguimiento y control.

- Propiciar espacios de consulta y participación para la toma de decisiones en cada uno de los proyectos a ejecutar, garantizando información clara y completa sobre las intervenciones en el territorio y respeto a la opinión de los habitantes. Esto con el fin de recobrar la confianza de las comunidades con el Estado.

La insistencia en la garantía de comisiones de seguimiento y participación se puede observar en la lista de iniciativas del PCTR del municipio. Al analizar este documento se debe tener en cuenta que si bien se aprecian las mismas pretensiones desde el Estado y desde las comunidades, la lógica desde la que se piensa responde a propósitos distintos; pues la economización de la naturaleza, la inserción al mercado y la acumulación de capital van en contra vía de la lucha por la soberanía alimentaria, por la autonomía territorial y de la lucha por recobrar el equilibrio de la naturaleza. Se hace necesario entonces, perseguir la convergencia de los intereses de las dos partes, con la participación de las comunidades presentes en el territorio, procurando una participación mayoritaria y vinculante durante el proceso.

En caso de no lograrse lo planteado anteriormente, las comunidades de Mercaderes desde su proceso organizativo, tienen avanzado un trabajo paralelo en las iniciativas comunitarias propias a partir de las siguientes líneas:

- Diseño y formulación técnica de proyectos para acceder a recursos.
- Relacionamiento entre los delegados PDET y las comunidades para mayor apropiación de los Programas.
- Articulación con los demás municipios PDET de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, para incidir en los proyectos regionales.
- Relacionamiento a nivel departamental y nacional en lo que compete al provecho de fuentes de financiamiento.
- Articulación institucional en tres comisiones: estudio y formulación de proyectos, identificación de fuentes de financiamiento pública y privada, y participación comunitaria.

Frente a este panorama, se considera aquí que de las iniciativas mencionadas, las articulaciones entre los municipios son las más importantes, no solamente entre los priorizados para PDET sino también entre los TCAM, para poder garantizar espacios participativos y de incidencia en la toma de decisiones en los diferentes niveles de

ordenamiento territorial, y para viabilizar las articulaciones entre los programas PDET y PNIS.

Así mismo, es necesario desarrollar capacidades para formulación de proyectos que aporten a las necesidades del municipio. Esto permitiría a las comunidades avanzar en el desarrollo local, sin depender estrictamente del cumplimiento del gobierno; pues al generar articulación y colaboración con otros actores, podrían buscar fondos para los proyectos de su interés, en materia de educación, salud, acceso al agua, trabajo de la tierra, etc.

En materia ambiental, se requiere pensar en un PDET que piense en medidas de mitigación y de control que permitan mantener el equilibrio ecológico a pesar de las diversas intervenciones en el territorio; que contribuya a un adecuado ordenamiento territorial, donde se responda a las amenazas naturales y también a las que generan las actividades económicas a gran escala; que promueva acciones de reforestación, contribuya a la regulación del ciclo del agua descontaminando aguas residuales, y busque la disminución de emisiones de gases efecto invernadero y de insumos químicos en los cultivos.

Finalmente, ninguna de las actividades propuestas es posible sin un proceso permanente de concientización de los diferentes actores, sobre los diversos impactos generados por las diferentes actividades en el municipio. Es necesario crear espacios en las instituciones educativas para informar sobre ello, y presionar acciones directas del gobierno nacional, regional y local para que en la planeación se incluyan medidas frente a este tipo de eventualidades. Se requiere de recursos, de voluntad política, de reconocimiento al sujeto campesino, a su territorio y a sus prácticas; así como de garantías en participación e incidencia, para lograr al menos una parte que históricamente se le ha reclamado al Estado, pues la otra gran parte ya la tienen las comunidades construida.

La defensa del agua, de la tierra, de la montaña, del territorio y del macizo seguirá latente:

La montaña, el agua, el macizo es la vida, es la vida del planeta, es la vida de nuestro bello territorio, es el macizo la fábrica de agua de

Colombia. El macizo es pasión, es fuerza revolucionaria, es lucha de lo que algo entendemos y nos atrevemos a hacer esto, a dar hasta nuestra propia vida por su defensa, en últimas el macizo es lindo. Yo que lo he recorrido, conozco donde nace el río Caquetá en la laguna de Cuci Yaqui, ver esas montañas de ocho colores lo pone a uno a llorar de la felicidad y ver, que el mismo gobierno utilizando el mismo ejército de alta montaña para subirse y proteger los mineros, tomar nuestro territorio como la tal locomotora minera para destruirnos, para acabar, es una tristeza de estos malos gobiernos. (Entrevista Líder integrante de la ANUC, 2018).

