



Revista Bitácora Urbano Territorial  
ISSN: 0124-7913  
ISSN: 2027-145X  
bitacora\_farbog@unal.edu.co  
Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

## Ordenamientos para la paz en el San Juan, Chocó [1]

---

**Cantor Ávila, Vivian Andrea**

Ordenamientos para la paz en el San Juan, Chocó [1]

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 32, núm. 1, 2022

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74869574004>

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98077>

# Ordenamientos para la paz en el San Juan, Chocó [1]

Territorial orders for peace in the San Juan Chocó

Ordens territoriais de paz na San Juan Chocó

Ordres territoriaux pour la paix dans le San Juan Chocó

Vivian Andrea Cantor Ávila [vacantora@unal.edu.co](mailto:vacantora@unal.edu.co)  
*Universidad Nacional de Colombia, Colombia*

**Resumen:** La investigación analizó la relación entre los órdenes territoriales y la implementación del Acuerdo de Paz en la cuenca media del San Juan, enfocándose en la formulación de los PDET y la gestión de diversidad de territorialidades y nociones de paz territorial. Metodológicamente, se optó por un enfoque cualitativo de triangulación hermenéutica que permitió contrastar las voces de diferentes actores. Se identificó que la construcción e implementación de los PDET tiene por lo menos tres grandes retos en materia de ordenamiento territorial: la presencia de actividades mineras desde el periodo colonial, práctica que se ha transformado hasta la actualidad, donde predomina la minería mecanizada ambiental y socialmente insostenible; la sobreposición de distintas figuras de administración y ordenamiento territorial, y el carácter mayoritariamente étnico de la población que representa una territorialidad diferente tipificada como agrominera. La formulación del PDET se presenta como escenario de encuentro de territorialidades y de nociones de paz, en el que existen dificultades de articulación de diferentes visiones, así como problemas en el reconocimiento del contexto geohistórico minero en el cual se territorializa la política pública, lo cual ha dado paso a la imposición de lógicas y espacialidades estatales en los territorios afectados por el conflicto armado.

**Palabras clave:** paz, territorio afrodescendiente, minería de oro.

**Abstract:** The research analyzes the relationship between territorial orders and the implementation of the Peace Agreement in the middle San Juan basin, focusing on the formulation of PDETs and the management of diversity of territorialities and notions of territorial peace. Methodologically, a qualitative approach of hermeneutical triangulation was chosen, which allowed contrasting the voices of different actors. It was identified that the construction and implementation of the PDET has at least three major challenges in terms of land use planning: first, the presence of mining activities since the colonial period, a practice that has been transformed up to the present to mechanized mining, that is environmental and social unsustainable; second, the superposition of different figures of administration and land use planning; and third the majority ethnic population that represents a different territoriality typified as agrominera. When analyzed the formulation of the PDET it has several difficulties in terms of participation and recognition of the mining geohistorical context. Also, appears that State imposes his logics and spatialities, against gold territories and opportunities to create geographies for peace.

**Keywords:** peace, Afro-descendant territory, planning.

**Resumo:** A pesquisa analisa a relação entre ordens territoriais e a implementação do Acordo de Paz na bacia do médio San Juan, com foco na formulação de PDETs e na gestão da diversidade de territorialidades e noções de paz territorial. Metodologicamente, optou-se por uma abordagem qualitativa de triangulação hermenéutica, que permitiu contrastar as vozes de diferentes atores. Identificou-se que a construção e implantação do PDET apresenta pelo menos três grandes desafios em termos de ordenamento do território: primeiro, a presença de

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 32, núm. 1, 2022

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 16 Septiembre 2021  
Aprobación: 22 Diciembre 2021

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98077>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74869574004>

atividades minerárias desde o período colonial, prática que até hoje se transformou em mineração mecanizada, que é ambiental e socialmente insustentável; segundo, a superposição de diferentes figuras de administração e ordenamento do território; e terceiro a população étnica majoritária que representa uma territorialidade diferente tipificada como agrominera. Quando analisada a formulação do PDET apresenta várias dificuldades em termos de participação e reconhecimento do contexto geo-histórico mineiro. Além disso, parece que o Estado impõe suas lógicas e espacialidades, contra territórios de ouro e oportunidades de criar geografias para a paz.

**Palavras-chave:** paz, território afrodescendentes, planejamento.

**Résumé:** La recherche analyse la relation entre les ordres territoriaux et la mise en oeuvre de l'Accord de paix dans le bassin moyen de San Juan, en se concentrant sur la formulation des PDET et la gestion de la diversité des territorialités et des notions de paix territoriale. Méthodologiquement, une approche qualitative de la triangulation herméneutique a été choisie, ce qui a permis de contraster les voix des différents acteurs. Il a été identifié que la construction et la mise en oeuvre du PDET présente au moins trois défis majeurs en termes de l'administration du territoire: d'une part, la présence d'activités minières depuis la période coloniale, une pratique qui s'est transformée jusqu'à aujourd'hui dans l'exploitation minière mécanisée, ce qui n'est pas durable sur le plan environnemental et social; deuxièmement, la superposition de différentes figures de l'administration et de l'aménagement du territoire; et troisièmement, la population ethnique majoritaire qui représente une territorialité différente caractérisée comme agrominera. L'analyse de la formulation du PDET présente plusieurs difficultés en termes de participation et de reconnaissance du contexte géohistorique minier. Aussi, il semble que l'Etat impose ses logiques de spatialités.

**Mots clés:** paix, territoire afro-descendant, aménagement.

## Introducción

La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, en diciembre de 2016, implicó la priorización de la acción pública en las regiones más afectadas por problemáticas socioeconómicas y más impactadas por el conflicto armado. En este sentido, los municipios de Condoto, Istmina y Medio San Juan, pertenecientes a la cuenca media del río San Juan, fueron seleccionados para la ejecución de proyectos de inversión social en sus jurisdicciones, a través de la implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET [2].

