

Ordenamiento Territorial en la Amazonía: Caso de los PDET

Andrea Prieto¹

Aunque aún existe el imaginario de la Amazonía como una región uniforme, con una inmensa y prístina selva y donde solo habitan pueblos indígenas, con las múltiples y recientes investigaciones sobre deforestación —entre otras cosas—, se está transformando esta percepción y exponiendo la situación real y actual de la región.

La Amazonía se encuentra cada vez más amenazada por procesos socioeconómicos como el desarrollo de carreteras, los cultivos de coca, la apropiación masiva de tierras, la consolidación de un modelo ganadero, la palma africana, la implementación de proyectos de desarrollo y la minería ilegal², lo que ha ocasionado la deforestación de 144.147 hectáreas en 2017, principalmente en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo³. Esto indica la presencia de diferentes actores e intereses en la región, que han estado apropiando con diferente grado de poder los recursos naturales, y que están impactando la biodiversidad de la zona y generando conflictos socioambientales a diferentes escalas. A esto se le suma la ausencia del estado y la afectación por el conflicto social y armado, situaciones que han permitido una nueva “colonización” de territorios antes controlados por grupos armados ilegales y que agudizan los procesos y los impactos antes mencionados.

En la búsqueda de una solución a esta última situación, que no debería existir si se usaran y cumplirían correctamente los diferentes instrumentos de planeación y gestión territorial (planeación del desarrollo y planeación del ordenamiento territorial), se han definido e implementado (de manera inicial), nuevas iniciativas de manejo del territorio que tienen como objetivo responder a los desafíos sociales, económicos territoriales y ambientales que actualmente se presentan en la región, en el marco del post acuerdo: los PDET.



Foto: Rodrigo Botero, FCDS.

Definición de los PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son definidos como “un mecanismo para que la Reforma Rural Integral, planteada en el punto 1 de los Acuerdos de Paz, llegue de forma prioritaria a los territorios más afectados por el conflicto, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional [...] cumplen un papel central en la construcción de la paz en los territorios, promoviendo escenarios de diálogo social, gestión y resolución de conflictos y otras actividades en

¹ Geógrafa Universidad Nacional de Colombia. Mag. en Estudios Socioambientales FLACSO Ecuador. Investigadora Asociación Ambiente y Sociedad. c.e.: andreaprieto@ambienteysociedad.org.co

² Rodrigo Botero García (2018). Tendencia de deforestación en la Amazonía Colombiana. En: Revista Semillas, Edición 69/70. Abril 02 de 2018.

³ IDEAM 2018. Datos de deforestación 2017.



busca del fortalecimiento de la convivencia y la construcción de una cultura de paz”⁴. Se entienden como un instrumento de planeación estratégica territorial que busca, bajo un enfoque participativo y territorial, transformar estructuralmente el campo y el ámbito rural, a través de la definición de un portafolio de proyectos para la formulación de los planes de acción, bajo los componentes de desarrollo social, desarrollo productivo, ordenamiento social de la propiedad y desarrollo institucional local.⁵

Este tipo de programas se están implementando en 16 subregiones del país, entre ellas la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense (16 municipios de Caquetá y 1 del Huila), Macarena-Guaviare (4 municipios del Guaviare y 8 del Meta) y Putumayo (9 municipios), mismas áreas donde se presentan las mayores tasas de deforestación en la región.

Diversas organizaciones sociales señalan la importancia de este programa, resaltando que representa “un instrumento de reconciliación que permitirá la construcción de paz territorial y poner en diálogo las distintas visiones de territorio, a través de procesos de participación ciudadana desde abajo, que reconozcan las necesidades de quienes lo habitamos, nuestras particularidades sociales, culturales, políticas, geográficas y nuestra cosmovisión. Quienes hemos sido golpeados por la guerra somos los más interesados en el cumplimiento de lo acordado, por tanto, resulta indispensable el reconocimiento de nuestro rol activo y protagónico en la construcción, implementación y monitoreo”.⁶

Preocupaciones sobre su ejecución

Sin embargo, a pesar de su objetivo y enfoque acordes a las necesidades territoriales diferenciadas y a una aparente metodología participativa, diversos actores señalan una serie de preocupaciones a la hora de su real ejecución y alcance:

- Desarticulación de actores institucionales que desarrollan proyectos territoriales con finalidades y jurisdicciones similares (por ejemplo, Agencia de Renovación del Territorio -ART-

Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Reincorporación y Normalización, Agencia de Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos).