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

1. Los PDET son un instrumento que contribuye a que se viabilicen las estrategias ambientales no agrarias para el campo. Allí, la naturaleza no se concibe desde una visión integral sino desde una visión de fragmentación de la biodiversidad; en función de una valoración económica, de la mercantilización, de la rentabilidad, y de la explotación de los bienes naturales, es decir una naturaleza capital. Es claro entonces que un desafío importante en el marco del posacuerdo, es entender lo ambiental de forma integral y, perseguir un uso de los bienes naturales sustentable que logre mantener la funcionalidad ecosistémica para la conservación de la vida en su conjunto y también de la cultura campesina.
2. Los PSA, el biocomercio y el turismo, como estrategias ambientales que responden al enfoque territorial que se piensa para el campo en el país, además de responder a una naturaleza fragmentada y capital, busca la inserción del campesinado en el mercado, y una inminente inclusión de sus prácticas en la lógica del crecimiento económico. Para lo cual se requiere mantener a los campesinos como aliados.
3. Analizar la metodología y el objetivo de los PDET para el campo desde la lógica del enfoque territorial, permitió dilucidar las limitantes y faltas en el proceso de construcción de los mismos: acceso a la información, articulación normativa e institucional y participación efectiva. Estos elementos son importantes tanto en el proceso de implementación de los PDET, como en el fortalecimiento de la autonomía territorial, pues en la medida en que sean garantizados en las consultas de intervención de los proyectos y programas que lleguen a los

territorios, se logrará la inclusión de los intereses que emergen desde abajo, desde las comunidades campesinas.

4. La construcción de abajo hacia arriba en los PDET cobra sentido desde que se garanticen elementos de articulación institucional y normativa con los diversos planes de desarrollo locales y municipales; participación de las comunidades tanto para la inclusión de su visión del territorio como para la adopción de su percepción frente a los programas que lleguen en el posacuerdo; y acceso a la información durante la ejecución de los programas para intervención en las decisiones por parte de las comunidades.
5. El uso y apropiación de la naturaleza no son un tema urgente en el Acuerdo y en los PDET. Ante esto y a la exposición de la naturaleza al mercado y la acumulación de capital, es indispensable como se evidenció en el estudio de caso Mercaderes, que en la implementación del Acuerdo se incluya en la agenda de los PDET temas dirigidos a un uso integral de la naturaleza, tales como, la proposición de alternativas de captación, almacenamiento y uso del agua; la restricción del uso de los bienes naturales por las actividades extractivas; el fortalecimiento de prácticas productivas campesinas y; la instauración de medidas de aprovechamiento de residuos y de compensación en las actividades económicas que se practiquen.
6. El caso de estudio en Mercaderes Cauca permitió vislumbrar dos escenarios que se diferencian en el proceso organizativo. A mayor fortalecimiento organizativo y mayores redes de articulación entre municipios PDET y organizaciones sociales, mayor trabajo informado sobre cada uno de los planes y proyectos a ejecutar, y por ende, mayores garantías de participación vinculante en la construcción de los PDET.
7. En el caso de Mercaderes el proceso de construcción de PDET ha servido para fortalecer las redes de articulación entre organizaciones sociales, lo cual deja como resultado capacidades instaladas en las comunidades en cuanto a

formulación de proyectos para solucionar las necesidades del territorio, independientemente de la implementación de los Programas.

8. Las tareas de capacitación promovidas por las comunidades contribuyen al trabajo conjunto para configurar una visión de su territorio a mediano y largo plazo, y a mayor conocimiento tanto del Acuerdo de paz en general, como de los PDET en particular.
9. Mercaderes es muestra de que la ejecución de las estrategias ambientales como turismo, PSA, biocomercio y actividades minero energéticas en contexto de posacuerdo, no tiene ningún sentido en relación con las condiciones en que se encuentra el municipio. De manera que las necesidades en los territorios en la construcción de los PDET no deben ser generalizadas, ni convertirse en una lista de soluciones comunes para todos los territorios. Por lo contrario, las necesidades deben comprenderse en el detalle equivalente a las realidades de cada uno de los territorios donde se implementarán los Programas, contemplando su contexto social y ecosistémico.

