



**Universidad del
Rosario**

**Aportes para entender la gobernanza territorial en el noroccidente amazónico
colombiano en tiempos de paz, período 1991-2016**

Autora
Julieth Karina Rojas Bustos

Directora
María Elena Botero Ospina

Artículo de grado para optar al título de Magíster en Conflicto, Memoria y Paz

**Escuela de Ciencias Humanas
Maestría en Conflicto, Memoria y Paz
Universidad del Rosario**

Bogotá - Colombia

2025

Aportes para entender la gobernanza territorial en el noroccidente amazónico colombiano en tiempos de paz, período 1991-2016

Por: Julieth Karina Rojas Bustos¹

Resumen

Este artículo presenta un análisis, a partir de revisión documental, que busca comprender cómo se construye el diálogo de gobernanza territorial en el noroccidente amazónico colombiano y los retos o discusiones que ello plantea para la construcción de paz. Los límites investigativos corresponden a los años 1991-2016, considerando: por un lado, la coyuntura de reformas pro gobernanza que tuvieron lugar en Colombia en las últimas décadas del siglo XX y que se consolidaron alrededor de 1991. Por otro, teniendo en cuenta el contexto de cambio y apertura política propiciados por la firma del Acuerdo Final de Paz de La Habana.

Se organizan cuatro secciones, a saber: en la primera se introducen algunas teorías generales sobre gobernanza y por qué conceptualmente se habla de gobernanza territorial. En la segunda se aborda el paso de las relaciones intergubernamentales a la gobernanza tripartita, la diferencia entre ambas y cómo esto se manifiesta en el noroccidente amazónico colombiano. La tercera trata algunas de las principales dinámicas socioambientales y sociopolíticas regionales del período de estudio para destacar cómo se ha ido construyendo la gobernanza territorial en este contexto. Por último, se presentan conclusiones.

Palabras claves: fronteras, peacebuilding, descentralización, comunidades locales, Acuerdo de Paz de La Habana.

El problema

En 2016 el Gobierno de Colombia y la entonces guerrilla de las FARC-EP firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Se espera que este documento, que es una guía distribuida en 6 puntos, permita el tránsito del conflicto armado hacia la paz, propiciando debates en torno a las brechas entre el campo y la ciudad, el fortalecimiento de la democracia y la participación de las comunidades locales en la reconstrucción de las regiones más impactadas por el conflicto armado; entre otros temas. Para ello y para su implementación, requiere la participación activa de la ciudadanía y el compromiso de diferentes sectores sociales, dado que proyecta una nueva apertura democrática en donde se fortalezcan los mecanismos existentes, nuevas voces y proyectos políticos participen para atender los conflictos de manera pacífica y se fortalezca la transparencia como parte de la consolidación de la paz.²

Documentalmente es posible identificar que las posturas que se inclinan por una mayor participación ciudadana en el país y por la ampliación y fortalecimiento de la democracia no se limitan al Acuerdo. Estas tienen raíces históricas en, por lo menos, las últimas décadas del

¹ Socióloga. Artículo de grado de la Maestría en Conflicto, Memoria y Paz (Universidad del Rosario, Bogotá 2025). Correo institucional: juliethk.rojas@urosario.edu.co

² Además del Texto mismo, se puede consultar la cartilla pedagógica “ABC DEL ACUERDO FINAL” de la Cancillería de Colombia.

siglo XX, por lo que se observa que esta firma es una oportunidad para recuperar la visión sobre el reconocimiento de diferentes actores y sectores sociales en la conducción de asuntos públicos.

Investigaciones, como la de Gutiérrez Sanín (2010), muestran que en Colombia una de las formas en que se han manifestado las iniciativas pro democracia y pro reconocimiento de otros actores ha sido el proyecto descentralizador,³ cuyo avance ha sido cada vez más frecuente desde la década de 1980. Sobre ella, debe decirse que esta inclinación ha girado en torno a asuntos como la relación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales del Estado y la pertinencia de que ambos niveles se complementen entre sí; sobre todo, en lo relativo a las necesidades sociales y la prestación de servicios públicos, el fortalecimiento institucional y la necesidad de lograr una mayor presencia estatal en todos los territorios (Botero Ospina, 2022). Como resultado, conceptos administrativos,⁴ como desconcentración y descentralización, coexisten en el actual modelo institucional, componiendo el marco de la Constitución Política de 1991.

Cabe anotar que en el tiempo transcurrido entre estos dos hitos (las reformas descentralizadoras de finales de siglo y la firma del Acuerdo de Paz en 2016), las discusiones académicas y políticas sobre la participación ciudadana, la democracia y la conducción de los asuntos públicos se han complejizado hasta el punto de cuestionar el rol tradicional de la figura estatal y planteado la aclaración conceptual entre gobernanza y gobernanza territorial. Por un lado, no es tan fácil, como antes, separar qué corresponde al sector público, qué corresponde al sector privado y qué a la sociedad civil. Por otro, el concepto gobernanza territorial ha surgido como un aporte del caso latinoamericano, en donde se suele confundir a la gobernanza con la gobernabilidad de los Estados. A pesar de ello, existe un denominador común: la conducción de los asuntos públicos implica una interdependencia entre sectores.

Ahora bien, al ser la gobernanza un concepto que relaciona a diferentes partes, es clave tener en cuenta que esta tiene unas implicaciones dependiendo del contexto o lugar en donde se construya. Por ejemplo, una característica de Latinoamérica es que existen sistemas paralelos a la figura estatal que constantemente están interactuando con él en la conducción de lo público y en Colombia existen regiones en donde ha habido gobernanza sin incluir a las instituciones estatales. En ellas, la población ha reconocido como autoridad a actores paraestatales, como narcotraficantes, paramilitares o guerrilleros (Whittingham Munévar, 2010). En esto se identifica que la gobernanza se nutre de las dinámicas y contenidos territoriales.

Sin embargo, a pesar de las similitudes territoriales entre regiones colombianas, no es posible establecer un análisis que homogenice o que aplique por igual a todos los territorios en donde dichos actores tienen presencia. En algunos casos es necesario distinguir un análisis de lógica de enclave, que se ajusta más a algunos territorios periféricos, como la Amazonía (Serje, 2011; Serna Dimas, 2011).

³ Para un estudio más extenso y de tipo descriptivo sobre el avance y temporalidad de cada una de las reformas descentralizadoras que se han presentado en Colombia desde finales del siglo XX en adelante, se pueden estudiar autores como Buitrago Pérez y Mora Calderón (2021).

⁴ Se pueden estudiar documentos pedagógicos como el del Departamento Nacional de Planeación (2011), titulado “Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía”, en donde se explican las diferencias conceptuales entre desconcentración territorial, descentralización, delegación, qué es una entidad territorial, etc.

Sobre la concepción de periferia, hay que resaltar que en Colombia la magnitud de ciertos territorios llega a desbordar al espectro institucional estatal por diferentes razones. Estas pueden ir desde las brechas sociales, económicas y políticas del país (como asunto macro) hasta las complejidades culturales de un territorio específico, pasando por las desigualdades regionales, guerras internas, la existencia de sectores que tienen raíces locales profundas, la presencia de estructuras nacionales o internacionales que interactúan con los sectores locales, etc. (Serna Dimas, 2011).⁵

Para el peacebuilding que se espera a partir de la firma del Acuerdo, algunas investigaciones preliminares sugieren la mirada sobre las nuevas dinámicas que se abren en algunas regiones colombianas. Por ejemplo, el noroccidente amazónico históricamente se ha caracterizado por la presencia de economías extractivas y de economías declaradas como ilegales, al mismo tiempo que se han dado largos y complejos procesos de colonización campesina, como forma específica de relacionarse con el Estado en los niveles local y regional (Moreno Guerra, 2018). Ello, desde antes de la declaración de ciertos Parques Nacionales Naturales,⁶ lo que muestra la existencia de diferentes figuras territoriales en un mismo lugar.

Por un lado, esto plantea discusiones relacionadas con la implementación del Acuerdo, como lo relativo a los usos del suelo y puntos como los cultivos de uso ilícito y, por el otro lado, plantea retos de discusión pública como la protección del medio ambiente. Por ejemplo, en años recientes se han presentado críticas estatales que parecen relacionar a las comunidades habitantes del noroccidente amazónico con fenómenos como la deforestación ambiental y que se inclinan por evacuarlas de los predios de Parques Nacionales Naturales (Arias, 2020).

Aunque en el ámbito de los estudios amazónicos existen investigaciones que relacionan al Estado como facilitador de algunas colonizaciones, como ocurrió en algunos momentos del siglo XX,⁷ y que reconstruyen la memoria colectiva de varios procesos preexistentes, parece como si existieran dificultades entre la paz y las dinámicas territoriales de la Amazonía.