Los municipios señalados se encuentran en la transición entre la cuenca alta y la cuenca media del Río San Juan; allí, el río es un estructurador de la vida social. En esta zona tienen propiedad colectiva de la tierra el Consejo Comunitario Mayor de Condoto y el Consejo Comunitario Mayor de Istmina y parte del Medio San Juan. Asimismo, se encuentra la comunidad Embera Chamí y se localizan los cascos urbanos de cada municipio (Condoto, Istmina y Andagoya). Es un lugar donde convergen diversas dinámicas como la organización social alrededor de la propiedad colectiva; la minería de oro artesanal, de pequeña, mediana y de gran escala, y la superposición de instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Dado que la implementación del Acuerdo conlleva el encuentro de diversos actores y territorialidades, el propósito de esta investigación es analizar la relación entre los órdenes territoriales y la implementación del Acuerdo de Paz, haciendo énfasis en la formulación e implementación

delos PDET y las formas como en estos procesos se gestionan diversidad deterritorialidades, nociones de paz y proyectos territoriales concretos, que contribuyen a la construcción de una paz estable y duradera. En desarrollo del objetivo, en un primer momento, se realizará una aproximación teórico-conceptual, luego se presentará la propuesta metodológica, en seguida se abordarán los principales hallazgos y finalmente se plantearán conclusiones.

## Paz Territorial

Un rasgo característico del Acuerdo de Paz en Colombia es su enfoque territorial, expresado en la categoría de paz territorial, que se ha caracterizado por ser polisémico para los actores involucrados en el Acuerdo. Para el gobierno negociador de Juan Manuel Santos, de acuerdo con los pronunciamientos del ex Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, la paz territorial tiene que ver con llevar las instituciones públicas a los territorios periféricos rezagados por el conflicto armado, con miras a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo territorial que permita garantizar los derechos en las zonas afectadas diferencialmente por el conflicto (Jaramillo, 2014).

Esta idea de paz territorial ha recibido varias críticas, reseñadas por Le Billon et al. (2020) puesto que responde a una agenda económica orientada a expandir el modelo neoliberal en todos los territorios. Además, no reconoce los procesos locales de organización social de construcción de paz en medio de la guerra y su rol de agentes de cambio, y centra el problema de la construcción de paz en las áreas rurales más afectadas. Esto desconoce el papel de los centros urbanos en la guerra, reproduce una ideología de civilización y colonización de las fronteras consideradas 'salvajes' y aparece un enfoque de paz liberal que no trae reformas estructurales.

Por su parte, para otros actores no estatales la paz territorial responde a la idea de una paz construida desde las regiones, que se articula con la profundización de la descentralización, el diálogo intercultural e interétnico y el intercambio con la madre tierra (Cairo et al., 2018). Las diferentes visiones acerca de la paz territorial representaban, más que una discusión conceptual, una pugna entre perspectivas distintas sobre cómo implementar acciones para la terminación del conflicto y el establecimiento de la paz (Peña, 2019).

Otro componente del enfoque de paz territorial es, precisamente, el énfasis en el territorio, que implica el reconocimiento de la disparidad espacial del país, originada por los diversos actores, las condiciones socioeconómicas desiguales, la presencia de diversos recursos y su disputa, las relaciones con los centros de poder y la presencia diferenciada del Estado (González et al., 2003); de ahí la inviabilidad de fórmulas políticas universales. Al contrario, la construcción de paz debe partir de las circunstancias particulares de cada región y de los órdenes locales existentes para territorializar las políticas a través de diferentes mecanismos (descentralización política, fiscal y económica, mayor

integración entre entidades territoriales, profundización de la democracia participativa, diálogo intercultural, etc.); en esto consiste la dimensión territorial de la paz.

## **Ordenamiento Territorial y Contra-ordenamientos**

El concepto de ordenamiento territorial es ambiguo, algunos enfoques lo relacionan con la descentralización política, fiscal y administrativa, mientras otras perspectivas lo asocian a la definición de usos del suelo y su planificación. Con relación a esta última visión, existe un conjunto de saberes institucionales que problematiza la ocupación del espacio mediante la creación y puesta en marcha de instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Manejo de Cuenca, entre otros. En el caso de la implementación del Acuerdo Final, los PDET, si bien no se enfocan en la definición explícita de un modelo de ordenamiento del espacio, tácitamente movilizan nociones sobre el deber ser del territorio, plasmadas en los proyectos y programas que se ejecutan.

En las definiciones tradicionales de ordenamiento territorial prima la racionalidad técnica para la definición de los usos del suelo e infraestructuras necesarias para el funcionamiento de los asentamientos urbanos y rurales; sin embargo, en esta investigación se optó por una mirada crítica de dicho enfoque. Partiendo de la idea de que el ordenamiento territorial comprende usos hegemónicos del espacio, dirigidos por el Estado y el mercado, y revestidos por un halo de cientificidad-racionalidad, aquí se apela por otras aproximaciones que den un lugar central a contra-racionalidades (Cataia, 2017) y contra-espacios (Oslender, 2010) en pugna con el ordenamiento territorial hegemónico.

Las categorías definidas en los instrumentos de planeación configuran y limitan las lecturas sociales, imaginarias y populares espaciales, y generalmente invisibilizan visiones de los actores con praxis no occidentales. Dichos instrumentos reproducen una hegemonía territorial, en el sentido de una práctica de diseminación de formas de uso y concepción de espacio compatibles con el proyecto de orden socioespacial del bloque dominante (Sevilla, 2014).

Tal ordenamiento territorial tiene el imperativo de ser democrático, intercultural y fundado en el reconocimiento del pluriverso, esto significa un ordenamiento en el que existe un desplazamiento de los significados hegemónicos hacia prácticas y tradiciones subalternas de articulación política a partir de la diferencia (Conway et al., 2011). La obtención de ordenamientos territoriales más justos implica una ampliación de la participación en los procesos de ordenación y planeamiento territorial, a pesar de que esta aspiración se ha convertido en un lugar común del discurso políticamente correcto (Duque Franco, 2017).