5.2 Recomendaciones

1. Realizar investigaciones que aborden otros estudios de caso en las fases posteriores de construcción de PDET. Esto permitirá por un lado, ampliar el análisis de limitantes y fortalezas del proceso; y por el otro comparar diferentes contextos territoriales, con lo que se puede conocer más a fondo la incidencia de los procesos organizativos en la construcción e implementación de los PDET.
2. Analizar otros programas o propuestas que cumplen con características similares a los PDET, que han sido ejecutados antes del posacuerdo. Esto permitirá una mayor visión sobre fortalezas y limitantes de los procesos para que no sean replicados en futuros programas a intervenir en los territorios.
3. Analizar cada una de las estrategias ambientales de PSA, turismo y biocomercio, sus implicaciones, y casos de experiencias, permitirán un análisis mucho más

amplio y completo sobre su desarrollo en municipios priorizados en contexto de posacuerdo.

4. Identificar y analizar los cambios presentes entre el gobierno que corresponde al lapso que contempla este trabajo de investigación, y el gobierno posesionado el 7 de Agosto de 2018. La continuidad de implementación de los programas requiere un análisis a nivel institucional, económico, ambiental y social.

Bibliografía

- Administración Municipal de Mercaderes. (2007). Documento sobre desarrollo de actividades parciales realizadas por la Administración Municipal de Mercaderes.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Renovación del Territorio. Retrieved March 8, 2019, from <https://www.renovacionterritorio.gov.co/loader.php?lServicio=FAQ&lFuncion=viewPreguntas&id=41>
- Albarracín, O. (2016). *Análisis de los pagos por servicios ambientales como una herramienta para el fortalecimiento de la gestión ambiental en la Amazonia colombiana. El caso del Parque Nacional Natural Cahuinarí*. Bogotá. Retrieved from <http://bdigital.unal.edu.co/57741/3/OlgaAlbarracin.2017.pdf>
- Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. (2017). Boletín No. 6 - Así va el Posconflicto. Retrieved March 8, 2019, from <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-6/asi-va-posconflicto.html>
- Ardila, G. (2006). Cultura y desarrollo territorial. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO. Retrieved from <http://www.docentes.unal.edu.co/giardilac/docs/Cultura y Territorio - Gerardo Ardila.doc>
- ART. (2017a). ABC PDET. Bogotá. Retrieved from http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_ART.pdf
- ART. (2017b). Preguntas y respuestas PDET ¿Qué son los PDET? Retrieved from <http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/preguntas.pdf>
- ART. (2018a). Los PDET y el tema ambiental. Retrieved December 22, 2018, from http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_y_el_tema_ambiental
- ART. (2018b). Reuniones Grupo Motor Iniciativas Problematicas Oportunidades 2018.
- Bermúdez Tapia, M. (2013). Análisis de la legislación de obras por impuestos en el caso