En la presente investigación se estudia a la Amazonía colombiana, en donde existen diferentes sectores sociales, además del Estado, que interactúan en la gestión territorial. Se consideran trabajos de arte como el de Salazar Cardona y Riaño Umbarila (2016a y 2016b), para resaltar que este escenario sobresale por realidades territoriales que configuran la existencia de diferentes regiones en una sola (o *subregiones*, como estos autores las denominan).

Se delimita el noroccidente regional (integrado por el norte del departamento de Caquetá, sur del Meta, departamento de Guaviare y por el municipio de Puerto Leguízamo-Putumayo) por las características que la distinguen de las demás. Entre ellas se encuentran: presenta una mayor

⁵ Se recomienda la investigación de este autor para tener un desarrollo más extenso sobre los procesos de modernización que en los dos últimos siglos contribuyeron a la articulación de los territorios de fronteras nacionales con los niveles centrales (formas de articulación entre centro y periferia). Plantea diferentes contextos y escenarios en los que la lógica de enclave se configura detalladamente en Colombia y, en general, en la formación de los Estados en América Latina.

⁶ En el noroccidente amazónico se pueden encontrar Parques Nacionales Naturales (PNN) como el de Serranía del Chiribiquete, Sierra de La Macarena, Alto Fragua Indi Wasi, Cordillera de los Picachos, Tinigua, La Paya y se encuentra la figura AMEM (Área de Manejo Especial de La Macarena).

⁷ Los procesos de colonización del noroccidente amazónico colombiano, las economías extractivas y las economías ilegales, las figuras de protección ambiental, entre otros temas, se pueden estudiar a partir de trabajos como los de Ciro Rodríguez (2018, 2020), Moreno Guerra (2018), Salgado Ruiz (2012); además de la investigación de Salazar Cardona y Riaño Umbarila (2015).

deforestación ambiental, mayor prevalencia de cultivos comerciales de coca y de actividades como ganadería extensiva sobre pastos naturales, mayor densidad y diversidad demográfica comparándola con el oriente y sur amazónicos, su poblamiento ha seguido las principales vías de comunicación territorial, la ocupación de las tierras no siempre implica poblamiento y presenta una alta movilidad poblacional por migraciones forzadas (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016a y 2016b).

Igualmente, la subregión noroccidental se destaca porque en el período 1991-2016 registra un antecedente clave en materia de construcción de paz, dado que fue establecida como sede oficial de los diálogos de 1998-2002 (la sede oficial fue el municipio de San Vicente del Caguán, ubicado en Caquetá). Esto generó unas transformaciones específicas para la subregión, que son relevantes para el análisis.

Por último, con la coyuntura de construcción de paz del Acuerdo Final de 2016, se esperan cambios sociopolíticos y de gobernanza, dado que su implementación y, en general, la conducción de asuntos públicos requiere la movilización y compromiso de diferentes sectores sociales. Como supuesto, en este artículo se analiza que en tanto las dinámicas y realidades territoriales sean desconocidas por el nivel nacional y las medidas propuestas se yuxtapongan a problemáticas territoriales preexistentes, es posible que se presenten serias dificultades para la construcción de paz. Como hilo conductor, se maneja la pregunta de investigación sobre cómo entender la gobernanza territorial del noroccidente amazónico colombiano durante los años 1991-2016 y los retos o discusiones que ello plantea para la construcción de paz.

En un primer momento se abordará el concepto gobernanza, sus interpretaciones y debates teóricos, así como sus aplicaciones en procesos territoriales. Posteriormente se da paso al caso concreto.

Metodología

La perspectiva de esta investigación se basa en la revisión y análisis documental y presenta dos vías. Primero, para identificar a los sectores sociales del noroccidente amazónico se recurre a una metodología utilizada en la guía de Oliva y Charbonnier (2016) para análisis de conflictos, que es el *inventory of stakeholders* (inventario de stakeholders). Esta herramienta no se enfoca en todos los actores o sectores sociales al mismo tiempo, sino en aquellos que son más relevantes para el conflicto estudiado. Se diferencia del mapa de actores en que no hace un recuento exhaustivo y tampoco los presenta como si todos estuvieran relacionados entre sí, sino que reconoce que algunos pueden ser más influyentes que otros en un conflicto determinado, aunque no siempre sean tan visibles.

Segundo, se realiza un análisis, inscrito históricamente en el período 1991-2016, sobre las problemáticas socioambientales y sociopolíticas más recurrentes de la región. La información es registrada en otra herramienta, que es la matriz del problema (*issue matrix*), de la misma guía. Para fines de este artículo, se anota que la *issue matrix* no compone un elemento principal, sino que es una base o introducción sobre la evolución de un conflicto. A partir de la matriz, se pueden construir análisis posteriores, como el análisis matricial que se presenta más adelante.

El período se limita al año 2016, como momento histórico de cambio o apertura para la construcción de paz, pues no se propone realizar un análisis sobre la implementación del Acuerdo Final.

Gobernanza y gobernanza territorial: conceptos en construcción y debate

Decir *gobernanza* implica un contexto histórico y geopolítico específico que explica cómo empezó a ser un tema de interés público para los países. En las últimas décadas del siglo XX, en el mundo existían preocupaciones en torno a lo económico, pero también en torno a lo político y lo democrático, lo que nuevamente llamó la atención sobre este concepto preexistente. Por ejemplo, en la década de 1970 y en tiempos de la guerra fría, empresas y gobiernos occidentales (como los de Estados Unidos, Japón y en su momento la Comunidad Económica Europea) propusieron medidas modernizadoras, que más tarde dieron paso a lo que hoy se conoce como globalización (Launay, 2005).

Aunque en principio se hablaba más de gobernabilidad que de gobernanza, estas medidas incluyeron prácticas de gobierno democrático, como la descentralización de la administración pública y más tarde (hacia la década 1980) una menor participación del Estado en asuntos económicos; con miras al propósito final de dejar más espacio libre al mercado y a las líneas económicas neoliberales.

En cuanto a las preocupaciones políticas, el contexto mundial cambió a raíz de hitos históricos como la caída del Muro de Berlín, en 1989, por lo que la atención pasó a centrarse en la consolidación democrática de los países como requisito para solicitar créditos económicos a instituciones internacionales u organismos regionales, de tal manera que se pudiera superar la crisis. Según Launay (2005), poco a poco el contexto en el que la gobernanza se convirtió en un tema de mayor interés público implicó una transición de una mirada centrada en lo técnico hacia una mirada más englobante.

En este punto es importante resaltar que existen posturas académicas que diferencian la concepción europea y la concepción latinoamericana del concepto. En su origen, la concepción europea estaba más relacionada con el proceso de construcción política y económica de la Unión Europea (es decir, un proceso de integración regional de los países europeos entre sí), con la toma de decisiones por parte de diferentes actores privados y la forma en que los sectores públicos intervendrían en dichas decisiones (Rosas, Calderón y Campos, 2012, En Garavito González, Gómez Zárate y Palacio Tamayo, 2018).

Mientras tanto, la concepción latinoamericana también surgió en las últimas décadas del siglo XX, pero en un contexto de crisis estructural de gobernabilidad, en donde predominaban discusiones sobre la poca o mucha presencia institucional que los Estados latinoamericanos hacían en grandes extensiones de su territorio nacional y un contexto en el que existía preocupación sobre la legitimidad gubernamental que los Estados pudieran o no tener en su territorio. Todo ello transcurría en la misma época de procesos de apertura económica en Latinoamérica, presiones internacionales a favor de una apertura política (hacia la gobernanza), entre otros (Aguilar, 2007, En Garavito González, Gómez Zárate y Palacio Tamayo, 2018). Al final, en la región se dio la transición de un interés meramente económico a un interés relacionado con la administración y la gestión de cada Estado.

Wittingham Munévar (2010) señala que las reformas estructurales de finales del siglo XX (sobre todo, a partir de los años 80) fueron determinantes para el rol del Estado en sí y el rol de los demás actores sociales y políticos. En últimas:

“El hecho es que hablar de lo público no equivale más a hablar del Estado, otros actores están ahora presentes y activos, y en consecuencia las fronteras de lo público y lo privado no son tan

claras como antes, y por ende las relaciones entre los diferentes actores; dentro de la dinámica de cambio, definen nuevas formas de gobernanza y nuevas posibilidades para pensar lo público; (...)” (p. 222).⁸

Autores como Buitrago Pérez y Mora Calderón (2021) coinciden en estas diferencias contextuales y territoriales: mientras en el siglo XX en Europa se tenía un contexto de (pos) segunda guerra mundial y la necesidad de procurar una estabilidad económica y política después de la guerra, en Latinoamérica, además de lo mencionado, había que lidiar, entre otras cosas, con la perspectiva de los partidos políticos del momento en cada país. Algunas posturas sostienen que, incluso, es posible hacer una distinción del caso sudamericano respecto del resto de Latinoamérica, pues existió un triple factor adicional.

