

EL TERRITORIO COMO CAMINO

David Millán Orozco¹.

En Colombia existe una práctica estatal inadecuada, especialmente desde dependencias del poder central que definen mecanismos de planeación y/o agencian intervenciones de diversa naturaleza en los territorios del país: cada vez que se requiere poner en marcha una política, un programa o un plan, se crea una nueva regionalización artificial, específica y útil al cumplimiento del objeto social de la entidad que la promueve. La región es el eufemismo preferido de entre todas las estrategias de promoción de las acciones institucionales del Estado central en relación con los territorios distantes de sus dominios conceptuales y metodológicos. Cada nueva geografía regional se define en razón de atender algunos indicadores deficitarios, justificar inversiones, promover un sector del desarrollo o, como se empieza a observar, garantizar el cumplimiento del Acuerdo Final con la insurgencia de las FARC-EP. La nueva regionalización se suma a las existentes en un nuevo plano de acción, de tal manera que permite el control de la intervención y los recursos a la entidad que la formula desde Bogotá, y lleva aparejada una nueva carga burocrática, desde luego costosa para el país.

Tal cosa parece estar sucediendo con los Programas (¿O planes?) de desarrollo con enfoque territorial -PDET- definidos en el Decreto ley que los crea (893 de mayo de 2017) como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento. Es desde luego una iniciativa especial del Estado basada en criterios de necesidad y urgencia definidas en el Acuerdo Final y que busca atender de manera prioritaria municipios impactados por el conflicto durante décadas, pero da lugar a una nueva regionalización fáctica (Ver: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html#niveles-pdet>) que enfoca la atención en sólo una parte de los territorios urbanos y rurales del país donde se identifican impactos derivados del conflicto y sus expresiones y, por tanto, distrae del objetivo central de pensar y actuar en todos ellos.

Se corre el riesgo una vez más de dar paso a una acción urgente que busca dar cumplimiento a lo pactado -lo cual desde luego debe cumplirse como política de Estado-² pero dejando una vez más sin espacio político e institucional al cambio estructural que en materia territorial debe darse en el país para el logro de la PAZ: la reconfiguración del modelo de organización territorial. Ello, por cuanto el Acuerdo Final, en materia territorial, se centra en sólo las zonas rurales de 170 municipios del país, de tal manera que no dialoga con otras dinámicas que en materia de desarrollo urbano y territorial tienen lugar en Colombia entera; no dialoga por ejemplo con las políticas públicas en las ciudades que han visto transformar su espacialidad de manera irregular, debido tanto a causas directas del conflicto -verbigracia la producción de ciudad informal- como a causa de las distorsiones que en materia de ordenamiento territorial se producen en la ciudad formal; distorsiones en buena parte promovidas por la intervención del Gobierno central sobre la autonomía de las entidades territoriales. No dialoga tampoco con el asunto más importante y trascendental, y generador de los grandes desequilibrios en materia social, económica y política del país -como se ha dicho- el inaplazable debate por el

¹ Arquitecto, Máster en Política territorial y urbanística, DEA en arquitectura y territorio, Doctorando en Estudios territoriales. Grupo de investigación PUHVI Universidad Nacional. @David_Millan_O, davidmillanorozco@gmail.com.

² En Sentencia del pasado 11/10/2017 la Corte Constitucional ha decidido “Declarar la EXEQUIBILIDAD del Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en los términos señalados en esta sentencia.”

modelo de organización territorial del Estado. ¿Son los PDET otros planes de ordenamiento territorial para complementar el ordenamiento rural que no agotan los POT, PBOT, EOT vigentes y en revisión en estos municipios?

De tal manera que la PAZ no se construirá sólo desde los territorios donde el conflicto tuvo expresiones directas y crónicas, sino en todos los territorios del país donde también se manifiestan sus consecuencias. La PAZ no se construirá tampoco con programas o planes aislados, sino con una visión integradora que interprete las diversas realidades y que ponga en consideración del conjunto de la población colombiana una Estrategia territorial para la paz, que traduzca los enunciados de la Paz territorial -apenas esbozada por el exComisionado de Paz Sergio Jaramillo- en acciones múltiples, diversas y realmente trascendentes que den paso a las reformas que hay que hacer para que la paz eche raíz y Colombia tenga un futuro distinto a la violencia. Estrategia que desarrolle la Paz territorial en sus dimensiones urbana, económica y política, para que se fortalezca como la herramienta conceptual y operativa que el mismo Estado ha puesto a disposición de la población para hacerse partícipe de la construcción de su bienestar, y de la cual podrían derivarse programas o planes como el PDET y otros, pero no de manera aislada ni desarticulada social, política e institucionalmente, como empieza a suceder.