## Metodología

La investigación se centra en la Subcuenca del Río Condoto y el San Juan, en su transición de la parte alta a la media (ver Figura 1). Metodológicamente, se optó por un enfoque cualitativo de triangulación hermenéutica basado en dos categorías apriorísticas: estrategias de territorialización y visiones prospectivas del territorio. Este enfoque permitió recuperar las voces de diferentes actores obtenidas a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas y análisis de contenido.

Se entrevistaron directivos de la Agencia de Renovación del Territorio ART ubicada en Quibdó (entidad encargada del PDET), líderes del Consejo Comunitario de Condoto y un directivo del Instituto de Investigaciones del Pacífico Von Neuman. El análisis documental se centró en los Planes de Acción para la Transformación del Territorio PATR, las solicitudes de titulación colectiva de los Consejos y las respuestas escritas a derechos de petición formulados a la ART.

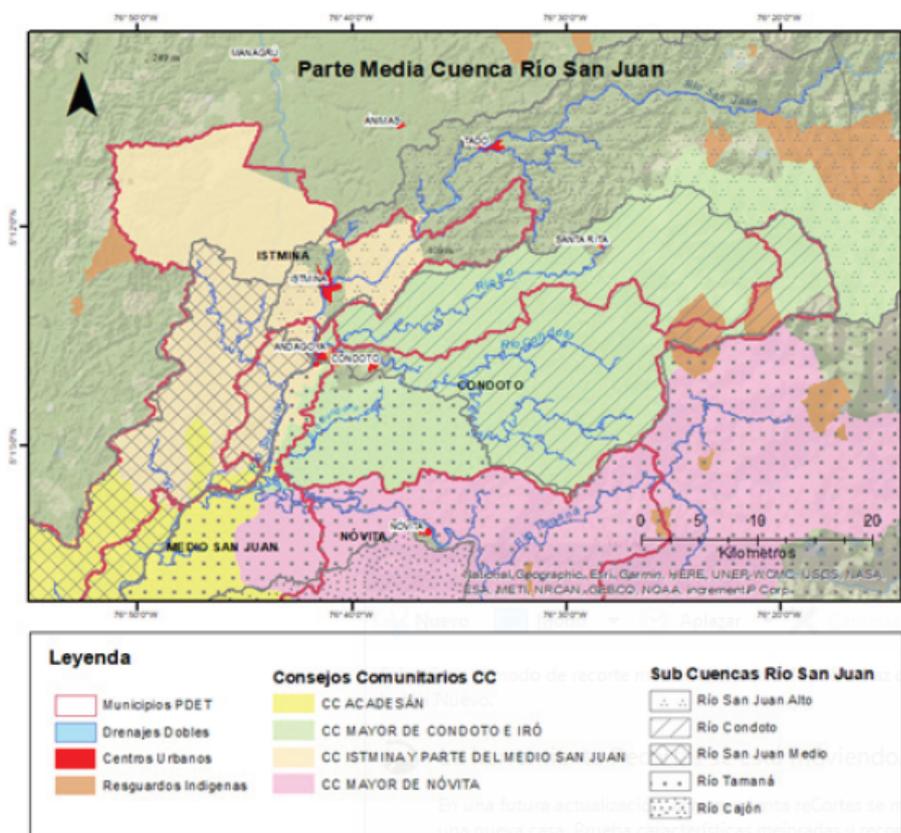


Figura 1.

Parte medio de la cuenca del Río San Juan

Fuente: Elaboración propia.

## Retos de la Agenda de Paz para los Ordenamientos del medio San Juan

La construcción e implementación de los PDET en la región media del San Juan tiene por lo menos tres grandes retos en materia de ordenamiento territorial: primero, la presencia de actividades mineras desde el periodo colonial, práctica que se ha transformado hasta la actualidad, donde predomina la minería mecanizada ambiental y socialmente insostenible. Segundo, a nivel político-administrativo, en esta zona se sobreponen distintas figuras de administración y ordenamiento territorial que son un desafío para la articulación entre niveles de gobierno con competencias diferenciales. Tercero, el carácter mayoritariamente étnico de la población que habita la región representa territorialidades diferentes a las formas de uso y apropiación espacial capitalistas, lo que representa figuras de administración, gobernanza y refundación ciudadana diferenciales.

En la actualidad es posible discernir tres tipos de minería de oro en función del volumen de producción (determinada por los métodos de extracción y las tecnologías usadas) que se practican en la región: la minería artesanal, la de pequeña escala a mediana escala y la de gran escala. No obstante, estas divisiones son ambiguas y no están claramente diferenciadas en el ordenamiento jurídico colombiano (Urán, 2013). Además de estas tipologías, la minería puede encuadrarse como legal o ilegal, la legal es aquella que cuenta con licencias estatales y la actividad minera ilegal, de acuerdo con el Decreto 2191 de 2003, es “aquella que se desarrolla sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin Título minero” (Gutiérrez et al., 2012, p. 18)

Dichas tipologías conviven o se practican simultáneamente; sin embargo, se destaca la predominancia actual de la semimecanizada. Desde los años ochenta la entrada de mineros o retreros provenientes del Bajo Cauca antioqueño (Castillo, 2013) promovió la proliferación de la pequeña y mediana escala que ha dejado altos pasivos ambientales y sociales en los territorios que otrora se tenían prácticas artesanales, combinadas con la explotación minera a gran escala. Ahora bien, no se trata de idealizar las prácticas artesanales como formas propias y libres de conflicto, por el contrario, la minería en la región, lejos de ser un proyecto homogéneo, es ante todo un proceso complejo mediado por diferentes técnicas y procesos socioeconómicos y políticos con visiones opuestas.