Por un lado, en lo económico, la gobernanza en Sudamérica involucró debatir sobre el fisco, el gasto público y la prestación de servicios sociales, mientras se seguía teniendo un contexto que carecía de una distinción territorial clara. Por otro lado, en lo político, existió la necesidad de fortalecer los procesos electorales subnacionales y favorecer a la rama ejecutiva del poder. Por último, en lo administrativo, fue necesario que la figura estatal se acercara más a la ciudadanía y el hecho de que los gobiernos nacionales recurrieran a los gobiernos locales para ello se presentaba como una alternativa para lograrlo (Valencia-Tello y Karam de Chueiri, 2014, En Buitrago Pérez y Mora Calderón, 2021).

Así, hacia la década 1990, el caso latinoamericano introdujo la necesidad de hablar de *gobernanza territorial*: tan importante como hablar de gobernanza, es importante y necesario planificar, gestionar y reflexionar sobre la idea que se tiene de territorio (Farinós, 2008, En Garavito González, Gómez Zárate y Palacio Tamayo, 2018). En las discusiones sobre lo territorial no sólo participan diferentes actores, sino que también estos encuentros deben ser respaldados por los actores mismos, quienes comparten objetivos comunes y asumen su papel (el de cada uno) en la consecución de dichos objetivos. El territorio termina siendo un espacio en donde se reúnen diferentes intereses subjetivos, así como termina siendo un espacio de significados.

Hitos como la globalización, el auge de organismos no gubernamentales, el papel cada vez más importante de la sociedad civil, los actores privados, económicos, entre otros, pusieron en crisis el modelo tradicional del Estado y cuestionaron el hecho de que él ocupe el papel principal en la conducción de los asuntos sociales (Launay, 2005). Esto llevó a una apertura política en donde el Estado tiene que dialogar con otros actores, sean públicos o privados, pero también en donde existe la necesidad de construir un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y los actores económicos no estatales (por ejemplo, las empresas).

En cuanto a la definición de gobernanza, cabe decir que no existe una única definición teórica, pues ello depende de la disciplina desde donde se discuta y el rol que se le adjudique al Estado (Whittingham Munévar, 2010). Sin embargo, parece existir un consenso sobre que la

⁸ En este artículo no se hace énfasis en gobernabilidad, pero es pertinente la aclaración conceptual de la autora: la gobernanza suele centrarse más en las relaciones de los actores entre sí, mientras que la “Gobernabilidad se refería originalmente a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. Más adelante el concepto de gobernabilidad se utilizó para referirse también a la capacidad de una sociedad para ser gobernada. De tal manera que, un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de *gobernanza* (...)” (Whittingham Munévar (2010, p. 223).

gobernanza favorece y orienta procesos de cambio en los sistemas socio-políticos, dado que se refiere a las interacciones entre diferentes actores y sus intereses. Esta es la razón por la que es común encontrar juntos los conceptos *gobernanza* y *descentralización* en investigaciones académicas y en agendas públicas: la descentralización representa un proceso de cambio favorecido por la gobernanza.

En cuanto a gobernanza territorial, este concepto implica que, cuando se discuten asuntos sociales y políticos, debe procurarse la inclusión de las poblaciones que habitan el territorio en cuestión para que participen en la toma de decisiones frente a las realidades que les atraviesan. Pero esto no elimina el hecho de que la gobernanza (territorial) es, en sí misma, un reto (Garavito González, Gómez Zárate y Palacio Tamayo, 2018). No es un factor dado e implica un proceso constante, en donde un territorio específico es gestionado mientras se reconoce que en él coexisten diversas dinámicas sociales y que diferentes actores y sectores sociales deben encontrarse y discutir las decisiones que se van a tomar.

Si bien es común observar que algunos debates sobre la descentralización tienden a centrarse en la faceta partidaria o electoral de los involucrados, la perspectiva territorial permite llamar la atención sobre la necesidad de una mirada más amplia de los intereses que los actores puedan tener y cómo los factores de cada contexto explican el tipo y contenido de las medidas descentralizadoras. La descentralización, entonces, también termina siendo un proceso dinámico, no un orden dado, y en Latinoamérica se han llegado a presentar tipos y ciclos específicos, que bien pueden aumentar o disminuir el poder de los gobernantes subnacionales (Falletti, 2006).

El caso colombiano, particularmente, introduce el análisis de unas dinámicas sociales que se han venido configurando de manera lenta en el tiempo; incluso, desde antes de las reformas constitucionales de finales del siglo. Por ejemplo, dentro de la implicación territorial, hay que tener en cuenta que desde la década de 1980 se hicieron cada vez más frecuentes las reformas descentralizadoras, dado que las movilizaciones sociales de la época aportaron a ello al discutir asuntos como la prestación de servicios públicos y la inversión pública en el desarrollo de los niveles regional y local del país. Pero también es cierto que estas movilizaciones y reformas no sólo obedecieron al avance de las posturas pro gobernanza en el plano internacional, sino que se nutrieron de las desigualdades regionales que ya existían en Colombia. Dichas desigualdades surgieron a partir de una distribución desigual en el gasto y la inversión pública y en la transferencia de recursos económicos a agencias e instituciones paraestatales. Ellas suplantaron a los gobiernos locales y estaban encargadas de operar áreas como vivienda, salud, educación, electricidad, entre otras. La consecuencia de esto fue la inversión en los grandes municipios y en aquellas regiones que tenían mayor potencial de recibir inversión privada, mientras que los municipios con menor capacidad quedaron rezagados (Faletti, 2006).

Aparte de la Amazonía, en Colombia se pueden encontrar otros casos de estudio de gobernanza, como el de complejos ambientales o páramos como Chingaza y Sumapaz, en donde las dinámicas biofísicas, los usos sociales y económicos de un ecosistema y las concepciones de legalidad o ilegalidad sobre una actividad productiva se presentan de manera simultánea en un mismo territorio. Cada uno de estos elementos involucra a diferentes sectores sociales: involucra al Estado, pero también a las poblaciones campesinas, a las poblaciones indígenas (si las hay), empresas privadas, etc. A continuación, veremos qué relación tiene esto con la concepción de *gobernanza tripartita*.

De las relaciones gubernamentales a la gobernanza tripartita

Considerando como región de estudio al noroccidente amazónico colombiano, es importante señalar que su gobernanza se nutre de dos vías: la concepción de diferentes niveles de Estado y la existencia de diferentes sectores sociales, más allá del público. En cuanto a lo primero, se tiene la existencia de instancias nacionales como la Presidencia de la República, los ministerios nacionales, órganos de control del nivel nacional (como la Contraloría, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo) y las instancias del nivel regional que facilitan la labor del Estado. Ellas pueden ser: las entidades territoriales en sí mismas,⁹ las gobernaciones departamentales, alcaldías municipales, las corporaciones autónomas ambientales, asambleas departamentales, concejos municipales, entre otros (DNP, 2011).

La razón de esta concepción por niveles (multinivel) está relacionada con la división del poder y la distribución de funciones con el objetivo de lograr una mayor proximidad del Estado hacia la ciudadanía y todos los territorios del país. Este propósito se materializa en búsquedas concretas como: ampliar la democracia promoviendo una mayor participación de la ciudadanía local y regional, ahorrar costos y lograr una mayor legitimidad por medio de la atención de servicios públicos y garantía de derechos en estos niveles. Sin embargo, esta distribución de funciones no se configura de tal manera que un nivel dé por terminada su responsabilidad frente al otro, sino que implica que deben coordinar entre sí y complementarse.

La relación entre los niveles se configura, entonces, como una interdependencia, en donde existen mecanismos y canales que facilitan su interacción y posibilitan acuerdos o alternativas, en caso de existir diferencias (Botero Ospina, 2022). Al final, las instancias estatales colombianas terminan combinando una interacción vertical o multinivel, como se menciona, y una interacción horizontal. Ejemplo de la interacción horizontal es el papel que cumplen las asambleas departamentales, quienes participan en la coadministración de los departamentos junto con las gobernaciones departamentales; o los concejos municipales, quienes participan en la coadministración de los municipios junto con las alcaldías. Pero este modelo estatal, tal como está previsto, puede llegar a tener limitaciones en la Amazonía porque en la actualidad aún existen áreas no municipalizadas en ella, lo que puede traducirse en incertidumbre a la hora de gestionar los territorios (MinAmbiente, 2019; Valderrama, 2019).

Por otro lado, existen actores y esquemas asociativos que funcionan en el ámbito local y regional y que aportan a la relación multinivel, como los OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión), en años recientes los OCAD PAZ, y los contratos plan, que, además de contribuir a la relación nación-entidades territoriales, también contribuyen a la relación entre entidades territoriales de un mismo nivel; entre otros esquemas.