- Falta de sensibilización a la institucionalidad local y a las comunidades sobre la construcción e implementación de los PDET.
- Falta de socialización de la metodología para una real y efectiva participación de las comunidades.
- Desconocimiento en metodología de priorización y selección de proyectos a aprobar y la forma de articulación con otros proyectos o procesos propios como planes de vida y de planes de salvaguarda.
- Desgaste de las comunidades por la realización de un elevado número de talleres que responden a la dispersión de la acción estatal y dificultad de participación en los mismos por cuestiones logísticas y de recursos económicos.
- Desconocimiento de la forma de participación de otras entidades públicas y privadas en la construcción de los planes, y la forma en que se manejarán los conflictos cuando se tengan visiones e intereses diferentes entre estos actores y las comunidades locales.
- Desconocimiento del presupuesto destinado para la implementación de los PDET y manejo del mismo.
- Intranquilidad por los continuos ataques a líderes rurales en el país.
- Incertidumbre sobre continuidad del proceso por cambio del poder ejecutivo y legislativo.

Además de estas preocupaciones y falencias del proceso, algunos pueblos indígenas (específicamente del Caquetá), denuncian incumplimiento para la construcción del capítulo étnico del PDET: “luego de cinco meses de conversaciones y a tres meses de terminar el plazo para la protocolización del PDET-Caquetá, no hay acuerdo en torno al enfoque étnico que contempla el Decreto 893, pues no se ha iniciado con la contratación de los coordinadores étnicos y enlaces municipales, y mucho menos con las consultas previas”.⁷

“La Amazonía se encuentra cada vez más amenazada por procesos socioeconómicos como el desarrollo de carreteras, los cultivos de coca, la apropiación masiva de tierras, la consolidación de un modelo ganadero, la palma africana, la implementación de proyectos de desarrollo y la minería ilegal.”

⁴ Alta Consejería para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad (s.f.). ABC de Agencia de Renovación del Territorio y PDET. http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

⁵ Penagos, A., Barrera, C., Umaña, M. y Bustamante, J. (2016). Lineamientos operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Serie Documento de Trabajo Rimisp, 207, 1-134. <https://goo.gl/Jcm3e>

⁶ Comunicado “Los PDET deben partir del reconocimiento de las Zonas de Reserva Campesina constituidas y en proceso de constitución” (2017). Agencia de Prensa Rural. Martes 26 de septiembre de 2017. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article22082>

⁷ Karla Díaz (2018). ¿Cómo van los PDET y los pueblos indígenas en el Caquetá? El Espectador, Colombia 2020. Opinión, 17 de febrero de 2018. <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/como-van-los-pdet-y-los-pueblos-indigenas-en-el-caqueta>



Esta situación expone otra alarma: se avanza en su ejecución por cumplir tiempos y objetivos⁸, sin tener en cuenta requerimientos sociales. Estos, manifestados en las múltiples pre-asambleas veredales y asambleas municipales, incluyen además del cumplimiento de la consulta previa, libre e informada, tener una garantía del acceso a la tierra para los campesinos y comunidades étnicas; la protección e incentivos a la producción agrícola del campesinado, incluyendo el uso de las semillas propias; la protección a los recursos ambientales; y el enfoque de género.⁹

Tierra, territorio y PDET

Uno de los requerimientos demandado (garantía del acceso a la tierra) lleva a reflexionar sobre cómo reconocer las visiones de territorio de campesinos e indígenas que habitan la región, si (algunos) ni siquiera cuentan con tierra? “En el caso de San Vicente del Caguán —en donde más del 70 %

del territorio se encuentra en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía y la principal actividad es la ganadería—, una de las demandas más recurrentes de la población es la sustracción de la Reserva y la titulación de predios, [pero] la formalización de la tierra está lejos, pues depende de la firma de proyectos de ley que ahora deberán hacer un tránsito mucho más largo por el Congreso”.

Ante esta herramienta de planeación, y siguiendo con el tema de tierras, los pueblos indígenas también piden mayor claridad cuando los proyectos a efectuarse se solapan con áreas protegidas, “especialmente, porque tanto la ART como las comunidades reconocen que buena parte del territorio priorizado en zonas PDET se encuentra bajo normatividad ambiental que modifica y complejiza la implementación de los Programas, sin tener hasta el momento una respuesta clara de parte de las instituciones competentes”.¹¹

⁸ Los PDET deberían estar listos y asentados en el nivel nacional en mayo de 2018.