Por ejemplo, la actividad minera se ha vinculado con grupos armados; aunque la explotación de oro originó el conflicto armado en estos territorios, sólo porta económicamente algunos actores armados ilegales y explica disputas por el control territorial (Ortiz-Riomalo y Rettberg, 2018). En el caso de la cuenca media del San Juan, fue hacia mediados de los noventa que la minería con retroexcavadora se apuntaló como financiadora de dichos grupos, quienes se enfrentaban por el cobro de tributos forzados a los entes mineros (Castillo, 2013).

A pesar de esta realidad, en el Acuerdo final de Paz solo incluye una breve mención sobre el asunto; en ella indica la necesidad de

enfrentar la minería ilegal y de asegurar un monopolio fiscal del tesoro público, y reconoce que la minería artesanal no es minería ilegal. Sin embargo, la atención prestada es irreflexiva sobre las graves consecuencias del modelo extractivo y los potenciales conflictos socioambientales relacionados, además, no se considera como un asunto estratégico para el desarrollo local.

Otro de los retos tiene que ver con la convivencia de diferentes instrumentos de planificación y administración territorial, ubicados en diferentes escalas y competencias para cada actor. Entre la diversidad de figuras que operan en el territorio se destacan los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-, los Planes Municipales de Desarrollo, los Planes de Manejo y reglamentos Internos de los Consejo Comunitarios Mayores, El Plan Nacional de Desarrollo y los nuevos instrumentos derivados de la implementación del Acuerdo como los PDET y el PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos). Esto supone un reto político y administrativo en las relaciones intergubernamentales que implica la armonización de instrumentos y la subsidiariedad, complementariedad y concurrencia de estos.

El documento CONPES 3932 de 2018 definió el Plan Marco de Implementación PMI del Acuerdo de Paz, que contiene 16 instrumentos. Para desarrollar lo planteado allí, el Artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 creó la estrategia “Hoja de Ruta Unificada de planeación para la estabilización”. Esta es una herramienta que articula los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final con los planes y programas sectoriales y territoriales (ver Figura 2), al igual que con los diferentes mecanismos de financiación y ejecución para garantizar la concurrencia de entidades y recursos, así como la participación del sector privado y la cooperación internacional.

La Agencia de Renovación del Territorio -ART- lidera el proceso de construcción de hojas de ruta en las 16 regiones PDET. Este es un instrumento que permite construir la visión de desarrollo subregional y territorial a largo plazo (15 años), por medio de la identificación de apuestas estratégicas y acciones con una definición de recursos y actores requeridos. De acuerdo con Betty Moreno, directora de la ART en el Chocó, es de vital importancia la armonización de los instrumentos que se superponen en el territorio para poder lograr la paz (Directora regional ART Chocó, comunicación personal 18 de febrero de 2020).

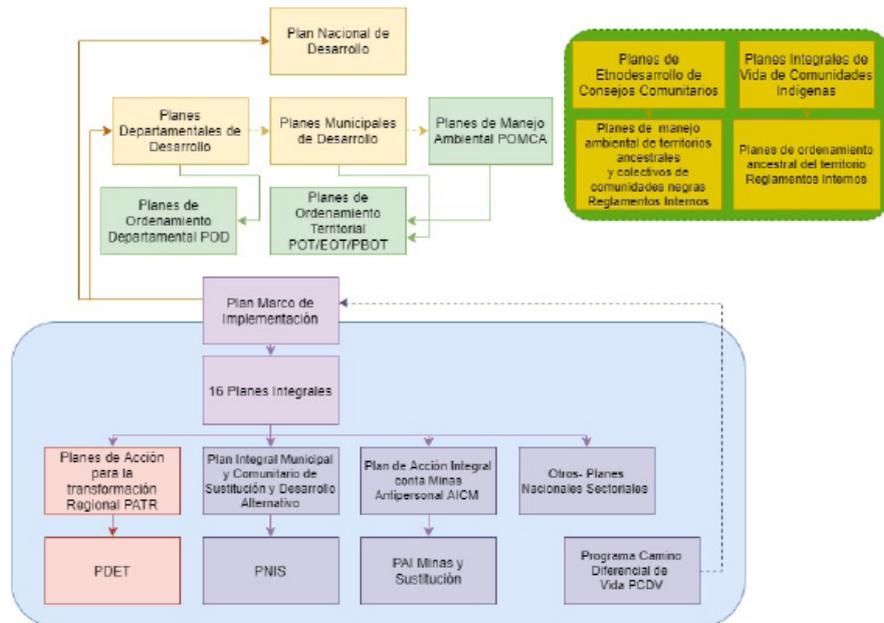


Figura 2.

Articulación de instrumentos de planificación en la implementación del Acuerdo de Paz

Fuente: Adaptado de Presidencia de la República (2018).

En la región de estudio aun no se ha construido la Hoja de Ruta, por lo que la articulación intergubernamental aun es incipiente y se ha traducido en la inclusión de los PDET en los planes de Desarrollo Municipal PDM 2020-2023. Al analizar los PDM, se constató que el plan de Condoto, Istmina y Medio San Juan consideran en su parte programática la intervención de la ART, y su sistema de metas muestra como las acciones municipales contribuyen al logro de los PDET.

Las limitaciones de articulación son más problemáticas en relación con los territorios étnicos. Si bien la metodología de Hoja de Ruta plantea la sostenibilidad de los proyectos a través de un modelo de participación comunitaria donde intervienen los actores étnicos, el diseño actual no considera la armonización de los instrumentos de planeación de los pueblos étnicos. En el caso de las comunidades indígenas, existe una tradición consuetudinaria que recientemente se ha materializado en documentos escritos con diferentes denominaciones, como los Planes de Vida y Planes de Ordenamiento Ancestral, entre otros. Para los Consejos comunitarios de los territorios colectivos de pueblos afrodescendientes, existen los Planes de Etnodesarrollo y los Planes de Manejo Ambiental. Estos instrumentos no se han tenido en cuenta, en cierta medida porque no contienen las mismas formas de planeación y programación presupuestal que permitan traducirlos a la tecnocracia de planeación que se está realizando.