En cuanto a la relación horizontal entre diferentes sectores sociales (formas tripartitas), hay que tener en cuenta que dichas formas tienen unos espacios y mecanismos propios según el contexto territorial. Esto es importante porque un elemento común de las diversas formas de entender la gobernanza es que implica que los actores cooperen entre sí, pues al hacerlo cada

⁹ “(...) las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Las entidades territoriales se definen por los siguientes tres criterios básicos: POLÍTICO: Gobernarse por autoridades propias. ADMINISTRATIVO: Ejercer las competencias que les correspondan. FISCAL: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (PGN, 2011, p. 21). Los municipios, distritos y departamentos son entidades territoriales (DNP, 2011).

quien puede procurar sus propios intereses. Del mismo modo, cuando cooperan entre sí incrementan su legitimidad y eficacia, al mismo tiempo que facilitan el inicio de nuevos procesos (Kooiman, 2004). Desde el punto de vista de la estructura estatal colombiana, esta interacción está prevista a través de instrumentos de colaboración horizontal, como las formas enmarcadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Estas incluyen: los Centros Provinciales de Gestión agro-empresarial, en donde no sólo se pueden reunir figuras del Estado como Municipios y Departamentos, sino también campesinos empresarios. Como parte de las funciones de estos Centros, se tiende a fortalecer a las organizaciones privadas regionales de productores y empresarios del sector agro y rural (Botero Ospina, 2022), por lo que se observa que la gobernanza territorial no sólo involucra a actores públicos, sino que también deja espacio a la participación, por ejemplo, de actores privados. Otra forma horizontal son las regiones administrativas y de planificación, con las que se pueden presentar proyectos de desarrollo regional ante los respectivos OCAD y prevé que, cuando dichos proyectos requieran un enfoque diferencial étnico, deben ser las comunidades en cuestión (indígenas o afrodescendientes) quienes directamente los presenten.

Después de observar que la gobernanza puede incluir tanto relaciones verticales como horizontales entre los sectores sociales, surge la pregunta sobre cómo esto se expresa concretamente en el noroccidente amazónico colombiano, considerando que tiene unos actores propios. Para ello, se presenta el inventory of stakeholders, en donde se identifican a los sectores más influyentes de las esferas socioambiental y sociopolítica en el período 1991-2016.

Tabla 1. Inventory of stakeholders: sectores sociales de las dinámicas socioambientales y sociopolíticas del noroccidente amazónico colombiano, período 1991-2016

Sector social	Nivel nacional	Nivel intermedio	Nivel local	Papel/expresión en función de la gobernanza
Sector público	Estructura del Estado colombiano			Instituciones públicas y autoridades estatales con competencia en la definición y conducción de asuntos públicos. Estos asuntos pueden incluir el ámbito político-administrativo y de prestación de servicios públicos; el social y de participación política; el ambiental, de protección ambiental y otorgamiento de licencias; el económico y de desarrollo económico, el de seguridad; etc.
Sector público-privado	Asociaciones público-privadas e instrumentos de colaboración horizontal			Permiten el encuentro entre el sector público y el privado a la hora de ejecutar macroproyectos, proyectos relacionados con servicios públicos (como agua y saneamiento básico, etc.), proyectos de desarrollo económico regional, entre otros.
Sector público		AATI: Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas		"Son la figura creada por la Constitución Política de 1991, mediante la cual los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana ejercen su gobierno en la actualidad bajo la figura de entidades públicas de carácter especial" (Valderrama, 2019, p.15). Las AATI facilitan la conformación de los respectivos Consejos Indígenas en donde las comunidades ejercen su autonomía territorial, por ejemplo, frente a asuntos como las ETI (Entidades Territoriales Indígenas), que en Colombia están reconocidas constitucionalmente desde 1991.
Sector público	Instancias indígenas de coordinación y toma de decisión			Funcionan como espacios de encuentro y concertación entre los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y el Gobierno nacional. Un ejemplo es la Mesa Regional Amazónica (MRA).
Sociedad civil		Organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base, autoridades indígenas de base, consejos comunitarios afrodescendientes, Juntas de Acción Comunal, entre otros		Gestión territorial y social a favor de las poblaciones y comunidades de la región, tanto campesinas mestizas como comunidades indígenas y afrodescendientes.

<p>Organismos y fundaciones (diferentes sectores: pueden estar relacionados con otros Estados o ser ONG)</p>	<p>Estados y donantes gubernamentales y sus respectivas organizaciones internacionales; instituciones financieras internacionales y agencias multilaterales; organismos y agencias de cooperación internacional independientes</p>	<p>Pueden participar en la discusión de asuntos ambientales alrededor de espacios geográficos como las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas, y en discusiones públicas como (las formas de) la construcción de paz. Igualmente, participan en la promoción de proyectos sectoriales en el posconflicto colombiano (por ejemplo, invirtiendo para el impulso de proyectos productivos u otros proyectos).</p>
<p>Sector privado</p>	<p>Empresas privadas o conjuntos privados de actores colombianos (del nivel nacional o regional) o de actores internacionales</p>	<p>Representan intereses económicos privados en torno a los usos del suelo y subsuelo y/o aprovechamiento general económico de los recursos naturales de la región. También pueden promover iniciativas de desarrollo económico regional.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Botero Ospina (2022) y Valderrama (2019).

Hay que resaltar que la horizontalidad de la gestión territorial de la Amazonía atraviesa reconocimientos como las ETI (Entidades Territoriales Indígenas),¹⁰ que existen desde 1991, y que hacen parte de la estructura político-administrativa estatal. No obstante, en el período de estudio 1991-2016 sobresale que los Territorios Indígenas aún no se habían puesto en funcionamiento en Colombia y que su formalización sólo ocurrió en el año 2018 (Valderrama, 2019). Es pertinente considerar esto dentro de la gobernanza territorial porque representa limitaciones para el reconocimiento de ciertos sectores regionales, como las autoridades indígenas, y para su capacidad de acción. Más aun, si se tiene en cuenta que se espera que las ETI permitan el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, así como su autonomía y gobierno propio.¹¹

Por otro lado, considerando que en este artículo se ha afirmado que la Amazonía colombiana es escenario de una superposición de figuras territoriales, debe decirse que, así como son diferentes las formas verticales y las horizontales de la gobernanza, también existen diferentes tipos de figuras territoriales. Según Valderrama (2019), cada tipo tiene unos instrumentos propios de ordenamiento y de gestión, lo que implica unas dinámicas distintas. Así, las figuras de tipo político-administrativo (que son las entidades territoriales: departamentos, municipios y territorios indígenas) manejan unos instrumentos que involucran a las Corporaciones Ambientales y los lineamientos definidos por el nivel nacional en cuanto a desarrollo económico. Mientras tanto, las figuras de protección ambiental (Reservas Forestales y Parques Nacionales Naturales) requieren Planes de Manejo del orden nacional o Planes de Vida, según si se trata o no de territorios de propiedad colectiva indígena.

Un rasgo que sobresale de esta intersección que sucede en la Amazonía colombiana, a saber, el encuentro entre lo político-administrativo y la protección ambiental, es que refiere una gobernanza ambiental, en donde se administra el ambiente desde una mirada de los recursos comunes y las reglas de uso y políticas de gestión surgen a partir de actores heterogéneos que discuten en un territorio descentralizado (Palacio, 2015, En Valderrama, 2019).

Por último, considerando la coyuntura de construcción de paz reciente, se pueden resaltar algunos espacios e instancias definidos en el Acuerdo Final de Paz de La Habana que aportan a la coordinación entre sectores sociales en los niveles local y regional. En materia socioambiental y sociopolítica, un ejemplo son los mecanismos definidos en torno a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que, en el noroccidente amazónico, esperan proyectarse en 3 subregiones: Macarena-Guaviare, Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño, y Putumayo.

La concepción de estos programas y, en general, el enfoque territorial del Acuerdo implica reconocer que existen condiciones económicas, culturales y sociales específicas en diferentes territorios del país, dado que algunos han vivido con mayor impacto el conflicto armado interno. Por ello, prevé la creación de instancias de participación regionales que combinan una articulación horizontal y una vertical, y en donde diversas autoridades territoriales y sectores

¹⁰ “Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) son una figura político administrativa que reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, así como su participación en tanto autoridades en la planificación territorial y la toma de decisiones” (Valderrama, 2019, p.20).

¹¹ Se recomienda estudiar el trabajo investigativo y de acompañamiento que algunas fundaciones han venido realizando al respecto. Por ejemplo, “Camino a la formalización de las entidades territoriales indígenas” de Gaia Amazonas (2024).

discuten la gestión de sus territorios y la Reforma Rural Integral. Con ellas también se busca aportar a la creación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (Cruz Ortega, 2023).