- de consorcios. *Revista Derecho*, 101–108.
- Blanco, J. (2010). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. *GEOGRAFÍA. Nuevos Temas, Nuevas Preguntas. Un Temario Para Su Enseñanza*, 37–64. Retrieved from <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2017/03/blanco-espacio-y-territorio.pdf>
- Bringas, N., & Ojeda, L. (2000). *El ecoturismo ¿Una nueva modalidad del turismo en masas? Economía, Sociedad y Territorio* (Vol. II). Toluca: El Colegio Mexiquense, A.C. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11100701>
- Calvo, J. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Guatemala. Retrieved from www.gobernabilidad.cl
- Carrizosa, J. (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local* (Marata Eli). Bogotá.
- Carvajal, D. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del Acuerdo de Paz. *Universidad Militar Nueva Granada*. Retrieved from <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/9203095/4.+Daniel+C+arvajal.pdf/ad83364d-ffe2-4e96-92f8-17b43394e996>
- Carvalho, K., & Moquete, S. (1992). EL TURISMO EN LA DINÁMICA TERRITORIAL ¿Lógica global, desarrollo local? *Estudios y Perspectivas En Turismo*, 20(2), 441–461. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180717607010>
- Castillo, O. (2016). ¿Es el posacuerdo un escenario para la construcción de alternativas al desarrollo para Colombia? In *Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de la Habana* (Universida, pp. 57–83).
- Cauca Territorios de Paz. (2015). Municipio de Mercaderes recibe abastecimiento de agua | Gobernación del Cauca. Retrieved November 8, 2018, from <http://www.cauca.gov.co/noticias/municipio-de-mercaderes-recibe-abastecimiento-de-agua>
- CESPAZ. (2018). Encuentro Nacional sobre PDET - CesPaz. Retrieved December 1, 2018, from <http://cespaz.com/encuentro-nacional-sobre-pdet/>
- Chavarro, W. (2017). INEQUIDAD ESPACIAL Y DE TIERRAS. LECTURA COMPARADA ENTRE ENFOQUE-TERRITORIAL Y TERRITORIOS CAMPESINOS. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID. Retrieved from

- <http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/images/doc/documentos-economia-83.pdf>
- Clark, L. (2006). *Manual para el Mapeo de Redes como una Herramienta de Diagnóstico*. La Paz - Bolivia. Retrieved from http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Mapeo_redes_LC06.pdf
- CNA. (2016). *TERRITORIOS AGROALIMENTARIOS*. Retrieved from https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/territoriosagroalimentarioscna_0.pdf
- CNMH. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional Centro Nacional De Memoria Histórica*. Bogotá D.C: CNMH. Retrieved from <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>
- Colombia renace Posconflicto. (2017). *Esquema de Seguimiento PDET*. Bogotá. Retrieved from https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/pdet_umaic.pdf
- Congreso de la República. (2018). Radicación de proyecto de acto legislativo “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”. Retrieved from http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos/Radicados/proyectos_de_ley/2018_-_2019/PAL_02-18_Campesinado.pdf
- Corbera, E., Kosoy, N., & Martínez Tuna, M. (2007). Equity implications of marketing ecosystem services in protected areas and rural communities: Case studies from Meso-America. *Global Environmental Change*, 17(3–4), 365–380. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2006.12.005>
- CRC. (2009). *Zonificación Hídrica*.
- DANE. (2004). *ProyeccionMunicipios2005_2020*. Bogotá D.C.
- DANE. (2005). *COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional*.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Situación de los derechos humanos en el Departamento de Cauca. Informe Ejecutivo*. Retrieved from www.defensoria.gov.co
- Díaz Bravo, L., Torruco, U., & Martínez, M. V. (2013). *La entrevista, recurso flexible y*

dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7), 162–167.

Dinero. (2018). Así funciona y se está aplicando el modelo de obras por impuestos.

Retrieved from <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/como-funciona-el-programa-obras-por-impuestos/254286>

DNP. (2015a). EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ. Marco conceptual. Bogotá D.C. Retrieved from

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal_y_pesca/EI_CAMPO_COLOMBIANO_UN_CAMINIO_HACIA_EL_BIENESTAR_Y_LA_PAZ_MTC.pdf

DNP. (2015b). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Tomo I.* Bogotá D.C.

DNP. (2015c). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Tomo II.* Bogotá D.C.

DNP. (2015d). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Tomo III.* Bogotá D.C.

DNP. (2015e). Ficha caracterización territorial Mercaderes. Mercaderes.

DNP. (2015f). Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Retrieved February 4, 2019, from <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

DNP. (2015g). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 - 2018. Bogotá. Retrieved from https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_2014-2018_Tomo_1_internet.pdf

DNP. (2017). *Documento CONPES 3886, Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de Paz.* Bogotá D.C.

Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3886.pdf>

Duarte, C., Rodríguez, T., Muñoz, M. R., Peña, A., Biel, I., & Salcedo, L. (2014). HACIA UN PROTOCOLO DE MENEJO DE CONFLICTOS INTERCULTURALES. Retrieved from https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/documento_gestion_y_protocolo_de_conflictos_interculturales_working_paper__instituto_de_estudios_interculturales.pdf

Echeverri, R., & Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad Visión del territorio en América Latina y el Caribe.* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

Retrieved from <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>

El nuevo Liberal. (2018). ¿Irregularidades en la ejecución del acueducto de Mercaderes?