Como se ha planteado, la Hoja de Ruta tiene un gran componente técnico para el modelamiento y alcance de escenarios territoriales anhelados, pues se basa en la formulación de los PDET; no obstante, presenta limitaciones en tanto la articulación no incluye la participación de la ciudadanía y las comunidades, quienes son llamadas a coadyuvar

en la definición de su prospectiva territorial, de manera que es fundamental continuar la planeación participativa en todas las etapas del proceso, incluso la técnica.

Otro aspecto tiene que ver con la prospectiva y el planteamiento de escenarios de desarrollo territorial que necesariamente aparejan modelos de ocupación espacial. Este punto es menos visible en la Hoja de Ruta, donde se indica que serán tenidos en cuenta los Planes de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial como insumo para reconocer restricciones operativas y factores potenciales. No obstante, los POT no son la fuente más adecuada para fundamentar la perspectiva territorial, ya que tienen poca pertinencia en el área de estudio, en la medida que están enfocados en espacios urbanos, y dejan de lado el complejo proceso de construcción de territorialidades negras e indígenas (Martínez, 2012). Hace falta una mirada a los procesos de planeación y ordenamiento propios, como base de un ordenamiento para la paz, que están llenos de matices e incluso contradicciones.

### **Territorialidades Diversas: las Territorialidades afro y Otras Formas de Apropiación Espacial**

La población de los municipios estudiados tiene un carácter étnico (ver Tabla 1), esto implicó que a nivel institucional se adoptaran formas diferenciales para la implementación del Acuerdo [3], en aras de reconocer y salvaguardar la territorialidad étnica de las comunidades.

Municipio	Porcentaje Población NARP*	Porcentaje Población indígena	Porcentaje Población Étnica
Condoto	91.01 %	0.55%	91.57%
Istmina	81.75%	3.50%	85.24%
Medio San Juan	66.50 %	12.35 %	78.87%

Tabla 1.

Población Étnica en los municipios de Condoto, Istmina y Medio San Juan año 2018  
Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (DANE-DCD, 2020)

La territorialidad afrodescendiente en la zona de estudio puede entenderse a partir de las prácticas de apropiación espacial, estas se caracterizan por el asentamiento de la población en los diques aluviales, desde ahí, los pobladores se extienden hacia el fondo o respaldo, en un poblamiento longitudinal y discontinuo alrededor del curso de agua, donde se combinan actividades económicas y asentamientos ribereños. Es un sistema cultural que reúne diversidad de actividades de subsistencia, como la minería artesanal, la agricultura, la pesca, la caza y la recolección; esto en el marco de redes amplias de parentela, manifestadas en la distribución espacial de la población y apoyadas en un sistema simbólico religioso propio (Castillo y Varela, 2012).

Se trata de un ordenamiento espacial cuyo eje principales el río — principal referente de construcción de la vivienda— que, además de una vía de comunicación, es un espacio colectivo y de interacción social, así como un referente simbólico de identidad del grupo familiar. De igual manera, el río integra diferentes dimensiones de la vida social, económica y cultural de la región en el marco de relaciones de reciprocidad y solidaridad (Restrepo, 1996).

Esta territorialidad afrodescendiente en el siglo XX estuvo en constante interacción con la frontera minera que representaba la operación de la compañía Choco Pacífico —de capitales estadounidenses e ingleses—, que funcionó desde 1907 hasta 1974 en el río Condoto. Esta compañía se expandía y contraía según el mercado internacional de los metales preciosos. Varios pobladores de la región se articularon como trabajadores de la empresa, aunque esto no significó su inserción completa en las lógicas del trabajo asalariado moderno; por el contrario, en la región existió una sociedad dual donde los pobladores se vinculaban en calidad de proletarios del enclave minero de la empresa extranjera (ubicado en Andagoya, hoy cabecera municipal del municipio de Medio San Juan) y a su vez hacían parte de la economía campesina con la que tenían una relación étnica y familiar (Varela, 2013). Dicha región operaba parcialmente como contraespacio al espacio capitalista (Oslender, 2010), a través de relaciones espaciales específicas y repertorios de organización y movilización social en los que sus habitantes transitaban entre los espacios de extracción a gran escala y los medios de vida propios.

Con la venta de la Choco Pacífico a la firma Mineros de Colombia, de capitales nacionales, se dio un proceso de desindustrialización, pero también de consolidación de mineros auríferos independientes con procesos semimecanizados, prácticas que otrora estaban vedadas para las poblaciones étnicas. Para finales de los 80 ingresaron al territorio mineros mecanizados (con uso de retroexcavadoras), reconocidos por la población local con el calificativo de ‘paisas’, provenientes del vecino departamento de Antioquia, quienes establecieron entablos mineros por toda la cuenca.

Ahora bien, el ingreso de los ‘paisas retreros’ no fue a la fuerza, a través de la destrucción de los lazos de parentesco y consanguinidad; por el contrario, el estudio etnográfico de Salazar y Uran (2018), en el área de Condoto, Istmina y alrededores, demuestra que los mineros de afuera aprovecharon las figuras de parentesco en beneficio de su operación. Como los depósitos superficiales usados en la extracción con motobombas habían agotado, los mineros condoteños vieron en la llegada de las retroexcavadoras una forma de acceder a los metales más profundos, así como una manera de satisfacer las múltiples necesidades, incluso algunos grupos experimentaron cierta movilidad social, por lo que autorizaron el ingreso de las retroexcavadoras, a pesar de lo problemático de tal modelo productivo para los sistemas socioeconómicos.