Estas instancias de participación promueven discusiones horizontales entre sectores regionales, en donde se acuerdan planes iniciales, y más adelante estas discusiones ascienden a niveles regionales superiores. Así, se inicia en el nivel local (núcleos veredales de las Asambleas Comunitarias) con la construcción conjunta de los Planes de Acción del respectivo PDET, luego se pasa al nivel municipal de las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y después se asciende al nivel subregional de Comisiones Regionales de Planeación Participativa. En el caso de los PDET que se desarrollen en territorios con presencia de grupos étnicos, debe tenerse en cuenta la armonización de estos programas con los planes de vida, de salvaguarda, de manejo ambiental y ordenamiento territorial propios.

En el noroccidente amazónico también se espera que participen otros actores, además de los mencionados, y que estos puedan tener una institucionalidad propia. Tal es el caso de organismos internacionales, como las Naciones Unidas, que hacen presencia en territorios del noroccidente amazónico en asuntos como el acompañamiento y monitoreo de procesos relativos a la paz.¹² Asimismo, se espera que en los territorios colombianos priorizados en el Acuerdo (los PDET) se realice una zonificación ambiental que permita delimitar la frontera agrícola y caracterizar el uso de las áreas que requieren un manejo ambiental especial (MinAmbiente, s.f.).

Hasta aquí hemos visto las aplicaciones del concepto de gobernanza, por qué en el caso latinoamericano y colombiano es tan importante el factor territorial y de qué manera las relaciones horizontales (tripartitas) se han configurado en la Amazonía. Ahora, para ilustrar más claramente el escenario en que los actores regionales convergen y las condiciones con las que deben lidiar, se presenta la matriz del problema (issue matrix).

Gobernanza territorial en el noroccidente amazónico colombiano, 1991-2016: la horizontalización de las relaciones en el territorio

La siguiente matriz aborda algunas de las principales problemáticas socioambientales y sociopolíticas del noroccidente amazónico colombiano, ocurridas durante el período 1991-2016, destacando sus niveles de impacto (filas de la tabla) y dimensiones relevantes a estudiar (columnas de la tabla).

¹² En Valderrama (2019) se estudia más sobre la interacción entre organismos internacionales y autoridades indígenas amazónicas y lo que ello implica para la legitimidad indígena.

Tabla 2. Matriz del problema sobre la gobernanza en el noroccidente de la Amazonía colombiana. Período 1991-2016

Niveles de impacto y evolución del conflicto/Dimensiones relevantes a estudiar	Dimensión política	Dimensión económica	Dimensión social	Dimensión ambiental	Dimensión de seguridad
<p>Nivel nacional colombiano</p>	<p>Años 80 y primeros años 90: movilizaciones sociales en Colombia y discusiones en torno a la prestación de servicios básicos por parte del Estado, pero también a partir de las desigualdades estructurales entre diferentes regiones colombianas (Gutiérrez Sanín, 2010; Falletti, 2006). Movilizaciones sociales y comunitarias en el noroccidente amazónico colombiano durante la misma época (Ciro Rodríguez, 2018; Moreno Guerra, 2015). Primeros años 2000: condicionamiento de la inversión pública en función del conflicto armado interno (Galindo Hernández, 2005). Ley 1776 de 2016, por la que se crearon las ZIDRES. Baldíos de la nación.</p>	<p>Últimos años 1990 y primeros 2000: críticas en torno a la estigmatización nacional del noroccidente amazónico y sus poblaciones a partir del recrudecimiento del conflicto armado (Ciro Rodríguez, 2018; Moreno guerra, 2015) y primeros reconocimientos constitucionales de las autoridades indígenas amazónicas. Expedición de la Ley 743 de 2002, por la que se regula el trabajo de las Juntas de Acción Comunal en Colombia. Movilizaciones campesinas y Paro Nacional de 2013 y 2014.</p>	<p>Ley 99 de 1993, por la que se creó el Sistema Nacional Ambiental. Ley 160 de 1994, por la que se adoptó la figura Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como política pública de desarrollo rural. Años 2002-2012: gran reducción de los bosques nativos amazónicos por actividades económicas y presiones sobre los suelos (boom extractivo) de la subregión por intereses económicos (Díaz Parra, 2019). Finales del siglo XX-2016: superposición de diferentes figuras territoriales en la Amazonía (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016; Valderrama, 2019).</p>	<p>Últimos años 1990: recrudecimiento del conflicto armado interno ante el rompimiento de los diálogos de paz de 1998-2002, dinamización del accionar de distintos grupos armados y disputas territoriales. Particular impacto de las dinámicas de fuego en el noroccidente amazónico al haber sido sede de los diálogos de paz de 1998-2002 (Ciro Rodríguez, 2018; Moreno Guerra, 2015). Primeros años 2000: securitización como respuesta estatal (Galindo Hernández, 2005). Presencia de organismos internacionales en</p>	
	<p>En general, persistencia histórica del conflicto armado interno en Colombia y su marcada expresión en el noroccidente amazónico. La Amazonía como lugar de frontera. El problema de las tierras y la concepción de baldíos de la Nación. Las áreas no municipalizadas de la Amazonía colombiana y sus efectos en la gobernanza territorial</p>				

<p>Nivel regional-intermedio</p>	<p>Últimas décadas del siglo XX: organización social campesina en el noroccidente amazónico y constitución de una autoridad regional campesina en territorios del piedemonte amazónico (Fajardo Montaña, 2017, en Salgado Ruiz, 2018). Años 1990 y primeros 2000: poca legitimidad del Estado colombiano en el noroccidente amazónico, el problema de las drogas y el recrudecimiento del conflicto armado interno (Ciro Rodríguez, 2018; Moreno Guerra, 2015). Período 1991-2016: falta de formalización en Colombia de las Entidades Territoriales Indígenas (Valderrama, 2019).</p>	<p>Disputas territoriales entre distintos grupos armados por el control de actividades económicas (Galindo Hernández, 2005). Mayor flujo de dinero efímero en la región con motivo de las bonanzas cocaleras (Ciro Rodríguez, 2018).</p>	<p>Últimas décadas del siglo XX y primeros años 2000: procesos de urbanización de la Amazonía colombiana y su integración al sistema urbano nacional (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2015). Últimos años 1990 y primeros 2000: consolidación de iniciativas organizativas campesinas (Moreno Guerra, 2015). Años 2000: dinamismo regional y difícil relacionamiento al interior de algunas comunidades locales y regionales (Ciro Rodríguez, 2018). Desarticulación de los núcleos urbanos amazónicos y debilidad de los vínculos urbano-rurales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).</p>	<p>Posterior al rompimiento de los diálogos de paz de 1998-2002: mayor presión sobre los suelos y recursos naturales en territorios del piedemonte amazónico, como el departamento de Caquetá, con fines de explotación económica y boom extractivo en municipios como San Vicente del Caguán (Díaz Parra, 2019). Años 2000 en adelante: deforestación en el noroccidente de la Amazonía colombiana por actividades económicas y explotación de recursos naturales/ usos del suelo (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2015). Conflictos entre colonos, campesinos y territorios colectivos indígenas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019)</p>	<p>territorios del noroccidente amazónico con mayor incidencia del conflicto armado interno (Valderrama, 2019).</p>
<p>Nivel local</p>		<p>Finales de los años 1990: entrada de recursos económicos a la región durante la coyuntura de los diálogos de paz de 1998-2002. Gestión económica propia de las comunidades campesinas para la atención provisional de necesidades sociales, como forma de construcción local de Estado (Moreno Guerra, 2015).</p>			

Fuente: elaboración propia a partir de información de Barreto García (2023), Giro Rodríguez (2018, 2020), Díaz Parra (2019), Galindo Hernández (2005), Gutiérrez Sanín (2010), Gutiérrez Rey, Acosta Muñoz y Salazar Cardona (2004), Launay (2005), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019), Moreno Guerra (2015), Salazar Cardona y Riaño Umbarila (2016), Salgado Ruiz (2012, 2018) y Valderrama (2019).

En términos generales, se identifican dos grandes esferas de análisis: tierra e institucionalidades, y construcción de paz y configuraciones territoriales. No obstante, se aclara que una característica de las dinámicas socioambientales y sociopolíticas del noroccidente amazónico es la dificultad de estudiar sus dimensiones y niveles de manera aislada, por lo que se recomienda una perspectiva de intersecciones.

Primero, en los años 1990 también se presentaron movilizaciones sociales frente a asuntos como la prestación de servicios básicos, como ocurría en la misma época en otros lugares y regiones de Colombia, pero esta subregión tuvo el factor adicional de la tenencia y uso de la tierra, lo que llevó a discusiones como el reconocimiento de las comunidades campesinas como colonos históricos y habitantes de predios de Parques Nacionales Naturales. Autoras como Ciro Rodríguez (2018) y Moreno Guerra (2015) han estudiado que estas movilizaciones incluyeron prácticas organizativas locales, como la consolidación de asociaciones campesinas y Juntas de Acción Comunal, y reclamaciones frente a la constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como política de reforma rural. Esto derivó en una forma específica de relacionarse con la institucionalidad estatal, en la que se reclamaba el reconocimiento de derechos para los campesinos en el marco de discusiones sobre la tenencia y uso de la tierra, sobre drogas y cultivos de hoja de coca, entre otros, y las comunidades habitantes del noroccidente amazónico terminaron supliendo provisionalmente algunas necesidades básicas mientras seguían a la espera del reconocimiento por parte del nivel nacional.