- | El Nuevo Liberal. Retrieved November 21, 2018, from <http://elnuevoliberal.com/irregularidades-en-la-ejecucion-del-acueducto-de-mercaderes-2/>
- Entrevista a funcionaria de la ART. (2018). Entrevista a funcionaria de la ART. Bogotá D.C.
- Entrevista a funcionario Mercaderes. (2018). Entrevista a funcionario Mercaderes Cauca. Mercaderes.
- Entrevista a Líder COCCAM en San Joaquín. (2018). Entrevista a Líder COCCAM en San Joaquín.
- Entrevista funcionaria empresa EMPOMER. (2018). *Entrevista funcionaria empresa EMPOMER*. Mercaderes.
- Entrevista Funcionario Apoyo Coordinación Desarrollo Comunitario en Mercaderes. (2018). *Entrevista Funcionario Apoyo Coordinación Desarrollo Comunitario*. Mercaderes.
- Entrevista Habitante Mercaderes. (2018). Entrevista Habitante Mercaderes.
- Entrevista Integrante Asociación CAPISAN. (2018). Entrevista Integrante Asociación CAPISAN. San Joaquín.
- Entrevista líder comunitario en Cajamarca. (2018). *Entrevista líder comunitario en Cajamarca*. Cajamarca.
- Entrevista Líder Comunitario en San Joaquín. (2018). *Entrevista Líder Comunitario*. San Joaquín.
- Entrevista Líder integrante de ANUC. (2018). *Entrevista Líder integrante de ANUC*. Mercaderes.
- Entrevista lideresa en San Joaquín. (2018). Entrevista lideresa en San Joaquín.
- Escobar, A. (1996). El mundo postnatural: elementos para una ecología anti-esencialista.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Fundación). Caracas.
- Evento UNAL -PDET. (2017). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Un Año Después – Agricultura Familiar Colombia. Retrieved August 28, 2018, from <https://agriculturafamiliar.co/los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues/>
- Fajardo, D. (2017). *Ruta del Acuerdo Agrario*. Bogotá. Retrieved from <http://cespaz.com/Descargas/Reforma Rural Integral/Acceso a tierras/Ruta del>

Acuerdo Agrario.pdf

- Fundación Paz y Reconciliación, P. (2018). *Cómo va la Paz*. Bogotá D.C. Retrieved from <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>
- Garavito, C., Rodríguez, D., & Helena, D. (2017). *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá. Retrieved from https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_924.pdf
- García, A. (1986). *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina*. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/43129/6/9586280381.pdf>
- Garzón, M. (2017). Disputando el sentido de lo campesino desde las organizaciones campesinas de Nariño, en el suroccidente de Colombia. Lima Perú: Congreso 2017 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Retrieved from http://www.academia.edu/36553583/Disputando_el_sentido_de_lo_campesino_desde_e_las_organizaciones_campesinas_de_Nari%C3%B1o_en_el_suroccidente_de_Colombia._Ponencia_presentada_en_el_Congreso_2017_de_la_Asociaci%C3%25B3n_de_Estudios_Latinoamericanos_Lima_Per%C3%25
- Geilfus, F. (2009). *80 HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO PARTICIPATIVO. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. San José - Costa Rica. Retrieved from <http://www.iica.int>.
- Glave, M., & Ávila, G. (2015). Posibilidades y Riesgos. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Gobierno de Colombia. (2016a). PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Retrieved from <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf>
- Gobierno de Colombia, F. (2016b). ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Habana. Retrieved from http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos_compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf
- Gómez, E. (2011). Análisis crítico de los pagos por servicios ambientales: de la gestación