En esta región la extensión de la minería mecanizada no respondió a la iniciativa de grupos armados, sino que antecedió la llegada de las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, del Ejército

Popularde Liberación -EPL-, de las FARC y del paramilitarismo en los años 90. En ese entonces comenzaron a registrarse hechos victimizantes como amenazas, secuestros, homicidios selectivos, extorsiones, atentados y confinamiento, pero, sobre todo, desplazamiento forzado. Dichas incursiones armadas trastocaron las espacialidades de la población y dieron paso a la construcción de geografías del terror manifiestas en paisajes de miedo, cambios abruptos en las prácticas espaciales cotidianas y ordinarias, dinámicas de desterritorialización generadas por el desplazamiento masivo y restricción en la movilidad (Oslender, 2004).

Es en ese escenario de grandes transformaciones socioculturales que la expedición de la Carta Constitucional de 1991 reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Colombia. Se definieron, entonces, en el Artículo transitorio 55 los derechos sociales y políticos de las comunidades afrodescendientes, lo que derivó dos años más tarde en la expedición de la Ley 70 de 1993; después, el Decreto 1745 de 1995 reglamentó el capítulo III de la Ley 70, para formalizar los procedimientos de adjudicación de las tierras colectivas a las comunidades negras y definir como órganos de gobierno y administración a los consejos comunitarios. Estos títulos fueron obtenidos por los Consejos Comunitarios Mayores de Condoto e Istmina y parte del Medio San Juan en junio de 2002, y dicha figura complejizó el escenario.

## La Territorialización del Acuerdo de Paz como Encuentro

Debido al carácter étnico de la población en el área de estudio, la institucionalidad adoptó un enfoque diferencial en el proceso participativo de formulación, de manera que las etapas de la ruta tradicional cambiaron. La formulación del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico PDETE [4] se compuso de dos grandes fases, la primera de concertación de la metodología de formulación participativa [5] y la segunda de implementación de la ruta de participación aprobada en la primera etapa.

Es importante señalar que este proceso de planeación participativa se supeditó a un proceso de nucleación (definición de las unidades mínimas de planeación participativa homogéneas), mediante ejercicios de cartografía social con la participación de los líderes y líderes comunitarios. Allí, se describió y representó la ocupación del territorio por cuencas y grupos étnicos (consejos comunitarios y resguardos indígenas); este paso fue complementario de la metodología adoptada por la ART para la construcción de núcleos veredales. Los núcleos veredales se construyeron a partir de la sobreposición cartográfica de la capa de veredas (división mínima del municipio) con la de Parques Nacionales Naturales, territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas legalmente constituidos, zonas de reserva campesina, áreas de Ley 2da e información de contexto de presencia de cultivos de uso ilícito (Agencia de Renovación del Territorio, 2017). El resultado fue validado y concertado con los ejercicios de cartografía social.

Se puede observar que la idea territorial se tradujo en un andamiaje de planeación participativa en diferentes escalas, desde la vereda hasta la región. Se trató de un ejercicio ambicioso que intentó reunir las aspiraciones de las comunidades, y que logró una alta representación de organizaciones étnicas en la construcción de los PATR. Sin embargo, el proceso contiene varias limitaciones en la traducción de la territorialidad étnica.

El criterio usado para la selección de los municipios PDET no benefició a los territorios étnicos, ya que se circunscribió a la división político-administrativa, que no corresponde a las realidades de uso y apropiación de las comunidades afrodescendientes organizadas a nivel de cuenca hidrográfica. En el caso del área del COCOMACOIRO, que comprende las jurisdicciones de los municipios de Condoto al sur, Iro al norte y Tadó al nororiente, los dos últimos no fueron priorizados como municipios PDET, por lo que la planeación e implementación de los planes solo se enfocó en Condoto, pese a que la administración colectiva se da con independencia de las jurisdicciones municipales y a que la territorialidad trasciende estas barreras.

Por otro lado, aunque el enfoque étnico buscaba la incorporación de los planes de vida, etno desarrollo y similares, a pesar de que se dio un proceso de concertación, estos no fueron considerados como lineamientos estratégicos de planificación municipal o regional (Naranjo Aristizábal, 2020). Las discusiones se organizaban en temáticas según los pilares definidos discrecionalmente por la ART, en estas no se consideró la creación de nuevos pilares más coherentes con las cosmovisiones de los pueblos étnicos y su entendimiento del territorio. En lugar de atender a una construcción de paz territorial que parte del principio de ‘abajo-hacia arriba’, las políticas reprodujeron las lógicas tecnocráticas de socialización que no se relacionan con las aspiraciones comunitarias. Varias de las iniciativas que surgieron se relacionaron con las peticiones históricas de las comunidades étnicas sobre los derechos básicos, de tal suerte que no fue posible incorporar una perspectiva de la paz territorial que fuera más allá de lo urgente ni que se acercara a las posibilidades de transformación territorial.

El proceso de participación propició que el Estado colombiano creara una estructura política, administrativa y territorial para dar vida al Acuerdo; a través de ella logró implantar su hegemonía, al estructurar el campo de acción y las espacialidades que moldean las discursividades y prácticas de las comunidades étnicas (Martínez, 2013) en torno a la nueva gramática de la paz. Así, aunque la población tenga determinadas aspiraciones sobre el deber ser del territorio, termina adhiriéndose a la agenda estatal dominante, ya que en ella encuentra un espacio donde pueden establecer algunas demandas y viabilizar proyectos de inversión. Todo esto incluso cuando dichos proyectos no corresponden a la vocación minera o al contexto de disputa territorial de actores armados legales e ilegales que no han salido del territorio.

Después del proceso de formulación de los PDET surgió una percepción generalizada —entre los actores que se vincularon o

acompañaron el ejercicio de planeación participativa— de que, una vez firmados los PATR, el proceso se detuvo, dando la sensación de que la participación ciudadana finalizaba allí. Si bien el Gobierno continuó en interlocución con las autoridades locales, el trabajo con las comunidades y sus delegados se detuvo, lo cual generó desconfianza después de las altas expectativas creadas (Tovar, Peñuela, y Alonso, 2020).