En un sentido parecido, Salgado Ruiz (2012) resalta que, a finales del siglo XX, en la Amazonía noroccidental fue importante el papel del campesinado en la construcción social de estos territorios. Se dieron procesos organizativos que dieron cabida a nuevas relaciones sociales sobre asuntos agrarios, asuntos de institucionalidad en lo local y de reconocimiento de derechos fundamentales, identidades culturales, cuidado del medio ambiente y gestión territorial, etc.

Por otro lado, se observa que en el período 1991-2016 el fenómeno de superposición de figuras territoriales en la Amazonía se sostuvo. Como se mencionó en secciones anteriores, esto no sólo tiene implicaciones en lo relativo a las poblaciones campesinas mestizas y el cuidado del medio ambiente, sino también en cuanto a las comunidades y autoridades indígenas de la región y su participación en las discusiones sobre gobernanza territorial.

Frente a la dimensión ambiental, sobresale la constante transformación socioeconómica y socioambiental de la Amazonía, lo que se ha reflejado en las visiones que se tienen sobre ella como región. Así, por ejemplo, en un primer momento predominó la visión de la Amazonía como lugar de colonización nacional y sitio de dinámicas agrarias, que fue una visión propia de las últimas décadas del siglo XX (Gutiérrez Rey, Acosta Muñoz y Salazar Cardona, 2004).¹³ Luego, con el paso de los años, se empezó a instalar la visión sobre la necesidad de estudiar este territorio a partir de los asentamientos poblacionales que se han ido acumulando, pues en él ocurren complejos procesos de construcción social (como la aparición de nuevas y diferentes subregiones en su interior), procesos de urbanización por medio de infraestructura de conexión vial con otras regiones colombianas (como el Pacífico) y su integración como región al sistema urbano nacional, a pesar de que se ha mantenido como periferia de dicho sistema (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2015).

¹³ Al hablar de la Amazonía colombiana, uno de los estudios más frecuentemente citados para el siglo XX es *Colonización, coca y guerrilla*, de Jaramillo, Mora y Cubides (1989).

De las dimensiones social, política y económica, sobresalen dinámicas como las movilizaciones sociales y paros campesinos de los años 2013 y 2014, ocurridos en diferentes departamentos y regiones de Colombia. En ellas se presentaron reclamaciones de garantías¹⁴ para el sector agrario, el derecho a la protesta, la construcción de paz¹⁵ y también se incluyeron críticas contra lo que más tarde se conoció como la Ley ZIDRES (2016). Esto último sobresale para los años recientes, pues ante la coyuntura que se espera de reforma rural integral (RRI), a partir de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, resurgen discusiones como la existencia, titulación y manejo de baldíos de la Nación.¹⁶

En cuanto a la construcción de paz y las configuraciones territoriales, sobresale que a finales de los años 1990 el noroccidente amazónico (en particular, el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá) fue establecido como la sede oficial de los diálogos de paz de 1998-2002, entre el Gobierno Nacional y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Este antecedente permite distinguir un antes y un después del rompimiento de los diálogos y las configuraciones territoriales que alentó.

Por un lado, en el antes, existió un ambiente de oportunidad política y económica para la región y para el país, pues los diálogos se presentaron como posibilidad de lograr una apertura política y una salida pacífica al conflicto armado. Esto representó un momento propicio para que las iniciativas comunitarias preexistentes se consolidaran o para que surgieran nuevas, así como se presentó un flujo de recursos económicos hacia la región por parte de agencias internacionales y por parte de diferentes actores que apoyaron proyectos sociales y los diálogos de paz en sí. Este flujo también contribuyó a las comunidades y a sus procesos organizativos y se presentaron movimientos poblacionales en diferentes territorios locales ante el contexto de oportunidades (Moreno Guerra, 2015).

En cuanto al momento posterior al rompimiento de los diálogos, sobresale un recrudecimiento del conflicto armado interno en el país, que se manifestó en la dinamización de diferentes grupos armados y en un énfasis estatal del componente militar en los primeros años 2000. En ello la dimensión de seguridad es clave porque se presentó la expansión del accionar de las FARC-EP, la expansión de grupos paramilitares en zonas de previo dominio guerrillero y posteriores disputas territoriales entre ambos por el control de actividades económicas que les permitiera financiarse (Galindo Hernández, 2005). Estas actividades incluyeron los impuestos al gramaje de pasta base de coca y el tráfico de gasolina, así como el control de secuestros y extorsiones, entre otras.

Igualmente, si bien en los años previos a este recrudecimiento el componente organizativo comunitario se había fortalecido con ocasión de los diálogos de paz de finales de los años 90, en los primeros años 2000 se vieron efectos como la configuración de relaciones de desconfianza al interior de las comunidades, pues era difícil identificar al otro o su rol/perfil dentro del conflicto armado (Ciro Rodríguez, 2018).

¹⁴ Por ejemplo, garantías de producción relacionadas con precios de los insumos y fertilizantes, créditos bancarios, precios de los productos importados, entre otras (Dorado, 28 de enero de 2014).

¹⁵ Para un estudio más detallado sobre cada uno de los puntos del pliego discutido en estas movilizaciones y paros nacionales, se recomienda el artículo de Ordóñez (12 de mayo de 2014).

¹⁶ En su momento, la ley ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social) recibió críticas que la relacionaban con el incentivo de capital privado y la posible adjudicación de territorios baldíos de la Nación a empresas privadas. Al respecto, se recomiendan investigaciones como la de Barreto García (2023).

En cuanto a la dimensión política y social, vista desde el nivel nacional y con efectos en los niveles regional y local, la misma autora también resalta la poca legitimidad que el Estado colombiano ha tenido históricamente en la región. Esto, como resultado de la convergencia de diferentes factores, como las tensiones históricas en torno a la figura estatal en sí misma y la presencia institucional estatal (más allá de lo militar) en lugares de frontera, la tenencia y uso de la tierra, la presencia de empresas privadas y la explotación de recursos naturales, la intensificación del conflicto armado interno en los años recientes, entre otros.

El punto álgido de los primeros años 2000 se reflejó, por un lado, en que la persistencia de las dinámicas de fuego fue respondida por el Estado colombiano a través del condicionamiento de las inversiones sociales en ciertos territorios según su avance y a través del mayor énfasis en lo militar (Galindo Hernández, 2005).

Por otro lado, sobre el período de estudio 1991-2016 hay que resaltar que las dinámicas socioambientales de la Amazonía no sólo se entienden por su contenido local y regional, sino también por el plano internacional. Además de lo expuesto hasta ahora, este tiempo también coincidió con discusiones globales en las que se fue creando, cada vez más, una conciencia sobre la importancia de los asuntos ambientales: tanto en lo relacionado con los servicios que la naturaleza presta a las poblaciones, como frente a las concepciones de desarrollo económico y las presiones que genera para el medio físico. Un ejemplo de ello son las convenciones de Cambio Climático (1992), el convenio de Diversidad Biológica (1993) y la de Lucha contra la Desertificación (1994).¹⁷ En el caso de Colombia, específicamente, el período 1991-2016 coincidió con la creación del sistema nacional ambiental (SINA), con el que se esperaba un impacto a favor del cuidado del medio ambiente.

A pesar de estos cambios contextuales favorables, entre los años 2002 y 2012 en el noroccidente amazónico se presentó una gran reducción de los bosques nativos por actividades como: cultivos de uso ilícito (principalmente hoja de coca), deforestación y diferentes actividades extractivas (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016; Valderrama, 2019). Algunos autores y autoras exponen que, posterior al recrudecimiento de los primeros años 2000 del conflicto armado interno, se presentó un boom extractivista en la subregión, dando la coincidencia entre factores como la intervención armada estatal y expansiones económicas y/o prácticas de concentración de tierras.¹⁸ De lo anterior se observa que la complejidad socioambiental de la Amazonía colombiana no sólo implica diferentes relaciones y modos de gobernanza, como se ha estudiado en este artículo, sino también el encuentro entre el plano internacional y las realidades nacionales, intermedias y locales.