- teórica a la implementación. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 33–54. Retrieved from https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_REEAP/r228_33_54.pdf
- González, Á., & Riascos, E. (2007). Panorama Latinoamericano del pago por Servicios Ambientales. *Gestión y Ambiente*, 10. Retrieved from <http://bdigital.unal.edu.co/13797/1/1418-6767-1-PB.pdf>
- González, C. (2014). EL AMBIENTE NO ENCUENTRA PAZ. Bogotá: INDEPAZ. Retrieved from www.indepaz.org.co/Documentos
- Grajales Ventura, S., & Concheiro Bórquez, L. (2009). *Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales*. Xochimilco. Retrieved from <http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/10/CONCHEIRO-Nuevadesarrolloderritorial.pdf>
- Grupo Semillas. (2008). Biopiratería: Una amenaza a los territorios colectivos de Colombia. Estrategias y acciones desde la sociedad para enfrentarla. *Grupo Semillas*. Retrieved from http://www.biopirateria.org/wp-content/uploads/2013/01/libro_biopirater_a.pdf
- Guarín, S., Tovar, P., & Amaya, A. M. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición; El Sirirí*. Bogotá D.C. Retrieved from www.ideaspaz.org/gmail:fip@ideaspaz.org
- Guber, R. (2001). La entrevista etnográfica o el arte de la “no directividad.” In *LA ETNOGRAFÍA MÉTODO, CAMPO Y REFLEXIVIDAD* (Norma). Buenos Aires, Barcelona, Caracas, Guatemala, Lima, México, Panamá, Quito, San José, San Juan, San Salvador, Bogotá, Santiago. Retrieved from http://facultad.pucp.edu.pe/comunicaciones/ciudadycomunicacion/wp-content/uploads/2014/11/Guber_Rosana_-_La_Etnografia_Metodo_Campo_y_Reflexividad.pdf
- Gudynas, E. (n.d.). DESARROLLO, EXTRACTIVISMO Y POST-EXTRACTIVISMO. Retrieved from <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/DesarrolloExtractivismoPostExtractivismo-EGudynas.pdf>
- Gudynas, E. (2010). Imágenes, ideas y conceptos sobre la naturaleza en América Latina.

- Cultura y Naturaleza*, 267–292. Retrieved from <http://lali-iniciativa.org/descargas/glosario/GudynasConceptosNaturalezaCo10.pdf>
- Gudynas, E. (2011). Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros. *Contornos Educativos de La Sustentabilidad*, (Universidad de Guadalajara), 109–144. Retrieved from <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/GudynasAmbienteDesarrolloEncuentrosMx11.pdf>
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Retrieved from [https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete contradicciones - Traficantes de Sueños.pdf](https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf)
- Huete-Pérez, J. A. (2008). *Biotecnología para el desarrollo de naciones pequeñas*. Retrieved from <http://www.uca.edu.ni/2/images/Revista-Encuentro/Revistas/e79/art-11.pdf>
- IDEAM. (2010). Atlas Interactivo - IDEAM. Retrieved November 8, 2018, from <http://atlas.ideam.gov.co/presentacion/>
- Instituto KROC. (2018). *SEGUNDO INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA. Diciembre 2016 - Mayo 2018*. Retrieved from https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Intervención habitante en taller ambiental San Joaquín. (2018). Intervención habitante en taller ambiental sobre la RRI en San Joaquín. San Joaquín.
- Intervención líder ASOAGRAR en reunión de líderes. (2018). Intervención líder ASOAGRAR en reunión de líderes.
- Intervención líder COCCAM en reunión de líderes. (2018). Intervención líder COCCAM en reunión de líderes.
- Intervención Líder Coordinadora Campesina en reunión de líderes. (2018). Intervención Líder Coordinadora Integral Campesina en reunión de líderes.
- Intervención líder Mercaderes. (2018). Intervención líder social Mercaderes.
- Intervención líder TCAM en reunión de líderes. (2018). Intervención líder TCAM en reunión de líderes.
- Intervención representante institucional. (2018). *Intervención representante institucional*.
- Leff, E. (2003). *La Ecología Política En América Latina : un campo en construcción*.