De esa Estrategia territorial para la Paz -ETP- general e integradora de todas las acciones necesarias y posibles para responder a un histórico conflicto de base territorial, aún carece el posconflicto. Ahora que mediante Sentencia de la Corte Constitucional el Acuerdo final se ha consolidado como política de Estado, con horizonte de tres periodos constitucionales de gobierno (12 años), es oportuna es la construcción de una propuesta para la discusión pública en este sentido; una en que trabajen de manera conjunta todas las entidades, ministerios y agencias nacionales e instituciones de orden internacional, relacionadas con el acompañamiento al cumplimiento del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, las víctimas, la academia, los empresarios, la población en general. Estrategia que ha de ser también elemento estructural de la Política general del Ordenamiento territorial -PGOT- en que desde hace varios años trabaja sin avances significativos la Comisión de Ordenamiento territorial que preside el Ejecutivo y, más allá de eso, del debate de fondo, cual es la necesidad de evolucionar hacia la regionalización (no artificiosa) del modelo de organización territorial del Estado colombiano -MOT- como un paso necesario en el reconocimiento de las diversas territorialidades y procesos de territorialización presentes en el país.

Todos los asuntos de esta triada deberían marchar simultáneamente, como quiera que es evidente que los avances paulatinos del posacuerdo en materia territorial (verbigracia los PDET), y los avances técnicos, metodológicos y políticos del ordenamiento territorial en Colombia, no podrán tener expresiones concretas, estables y duraderas, dentro del modelo vigente de organización territorial del Estado. En otras palabras no habría posconflicto si en los posacuerdos no se abren los debates necesarios para construir la Paz territorial, lo que equivale a decir que bien pudo haber Acuerdo final sin debatir los modelos que orientan el desarrollo económico y territorial del país, pero no habría posconflicto sin hacerlo. La complicada arquitectura institucional pública -difusa, desarticulada e ineficiente- como ha sido demostrado en ámbitos de la guerra, no está diseñada para soportar la Paz. Así las cosas, la triada Estrategia (ETP), Política (PGOT), y Modelo (MOT), debiera conducir a la reconfiguración territorial del país para la PAZ en el corto y mediano plazo. Tiene en los siguientes doce años el país la oportunidad de articular las acciones sobre el ordenamiento territorial derivadas de su Constitución Política, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo territorial, la Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento territorial y el Acuerdo final, como un solo asunto de interés nacional que busque organizar la confusa trama que el Estado nación colombiano ha logrado construir en torno a uno de sus más importantes elementos

constitutivos, el territorio, de tal manera que si unas acciones son propicias para los territorios directamente impactados en los municipios identificados por los PDETS, otras lo son para las concentraciones urbanas también impactadas, especialmente en zonas marginales, y otras lo son en materia institucional para el logro de un modelo de organización territorial que por fin comprenda y refleje la diversidad regional del país.

Pero si en ámbitos de la PAZ se sigue actuando de la misma manera como la institucionalidad pública ha actuado durante la guerra, se corre el enorme riesgo de no interpretar la compleja realidad territorial colombiana y, por tanto, perpetuar las causas del conflicto. ¿Serían entonces las mimas la regionalización de la paz y la regionalización de la guerra? Como es apenas lógico después de la desmovilización de los grupos insurgentes el conflicto mutará - como ya vemos que sucede- derivando en nuevos conflictos sociales y económicos en todo el espacio nacional, afectando de conocidas maneras la estructura ecológica y los sistemas habitacional y productivo en las urbes y el campo. La reconfiguración territorial debe también responder a estos fenómenos, dado que las derivas de una Paz territorial no desarrollada de manera acertada podrían dejarnos sin ésta durante otros doscientos años de vida republicana.

Es una invitación a la acción, a la traducción en hechos concretos lo reconocido constitucionalmente pero negado en las prácticas institucionales; al reconocimiento de la diversidad, la multiculturalidad, la autonomía territorial. Un paso del modelo obsoleto y decimonónico de organización territorial al modelo complejo que requiere la reconfiguración territorial del país alrededor de la PAZ. En ello son determinantes asuntos contenidos en el Acuerdo Final, tales como la actualización del Catastro (multifinalitario) urbano y rural y la Restitución de tierras, así como los diversos instrumentos creados para el logro de una mínima reforma rural, entre otras; también las acciones en marcha como producto de otros acuerdos de PAZ o del paulatino pero lento avance (a veces retroceso) del Estado en materia de Descentralización, Desarrollo y Ordenamiento territorial.

Así las cosas, el territorio es camino aún inexplorado para recorrer juntos hacia la construcción de la PAZ, porque aunque “se ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas” el Estado no logra comprender sus territorialidades. “Sin negar sus logros (sic) el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para “traer el Estado”, se quedó sin aire” (Ver: Paz territorial). De continuar así, la Paz será una entre tantas otras cosas que nos suceden sin que en el fondo nada cambie, confirmando de paso que los modelos de desarrollo económico y de organización territorial del Estado, generadores de desequilibrios suficientemente conocidos, habrán salido indemnes tanto de la guerra como de la PAZ.

Referencias:

Agencia de Renovación del territorio (2017). Presidencia de la República. ¿Qué son los PDET?. Bogotá. <<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html#niveles-pdet>>. Consultado el 13-00-2017.

Corte Constitucional (2017). Comunicado Sentencia sobre acto legislativo 02 de 2017. Bogotá.

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2051%20comunicado%2011%20de%20octubre%20de%202017.pdf>>. Consultado el 15-10-2017.

JARAMILLO, S. (2014). Presidencia de la República. Paz territorial. Bogotá. <<http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>>. Consultado el 10-09-2017.