Frente a la implementación del Acuerdo que se espera después del 2016, algunas investigaciones sugieren la posibilidad de que surjan nuevos conflictos, no armados, sino ambientales y sociales, y proponen la pertinencia de iniciativas de paz construidas desde los niveles local y regional (Arias, 2020) y otras que abordan los retos específicos de regiones

¹⁷ Se recomienda la investigación de Guhl Nannetti y Leyva (2015), en donde los autores analizan detalladamente la complejidad de la institucionalidad ambiental colombiana y, van más allá, identificando las etapas de evolución de la gestión ambiental institucional. Exponen la siguiente transición del sistema: de una etapa conservacionista pasó a una de desarrollo sostenible y de gestión ambiental integral hasta llegar a una de privatización de la gestión del medio ambiente.

¹⁸ En el campo de los estudios amazónicos, existen investigaciones al respecto. Algunas de ellas son Ciro Rodríguez (2020, 2018), Díaz Parra (2019), Moreno Guerra (2015), Salazar Cardona y Riaño Umbarila (2016), Salgado Ruiz (2018, 2012), Serje de la Ossa (2011).

como la Amazonía, entre otras, en donde se debate sobre las disputas territoriales del conflicto armado en torno a los recursos naturales y si el medio ambiente debe ser reconocido o no como víctima de este (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco y Durán Crane, 2017).

Por último, se ha mencionado que los contenidos regionales del noroccidente amazónico dan cuenta de dinámicas locales que existían previo al Acuerdo de Paz de La Habana. Sin embargo, con miras a la etapa posterior a la firma, se puede documentar que algunas propuestas reconocen la importancia de la participación comunitaria local en un contexto de construcción de paz. Así, por ejemplo, Firchow (2020) aborda el enfoque de paz cotidiana, en donde critica las intervenciones externas (presencia de organismos y agencias internacionales) hacia comunidades locales colombianas que han vivido el conflicto armado y cuestiona que esto no siempre conduce a la efectividad de la paz o a la construcción de unos indicadores de medición ajustados a las vivencias de las poblaciones.

Esto es importante resaltarlo considerando que, como se ha visto en esta investigación, se espera que otros actores se sumen a las discusiones territoriales de gobernanza en el marco de la construcción de paz. Sin embargo, en Valderrama (2019) se han recogido algunos testimonios de autoridades indígenas amazónicas, en donde se aborda que ello no siempre conlleva una discusión más fluida en lo regional y local, lo que ha dado origen a propuestas no hegemónicas, en donde los pueblos indígenas puedan aportar significativamente desde una mirada integradora entre seres humanos, prácticas ancestrales y naturaleza.

Visto todo lo anterior y a partir del propósito inicial de este artículo, a saber, comprender cómo se construye el diálogo de gobernanza territorial en el noroccidente amazónico colombiano durante los años 1991-2016 y los retos o discusiones que plantea para la construcción de paz, se plantean tres conclusiones.

Conclusiones

1. La complejidad de la construcción de paz en el noroccidente amazónico atraviesa simultáneamente 3 perspectivas: la primera implica reconocer que este conflicto armado interno ha sido del tipo conflicto prolongado; la segunda, que, al ser un conflicto prolongado, su construcción de paz requiere una mirada, no que pretenda ver la paz como un conjunto definido de actividades a realizar, sino que aborde diferentes niveles y enfoques (Lederach, 2007) y la tercera, el recordatorio de que la Amazonía es un lugar de frontera (Serje, 2011) y que ello tiene unas implicaciones contextuales específicas.

En cuanto a lo primero, debe decirse que un conflicto de larga duración es aquel que se extiende en el tiempo, presentando períodos esporádicos en donde la guerra fluctúa en intensidad y frecuencia (Azar, Jureidini y McLaurin, 1978) y que un conflicto armado como el colombiano se caracteriza por que, cuando se ha extendido tanto en el tiempo, sus retos incluyen raíces cada vez más profundas (Lederach, 2007).

Sobre lo segundo y tercero, se identifica una intersección en el caso de estudio. Por un lado, los lugares de frontera y la referencia a las fronteras internas del país recuerdan que estos, al ser periféricos, terminan convirtiéndose en sitios en donde la excepción se convierte en norma (Serna Dima, 2011) y diversas dinámicas sociales se van acumulando. Se puede decir que el noroccidente amazónico presenta características que se ajustan a los territorios periféricos, pues ha sido visto como un reto que el Estado

debe conquistar para evitar que sea un obstáculo para la integración o desarrollo nacional (Serje, 2011). Esto se reflejó durante los primeros años 2000, cuando el mayor énfasis estatal en lo militar no sólo atendió las dinámicas del conflicto armado, con miras a evitar que la región fuera administrada por los grupos armados ilegales, sino que también pasó a determinar otras esferas, hasta el punto de condicionar la inversión pública de la atención social.

Como se vio en este artículo, dicha acumulación de hechos y problemáticas refiere temáticas de ordenamiento territorial, funciones político-administrativas de los niveles estatales, reconocimiento de los demás actores y sectores sociales regionales, desigualdades estructurales entre diferentes regiones colombianas, reconocimiento de la diversidad étnica amazónica, cuestionamientos a la legitimidad del Estado en la subregión, entre otras. Todas ellas plantean discusiones que en ocasiones apuntan más a la gobernabilidad, que a la gobernanza, y cuestionamientos sobre cómo el Estado puede abordar esta región con miras a la construcción de paz. Sin embargo, la gobernabilidad, si bien es importante, hace parte de los retos de mediano plazo de la construcción de paz, no de corto plazo (Lederach, 2007); en el que se atienden asuntos más inmediatos como las crisis, emergencias y el alto al fuego.

Este es el otro lado de la primera conclusión que aquí se plantea: la paz requiere la participación coordinada de múltiples actores y actividades (para transformar un conflicto), lo que tiene en común con la gobernanza, pero también es un proceso que puede presentar retos diferentes dependiendo de si su abordaje se realiza en el corto, mediano o largo plazo. Por ello, se propone que una de las claves para entender la gobernanza territorial en este contexto es reconocer la importancia de una visión espacial (que son todas las dinámicas, hitos y sectores sociales estudiados), pero también una visión temporal y adecuada por momentos.

Es rescatable que en el diseño del Acuerdo Final de Paz de 2016 ya existen instrumentos y mecanismos que aportan a esta visión temporal y por plazos que alimenta a la gobernanza territorial. Ejemplo de ello son los mecanismos de participación y construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y aquellos definidos para la participación en política de antiguos miembros de las FARC-EP y el fortalecimiento de la participación social y comunitaria. Sin embargo, debe entenderse que, de no incorporarse al mismo tiempo una visión espacial y una temporal, el avance de la construcción de paz en el noroccidente amazónico podría enfrentarse al reduccionismo de escoger entre gobernabilidad y gobernanza, como si fueran excluyentes, aun cuando las dos hacen parte del problema.

Asimismo, considerando esta visión por plazos o momentos y las implicaciones contextuales específicas de la Amazonía, es relevante considerar esto en función del posible surgimiento de nuevos grupos armados o grupos disidentes en la etapa de la implementación del Acuerdo (Álvarez Vanegas, Pardo Calderón y Cajiao Vélez, 2018).

2. La segunda tiene que ver con las problemáticas que conlleva hablar de la descentralización en Colombia, que es un tema que termina saliendo a colación cuando se habla de gobernanza. Si bien las reformas descentralizadoras de finales del siglo XX se presentaron como una respuesta a la crisis del Estado y a varios cuestionamientos que se venían acumulando por las desigualdades estructurales entre diferentes regiones,

en el período de estudio se observa que algunos asuntos de la descentralización quedaron pendientes¹⁹ y que esto ha tenido unas repercusiones en la Amazonía. Por ejemplo, si bien la gobernanza va más allá de lo estatal y existen formas horizontales que aportan a los niveles subnacionales, en el período de estudio 1991-2016 aún persistía la falta de formalización de figuras como las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). Así como estas son clave para la gobernanza territorial (Valderrama, 2019), también ocurre que la descentralización no logró solucionar discusiones como la superposición de figuras territoriales en la región.

De allí debe entenderse que la interdependencia entre sectores sociales, que caracteriza a la gobernanza como concepto, también puede implicar que los asuntos pendientes de la propuesta estatal de descentralización tengan la capacidad de limitar la acción de algunos sectores sociales amazónicos, en el marco de las relaciones de gobernanza.