- Sociedad E Estado*. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100003>
- Machado, A. (1998). *LA CUESTIÓN AGRARIA EN COLOMBIA A FINES DEL MILENIO*. (El Áncora, Ed.). Bogotá D.C. Retrieved from <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/11567/20841>
- Machado, A. (2003). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Bogotá D.C. Retrieved from <https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/absalon-machado-tenencia-de-tierras-problema-agrario-y-conflicto.pdf>
- Machado, A., & Salgado, C. (2006). *Academia, actores sociales y políticas en el sector rural. La Academia y el sector rural*. Retrieved from <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID20060725goacac.pdf%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Academia,+actores+sociales+y+pol?ticas+en+el+sector+rural#2>
- MADS. (2018). DECRETO 1007 14 JUNIO 2018. Bogota. Retrieved from [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO 1007 DEL 14 DE JUNIO DE 2018.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201007%20DEL%2014%20DE%20JUNIO%20DE%202018.pdf)
- Maldonado, A. (2017). Acuerdo de Paz y Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial: buen deseo con pocos avances, según el informe KROC. *Animal Genetics*. Corporación Latinoamericana Sur.
- Maya, Á. (1995). Desarrollo sustentable: aproximaciones conceptuales, 142. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Maya, Á. (2001). *EL RETORNO DE ÍCARO Muerte y vida de la filosofía Una propuesta ambiental* (Universida). Cali: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente. Retrieved from https://transecos.files.wordpress.com/2014/04/el_retorno_de_icaro.pdf
- Maya, A., & Augusto, C. (1995). La fragilidad ambiental de la cultura, (Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Ambientales IDEA). Retrieved from [http://gaagpam.com.br/images/Pdf/La fragilidad ambiental de la cultura - Augusto Angel Maya.pdf](http://gaagpam.com.br/images/Pdf/La%20fragilidad%20ambiental%20de%20la%20cultura%20-%20Augusto%20Angel%20Maya.pdf)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). Decreto 2366 de 2015. Bogotá. Retrieved from [http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRET O 2366 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2015.pdf](http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRET O%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Decreto 893 de 2017. 28 de Mayo

2017. Bogotá. Retrieved from [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO 893 DEL 28 DE MAYO DE 2017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
- MOE. (2018). *Mapas de Riesgo Electoral de las elecciones 2018*. Retrieved from <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/27-COMUNICADO-MRE-CAUCA.pdf>
- Montañez Gómez, G., & Delgado Mahecha, O. (1998). ESPACIO, TERRITORIO Y REGION: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL. *Cuadernos de Geografía, VII*, 120–133. Retrieved from http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf
- Montenegro, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep). *Revista Colombiana de Antropología, 52*, 169–195. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105047000008>
- Muradian, R., Corbera, E., Pascal, U., Pascual, U., Kosoy, N., & May, P. H. (2009). Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services ☆. *Ecological Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.11.006>
- Nates, B. (2010). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. *Revista Co-Herencia, 8*, 209–229. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v8n14/v8n14a09.pdf>
- Nates Cruz, B. (2000). *De lo Bravo a lo Manso (Macizo Colombiano)*. Quito Ecuador. Retrieved from https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.co/&httpsredir=1&article=1087&context=abya_yala
- Noguera, P. (2009). AUGUSTO ANGEL MAYA: Poeta-Filósofo del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Retrieved from <http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>
- Noriero, L., Torres, G., Almanza, M., & Ramírez, C. (2009). Nueva ruralidad: enfoques y sinergias. Emergencia de un modelo alternativo de desarrollo1. *Análisis Del Medio Rural Latinoamericano*. Retrieved from https://www.chapingo.mx/revistas/textual/contenido.php?id_articulo=704&id_revistas=2
- Nouzeilles, G. (2002). La naturaleza en disputa. Retóricas del cuerpo y el paisaje en