La agenda PDET se queda corta en varios aspectos, como el tema de la minería y del ordenamiento territorial asociado. Los Pactos Municipales para la Transformación Regional -PMRT- concertados tienen múltiples iniciativas en los pilares de Ordenamiento de la Propiedad Rural y Uso del Suelo y Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. En su gran mayoría las iniciativas se enfocan en el fortalecimiento de las actividades agrícolas, en la implementación de sistemas de aprovechamiento agroforestal y restauración ecológica; sin embargo, no existen iniciativas puntuales con relación a la minería. En este particular se observa que la política de paz está ignorando la complejidad de los territorios y la inviabilidad de consolidar una sociedad en paz sin la observancia de las dinámicas socioproductivas y culturales. En ese contexto, la minería aurífera aparece como parte constituyente de la territorialidad (reconfigurada por las lógicas de la guerra y las economías extractivas) de las comunidades negras, pero no como espacialidad estática.

El aparente olvido del tema minero en la agenda de paz encubre la contradicción entre el modelo de desarrollo basado en actividades extractivas corporativas (que inclusive se conecta con el Acuerdo a través de la estrategia obras por impuestos) y la aspiración de algunas comunidades locales de fortalecer sus economías a través de la minería artesanal y de pequeña escala (Le Billon et al., 2020) con sostenibilidad ambiental y soberanía alimentaria. Tal enfoque ha significado la persecución de la pequeña minería sin títulos formales, que ha sido etiquetada como ilegal.

Las comunidades campesinas agromineras no ven en la implementación del Acuerdo una alternativa pertinente a la vocación histórica de sus territorios, pero sí una oportunidad para aprovechar algunos proyectos. Estas poblaciones no contemplan renunciar a la actividad minera que ha sido desarrollada por sus ancestros, aunque son conscientes de que la minería, tal y como se practica hoy, es inviable ambiental y socialmente. Por eso se deben dar las condiciones y los incentivos para que la población realice una práctica responsable y, al mismo tiempo, se evite el ingreso de multinacionales [6] a los territorios colectivos, o, por lo menos, que se garantice el beneficio de dicha intervención (Jorge Perea, representante legal de COCOMACOIRO, comunicación personal 20 de febrero de 2020). La paz territorial para los actores étnicos es una oportunidad de reapropiarse de sus espacios para la realización de un proyecto económico-cultural capaz de dar solución a las problemáticas de sus medios de vida y de conservar sus actividades mineras tradicionales.

La política de paz requiere ser complementada con la reformulación de modelos y políticas de ordenamiento territorial relacionados con

la actividad minera, la no persecución a los pequeños mineros, las políticas reales de formalización de la pequeña minería y la implementación de mecanismos limpios [7] y decertificación que garanticen precios competitivos en el mercado internacional para estos tipos de minería. Además, la presencia de actores armados con estas actividades representa un punto clave para lograr un proyecto territorial de paz.

## Conclusiones

La implementación de la agenda de Paz, en particular de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico, en la Región del Medio San Juan tiene grandes retos respecto a la articulación interinstitucional y la traducción de la territorialidad agro-minera dentro de este instrumento. Allí se han revelado dificultades en materia de participación y de reconocimiento del contexto geohistórico en el cual se territorializa la política pública. Como consecuencia, en contradicción al modelo de paz territorial de abajo hacia arriba, en varios aspectos se han impuesto las prácticas y espacialidades hegemónicas en estos territorios precarizados y de resistencia.

Como lugar de encuentro, la planeación de los PDET no logró articular adecuadamente las territorialidades étnicas. Al contrario, han prevalecido las lógicas estatales sobre las voces de los territorios auríferos, anhelantes de oportunidades para proteger los medios de vida locales y el medio ambiente en una configuración territorial de paz.

## Referencias

- CAIRO, H., OSLENDER, U., PIAZZINI SUÁREZ, C. E., RÍOS, J., KOOPMAN, S., MONTOYA ARANGO, V., RODRÍGUEZ MUÑOZ, F. B., & ZAMBRANO QUINTERO, L. (2018). "Territorial Peace": The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1425110>
- CASTILLO, A. (2013). *Los Retreros y la gente del río Condoto: Minería y Transformaciones Sociambientales en Chocó 1975-2013*. Universidad de Los Andes.
- CASTILLO, A., & VARELA, D. (2012). *Las compañías Chocó Pacífico y Tropical Oil a comienzos del siglo XX. Retratos en blanco y negro*. Universidad Nacional de Colombia.
- CATAIA, M. (2017). Uso del territorio y del lugar: poder el ordenamiento y contra-racionalidades. En A. Beuf & P. Rincón Avellaneda (Eds.), *Ordenar los territorios: Perspectivas críticas desde América Latina* (pp. 23-40). Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Frances de Estudios Andinos.
- CONWAY, J., SINGH, J., CONWAY, J., & SINGH, J. (2011). *Radical Democracy in Global Perspective: notes from the pluriverse*. Radical Democracy in Global Perspective: notes from