⁹ Margary Martínez Molina (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en la mira de las comunidades y organizaciones rurales. ¿Por qué el escepticismo? Corporación Desarrollo Solidario. 7 de mayo de 2018. <https://www.cds.org.co/programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-en-la-mira-de-las-comunidades-y-organizaciones-rurales/>

¹⁰ Karla Díaz (2018). ¿PDET sin suelo? preocupaciones desde los pueblos indígenas y campesinos del Caquetá. La Silla Llena, Red Verde. 08 de marzo de 2018. <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-verde/historia/pdet-sin-suelo-preocupaciones-desde-los-pueblos-indigenas-y>

¹¹ Convocantes Encuentro de organizaciones y comunidades (2017). Los programas de desarrollo con enfoque territorial, un año después. Encuentro Nacional de Organizaciones y Comunidades sobre los PDETs. 27 y 28 de noviembre de 2017. <https://asociacionminga.org/index.php/noticias/paz/1113-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues-mas-de-60-lideres-y-lideresas-de-las-zonas-priorizadas-valoraron-el-estado-de-su-implementacion>. El evento fue convocado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC; Asociación

La no tenencia de tierras y el traslape de jurisdicciones de figuras de ordenamiento territorial y ambiental, generan procesos de desterritorialización - reterritorialización, es decir que existen procesos de pérdida y de nuevas apropiaciones del territorio, que responden a pugnas de poder y que promueven, frenan o conflictúan la implementación de proyectos sobre el territorio. Con esto, es importante señalar que aunque los representantes de la ART destaquen que “el enfoque territorial nos obliga a escuchar a todos los actores [...] nosotros tenemos que trabajar por una visión compartida de región y entorno a esa visión compartida debemos encontrarnos”¹², ellos deben analizar y clarificar cómo van a mediar las discusiones sobre territorio y visiones de desarrollo, cuando las percepciones sean diferentes (y los son, según las nociones de cada grupo social) y se prioricen necesidades y proyectos diferentes: ¿cómo consolidar o definir cuál (es) visión (es) tendrá (n) mayor poder de decisión?

El deber ser de los PDET

Aunque los PDET se planteen como ejercicios de planificación territorial estratégica, tienen bastantes retos para alcanzar sus objetivos. No se pueden convertir en un nuevo plan de desarrollo para cada región, que no se pueda cumplir.¹³ Para que no se quede en una simple plataforma de participación ineficaz, estos programas y sus planes de acción deberían articularse con otros ejercicios de gestión nacional regional, local y autónomas presentes en la Amazonía: planes de vida y los planes de salvaguarda de los resguardos indígenas de la región; modelo de ordenamiento territorial regional de la Amazonía colombiana (MOTRA); planes de desarrollo departamentales y municipales; líneas de actuación de la Región Administrativa de Planificación -RAP Amazonía; Programa Visión Amazonía; Programa Nacional Integral de Sustitución - PNIS; planes de manejo de los PNN



y demás áreas protegidas; y otras herramientas de ordenamiento que se ejecutan en la región.

La priorización de los proyectos debería partir del análisis de las condiciones naturales, sociales, culturales, históricas y políticas del territorio y se debería prever los efectos positivos o negativos que conlleven los proyectos aprobados. Asimismo, este programa debería regular la utilización, transformación y ocupación del espacio; desmotivar la disputa por el territorio actual y potencialmente estratégico, y favorecer la protección de los ecosistemas (frenar la deforestación) y el bienestar de las comunidades, para -finalmente- fomentar la consolidación de escenarios futuros de paz.

Nacional de Zonas de Reserva Campesina, ANZORC; Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria, FENSUAGRO; Organización Indígena de Colombia, ONIC; Proceso de Comunidades Negras, PCN; y Red Nacional de Agricultura Familiar, RENAFA. Contó con el apoyo de la Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI; Asociación MINGA; Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP - ENI/Colombia; Centro de Estudios para la Paz, CESPAP; Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO/Colombia; y Red de Programas de Desarrollo y Paz, REDPRODEPAZ.

¹² Sara Castillejo (2018). La carrera que están perdiendo los territorios priorizados para la paz. El Tiempo, 31 de mayo de 2018. <http://www.eltiempo.com/datos/como-se-están-construyendo-los-pdet-en-el-caribe-218720>

¹³ Convocantes Encuentro de organizaciones y comunidades (2017). Los programas de desarrollo con enfoque territorial, un año después. Encuentro Nacional de Organizaciones y Comunidades sobre los PDETs. 27 y 28 de noviembre de 2017. <https://asociacionminga.org/index.php/noticias/paz/1113-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues-mas-de-60-lideres-y-lideresas-de-las-zonas-priorizadas-valoraron-el-estado-de-su-implementacion>. El evento fue convocado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC; Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, ANZORC; Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria, FENSUAGRO; Organización Indígena de Colombia, ONIC; Proceso de Comunidades Negras, PCN; y Red Nacional de Agricultura Familiar, RENAFA. Contó con el apoyo de la Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI; Asociación MINGA; Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP - ENI/Colombia; Centro de Estudios para la Paz, CESPAP; Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO/Colombia; y Red de Programas de Desarrollo y Paz, REDPRODEPAZ.