- América latina. Paidós Buenos Aires. Barcelona. México.
- Observatorio Legislativo. (2011). *Desarrollo rural*. Bogotá D.C. Retrieved from www.icpcolombia.org
- Oficina del Alto Comisionado para la paz. (2017). *Como vamos con la Implementación Acuerdo Final y los PDET*. Retrieved from <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/PDET-OFICINA-DEL-ALTO-COMISIONADO-PARA-LA-PAZ.pdf>
- ONU. (2017). Promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas. Retrieved March 11, 2019, from http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/36/L.29
- Palacio Municipal. (2012). Plan de Desarrollo Mercaderes - Cauca 2012 - 2015. Retrieved from www.mercaderes-cauca.gov.co
- Penagos, Á., Barrera, C., Umaña, M., & Bustamante, J. (2016). Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Santiago Chile: Rimisp Santiago Chile. Retrieved from www.rimisp.org
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado Unitario. *Vniversitas*, 52(105), 9–24. Retrieved from <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14839>
- Pérez, E. (2004). EL MUNDO RURAL LATINOAMERICANO Y LA NUEVA RURALIDAD. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_20/20_16P_Elmondorurallatinoamericano.pdf
- Planeta Paz. (2015). Perspectiva populares sobre la construcción de la paz en los territorios. Bogotá D.C.
- Portal El Espectador. (2018). Implementación del acuerdo de paz necesitaría \$76 billones adicionales | ELESPECTADOR.COM. Retrieved March 9, 2019, from <https://www.elespectador.com/economia/implementacion-del-acuerdo-de-paz-necesitaria-76-billones-adicionales-articulo-813475>
- Portal La Silla Vacía. (2017). Retos y Oportunidades para la transformación del campo: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Retrieved March 9, 2019, from https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/paz-para-transformacion-del-campo-planes-de-desarrollo-con-enfoque?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Claudia%25

2C%2520%25C2%25BFa%2520punto%2520de%2520romper%2520un%2520r%25C3%25A9c

Presidencia de la República. (2017). *Decreto 1829 de 2017*. Bogotá. Retrieved from [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO 1829 DEL 7 DE NOVIEMBRE DE 2017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201829%20DEL%207%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf)

Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Retrieved from <https://es.scribd.com/doc/140332368/LIBRO-Por-una-geografia-del-poder-RAFFESTEIN>

Renovación del Territorio. (2018). Documentos Corporativos. Planes de Acción Para la Transformación Regional PATR. Retrieved March 9, 2019, from http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr

República de Colombia, & Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento CONPES 3932. 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 D.C. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932.pdf>

República, P. de la, & Territorio, R. del. (2018). ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Bogotá D.C. Retrieved from www.renovacionterritorio.gov.co

Restrepo, D. (2016). Dimensiones territoriales del Desarrollo, la Democracia y el Bienestar. Bogotá D.C: Agenda Común para la Paz de los territorios.

RIMISP. (2017a). *Caracterización de Territorios PDET Pacífico-FIDA RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Director Proyecto Responsable Dimensión Económica*. Retrieved from https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/15142640041.FIDA_CaracterizaciónPDETPACIFICO_2017_10_23_Final.pdf

RIMISP. (2017b). *La participación de las mujeres y sus organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá D.C. Retrieved from https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1513776164enfoquegeneropdet.pdf

Sack, R. (2009). Cambridge Studies in Historical Geography. *Cambridge Studies in Historical Geography*. Retrieved from

- http://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/9713/3050/6990/Sack_territorialidad.pdf
- Salgado, C. (2002). *Los campesinos imaginados*. Bogotá D.C.
- Salinas, P. (2009). Procedimientos de Recolección y Producción de Información en la Investigación Social. In CIESPAL (Ed.), *Métodos de investigación social* (Segunda, pp. 365–446). Quito - Ecuador. Retrieved from www.flacsoandes.edu.ec
- Sosa, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* (Belinda Ramos Muñoz, Ed.) (Cara Parens). Retrieved from <http://www.rebellion.org/docs/166508.pdf>
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves*. Córdoba. Retrieved from <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>
- TCAM. (2016). PRESENTACION: LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS COMO PROYECTOS DE PAZ REAL Y DURADERA.
- Ulloa, A. (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. (Ulloa Astrid; Coronado Sergio, Ed.) (Universida). Bogotá: CINEP Programas para la paz.
- UNODC. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Retrieved from https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf
- UPRA. (2014). *Proyectos-Distribución de la propiedad rural. Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras*. Retrieved from <https://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribución+de+la+Pr+opiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>
- Villasante, T., & Martín, P. (2007). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *Política y Sociedad*, 44. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/26450455_Redex_y_conjuntos_de_accion_para_aplicaciones_estrategicas_en_los_tiempos_de_la_complejidad_social
- Wilches, G. (2016). Base ambiental para la Paz. La necesidad de hacerle gestión del riesgo al paz-conflicto. Bogotá D.C: Agenda Común para la Paz de los territorios.
- Wunder, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales* CIFOR Occasional Paper No. 42(s). Retrieved from <http://www.cifor.cgiar.org>