3. La tercera es que la construcción de paz en el noroccidente amazónico conlleva el reconocimiento de visiones encontradas frente a temas como la legitimidad y la gobernanza y frente a cómo abordar el conflicto armado y cómo entender la paz. Se rescata que los contenidos analizados en este artículo muestran que en Colombia, previo a la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016, ya existían mecanismos para unas formas horizontales de gobernanza; incluyendo el cogobierno. Conceptualmente se identifica al cogobierno como un modo de gobernanza (Kooiman, 2004) y ejemplo de ello es la existencia de órganos de control del nivel nacional, instancias coadministradoras en los niveles intermedio y local (Botero Ospina, 2022) y el reconocimiento constitucional de las autoridades territoriales indígenas amazónicas (Valderrama, 2019). Por ello, no es posible afirmar que el actual modelo estatal no es funcional o no aportaría a las discusiones de gobernanza territorial en el marco de la construcción de paz. No obstante, se deben destacar asuntos como: existen visiones encontradas frente a la poca o mucha legitimidad que el Estado colombiano pueda tener en el noroccidente amazónico al momento de iniciar un diálogo, debido a dinámicas históricas de violencia y cuestionamientos desde poblaciones locales en torno al énfasis militar estatal y procesos de estigmatización (Ciro Rodríguez, 2020, 2018; Moreno Guerra, 2015). Pero también existen visiones encontradas frente a la poca o mucha legitimidad real que los pueblos indígenas amazónicos puedan tener en la toma de decisiones durante las discusiones de gestión territorial, a pesar de que constitucionalmente tienen un reconocimiento como entidades territoriales (Valderrama, 2019).

En cuanto a las visiones sobre el conflicto armado y la paz, se observa que en algunos momentos del período 1991-2016 se registraron picos de recrudecimiento armado y que ello trajo unos efectos en cuanto a la garantía de derechos fundamentales y humanos de las poblaciones de regiones específicas (Launay, 2005), efectos para el medio ambiente y su transformación (Díaz Parra, 2019; Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016) y críticas frente a la falta de reacciones y respuestas estatales que atendieran otros asuntos

¹⁹ Se recomienda la investigación de Devia Ruiz (s.f.). Esta autora aborda cuestionamientos relacionados con los departamentos como nivel intermedio del poder ejecutivo, contradicciones constitucionales que ella identifica en cuanto a la poca o mucha autonomía que las entidades territoriales tienen respecto de las autoridades nacionales, desarticulación de los procesos de planificación entre los diferentes niveles estatales, restricción de recursos para las entidades territoriales más allá del sector educación y salud, la inexistencia de una estructura normativa que acompañe a la figura asociación de municipios, entre otros temas.

públicos, como lo social, en pro de la construcción de paz (Ciro Rodríguez, 2018, 2020; Galindo Hernández, 2005; Moreno Guerra, 2015). Por último, si bien después de la firma del Acuerdo Final se abandonó la lógica de confrontación y, en su lugar, se introdujo la visión de que el conflicto armado debe ser transformado progresivamente en paz a partir de la atención de diferentes puntos de agenda (Cruz Ortega, 2023), también existen críticas sobre la necesidad de no construir la paz desde el nivel nacional sino regional y local (Arias, 2020; Firchow, 2020; Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco y Durán Crane, 2017).

Referencias

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA [Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP]. 12 de noviembre de 2016.

Álvarez Vanegas, E., Pardo Calderón, D. y Cajiao Vélez, A. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Serie Informes No. 30 (abril 2018).

Arias, S.C. (2020). MULTIFUNCIONALIDAD DE LA VIDA CAMPESINA EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS AMBIENTALES Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 21(2), 158-176.

Azar, E. E., Jureidini, P. y McLaurin, R. (1978). Protracted social conflict: theory and practice in the Middle East. *Journal of Palestine Studies*, 8 (1), 41-60.

Barreto García, J. C. (2023). Zonas de Reserva Campesina e implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 53(2), 1-25.

Botero Ospina, M. H. (2022). *ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN, COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. MANUAL DE FORMACIÓN PARA ESTUDIANTES* [Sin publicar]. Universidad del Rosario.

Buitrago Pérez, S. y Mora Calderón, B. S. (2021). Descentralización en Colombia: impactos socioeconómicos y político territorial. *I+D Revista de Investigaciones*, 16 (2, Julio-Diciembre de 2021), 129-139.

Cancillería (s.f.). *ABC DEL ACUERDO FINAL. CARTILLA PEDAGÓGICA. ACUERDO FINAL para la TERMINACIÓN DEL CONFLICTO y la construcción de una PAZ estable y duradera* [Archivo PDF]. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>

Ciro Rodríguez, E. (2020). *Levantados de la selva. Vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá*. Ediciones Uniandes.

Ciro Rodríguez, E. (2018). Las tierras profundas de la “lucha contra las drogas” en Colombia: la ley y la violencia estatal en la vida de los pobladores rurales del Caquetá. *Rev. Colomb. Soc.y Sigma*, 41(Suplemento), 105-133.

Cruz Ortega, S. P. (2023). *Unidad didáctica. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*. Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública.

Devia Ruiz, S.P. (s.f.). La Descentralización en Colombia: Un Reto Permanente. *ib-Revista de la información básica*. 1 (2), 1-6.

Díaz Parra, K. (2019). Boom extractivo en San Vicente del Caguán. *Noche y niebla*, Caso tipo no. 15 (mayo 20 de 2019). 54-58.

Dorado, F. (28 de enero de 2014). *La fuerza e impacto del paro nacional agrario*. <https://www.semillas.org.co/es/la-fuerza-e-impacto-del-paro-nacional-agrario>

Faletti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo económico*, 46 (183), 317-352.

Firchow, P. (2020). *Recuperando la paz cotidiana: voces locales para la medición y evaluación después de la guerra*. Editorial Universidad del Rosario.

Gaia Amazonas (2024). *Camino a la formalización de las entidades territoriales indígenas* [Archivo PDF] <https://gaiaamazonas.org/wp-content/uploads/2024/10/Camino-de-las-entidades-territoriales-indigenas-a-la-COP16.pdf>

Galindo Hernández, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7 (Número especial, agosto, 2005), 496-543.

Garavito González, L., Gómez Zárate, P. y Palacio Tamayo, D. (2018). Gobernanza territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales actores y problemáticas. *Perspectiva Geográfica*, 23(1), 11-30.

Guhl Nannetti, P. y Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia y Foro Nacional Ambiental.

Gutiérrez Rey, F., Acosta Muñoz, L. E. y Salazar Cardona, C. A. (2004). *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI-, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colciencias.

Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. En Konrad Adenauer Stiftung (Ed.), *25 años de la descentralización en Colombia* (pp-11-54).

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2004 (16), 171-194.

Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, diciembre de 2005 (85), 91-105.

Lederach, J. P. (2007). (2Ed.). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Justapaz, CRS, PNUD.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.). *Plan de Zonificación Ambiental*. <https://www.minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-territorial-y-sistema-nacional-ambiental-sina/plan-de-zonificacion-ambiental/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Plan%20de,desarrollo%20con%20enfoque%20territorial%20%E2%80%93%20PDET>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). *MOTRA. MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA*. MinAmbiente y Departamento Nacional de Planeación.

Moreno Guerra, D.M. (2015). *“EL ESTADO SOMOS NOSOTROS”:* PRÁCTICAS ORGANIZATIVAS COMUNITARIAS DE LA ZONA RURAL DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN-CAQUETÁ, COMO MATERIALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LOCAL EN COLOMBIA. [Tesis de maestría, Universidad de Los Andes]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/34351691-0af5-41ec-96f5-68dcb5b765cd/content>

Oliva, F. y Charbonnier, L. (2016). *CONFLICT ANALYSIS HANDBOOK. A field and headquarter guide to conflict assessments*. UNITED NATIONS SYSTEMS STAFF COLLEGE.

Ordóñez, F. (12 de mayo de 2014). *Anotaciones sobre el Paro Agrario y la expedición del Decreto 870 de 2014*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article14143>

Procuraduría General de la Nación-PGR-. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP-.

Redacción Pares. (08 de junio de 2016). *Impactos que tuvo el paro agrario*. <https://www.pares.com.co/post/impactos-que-tuvo-el-paro-agrario>

Rodríguez Garavito, C., Rodríguez Franco, D. y Durán Crane, H. (2017). *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Dejusticia.

Salazar Cardona, C.A. y Riaño Umbarila, E. (2016a). *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana, 2015. Vol. 1*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI.

Salazar Cardona, C.A. y Riaño Umbarila, E. (2016b). *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana, 2015. Vol. 2. Anexo cartográfico*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI.

Salgado Ruiz, H. (2018). *Don Armando Montaña Ríos: una historia oral de la acción colectiva del Guaviare, 1970-2010*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Salgado Ruiz, H. (2012). *El campesinado de la Amazonia colombiana: Construcción territorial, colonización forzada y resistencias*. [Tesis de Ph.D., Universidad de Montreal]. <https://umontreal.scholaris.ca/server/api/core/bitstreams/ee51061b-982e-4b35-94a3-fd1054748715/content>

Serje de la Ossa, M. R. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Ediciones Uniandes.

Serna Dimas, A. (2011). FRONTERAS, REFUGIOS Y ZONAS GRISES. Del margen de la ley al pliegue de la margen. En: Serna Dimas, A. y Gómez Navas, D. (Comp.), *TERRITORIOS Y DESARRAIGOS* (pp. 119-135).

Whittingham Munévar, M.V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *RAI. REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL*, Año 2010 (Número 2), 219-235.