- the pluriverse. *Third World Quarterly*, 32(4), 689-706 <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.570029>
- DANE. (2020). *COLOMBIA - Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV - 2018*
- DUQUE FRANCO, I. (2017). Perspectivas teóricas en torno a la participación y la emancipación en el ordenamiento territorial. En A. Beuf & P. Rincón Avellaneda (Eds.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (pp. 363–382). Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Frances de Estudios Andinos
- GONZÁLEZ, F. E., BOLÍVAR, I. J., & VÁZQUEZ, T. (2003). *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP Centro de Investigación y Educación Popular.
- GUTIÉRREZ, J. I. T., SALCEDO, M. P., ZAPATA, M. E., PIZARRO, A. P., & JIMÉNEZ, E. H. E. (2012). *La Explotación Ilícita de Recursos Minerales en Colombia*. Contraloría General de la República.
- JARAMILLO, S. (2014). *La Paz Territorial*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- LE BILLON, P., ROA-GARCÍA, M. C., & LÓPEZ-GRANADA, A. R. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories. *Conflict, Security and Development*, 20(3), 303–333. <https://doi.org/10.1080/14678802.2020.1741937>
- MARTÍNEZ, S. P. (2012). *En la encrucijada de las economías de enclave: la minería ilegal y la autonomía territorial de los Consejos Comunitarios en el Pacífico colombiano*. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5000232>
- MARTÍNEZ, S. P. (2013). *Configuraciones locales del Estado: titulación colectiva, economías de enclave y etnicidad en el Pacífico colombiano*. Universidad del Valle.
- NARANJO ARISTIZÁBAL, S. P. (2020). *El Enfoque Étnico: Radiografía de un Propósito Pospuesto (Cuadernos de la Implementación)*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Dialogo Político CEPDIPO.
- ORTIZ-RIOMALO, J. F., & RETTBERG, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, 93, 17-63. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>
- OSLENDER, U. (2004). Geografías de terror y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: conceptualizando el problema y buscando respuestas. En *Conflicto e (in)visibilidad Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 35–52). Editorial Universidad del Cauca.
- OSLENDER, U. (2010). La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante? Geopolítica(s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 95–114. <https://doi.org/10.5209/GEOP.14280>
- PEÑA, L. (2019). *Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica*. Instituto Colombo Alemán para la Paz CAPAZ.
- PORTER, L., MATUNGA, H., VISWANATHAN, L., PATRICK, L., WALKER, R., SANDERCOCK, L., MORAES, D., FRANTZ, J., THOMPSON-FAWCETT, M., RIDDLE, C., & JOJOLA, T. (2017). Indigenous Planning: from Principles to Practice/A

- Revolutionary Pedagogy of/for Indigenous Planning/Settler-Indigenous Relationships as Liminal Spaces in Planning Education and Practice/Indigenist Planning/What is the Work of Non-Indigenous People in the. *Planning Theory and Practice*, 18(4), 639–666. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1380961>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2018). *Paz con Legalidad*. [http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica\\_PAZ\\_CON\\_LEGALIDAD\\_Consejeria\\_Estabilizacion.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf)
- RESTREPO, E. (1996). Los turqueros negros del Pacífico Sur colombiano. En J. I. Del Valle & E. Restrepo (Eds.), *Renacientes del Guandál “grupos negros” de los ríos Satinga y Sanquianga* (pp. 243–350). Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- SALAZAR, M., & URÁN, A. (2018). Parentesco y precariedad en la minería de oro en el Chocó, Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4), 801–826. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2018.4.57795>
- SEVILLA, B. A. (2014). Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación. *EMPIRIA Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27, 49–72. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.10862>
- TOVAR, P., PEÑUELA, S., & ALONSO, O. (2020). *Participación, PDET y pandemia. Realidades e ideas ante los nuevos desafíos*. [http://www.ideaspaz.org/media/website/FIP\\_PDETyPandemia.pdf](http://www.ideaspaz.org/media/website/FIP_PDETyPandemia.pdf)
- URÁN, A. (2013). The Legalization of small-scale mining in Colombia. *Letras Verdes*, 14, 255–283. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eih&AN=96853036&lang=es&site=ehost-live>
- URÁN, A. (2018). Small-scale gold-mining: Opportunities and risks in post-conflict Colombia. En *Between the Plough and the Pick: Informal, artisanal and small-scale mining in the contemporary world* (pp. 275–293). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/BPP.03.2018.13>
- VARELA, D. C. (2013). *Los saberes del Monte: Desindustrialización, crisis y reinención campesina en Andagoya y Chocó (1974-1991)*. Universidad Nacional de Colombia.

## Notas

- 1 Investigación financiada por el programa Jóvenes Investigadores e Innovadores de Minciencias y la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.
- 2 En el punto 1, “Hacia un nuevo campo colombiano reforma rural integral”, el Acuerdo de Paz contiene disposiciones dirigidas a la transformación de las áreas rurales en aspectos como el acceso y redistribución de la tierra, la regulación de usos productivos ambientalmente sostenibles, la dotación de servicios públicos y vías terciarias y la ejecución de los PDET.
- 3 En el caso de los PDET se planteó para esta región un PDETE o Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial y Étnico caracterizado por tener enfoque diferencial en el proceso de planeación participativa.
- 4 La población y los funcionarios de la región denominaron así al plan, aunque en la normatividad no esté reconocido (Directora Regional ART Chocó, comunicación personal 18 de febrero de 2020).
- 5 Producto de la consulta previa con los pueblos indígenas se logró que en el Decreto Ley 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de

- Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-", en su Artículo 12 y siguientes, se contemplara el mecanismo especial de consulta de los PDET para aquellas regiones donde estos se traslaparan con los territorios étnicos.
- 6 Este temor se ancla en eventos pasados, pues el Consejo Comunitario Mayor de Condoto había solicitado múltiples veces solicitudes de títulos mineros para los principales yacimientos auríferos del territorio colectivo. No obstante, las concesiones para la mayoría de estos depósitos se otorgaron a dos empresas internacionales: Anglo Gold Ashanti Colombia e International Business and Investments LTDA (Urán, 2018).
  - 7 En Condoto existió la Corporación Oro Verde (2001-2012) que logró ventajas comparativas en los precios del oro por su certificación de tecnologías limpias. Infortunadamente la especulación sobre la llegada de multinacionales causó que se aprovecharan todos los espacios de extracción, arrasando los lugares de operación del proyecto (Jorge Perea, representante legal COCOMACOIRO, comunicación personal 20 de febrero de 2020)