

Capítulo 5

Territorio de Múltiples Territorios: la Región Administrativa y de Planificación Pacífico: ¿Territorio para quién?

Angie Katherine Mendieta Montoya

Resumen

La Región Administrativa y de Planificación Pacífico (RAP Pacífico) coexiste en un arreglo institucional, geográfico, coercitivo y territorial con las comunidades negras que ancestralmente han habitado el Pacífico colombiano, cohabitan en diferencia y en territorio yuxtapuesto. Formas de hacer territorio, desde lo concebido políticamente y a partir del individuo que habita y apropia su entorno desde su cosmovisión. Teóricamente situado en la noción de territorio multipolítico, con el propósito de entender cómo en un solo perímetro geográfico discurren diferentes territorialidades, actores y estructuras de poder. El método cualitativo, a través de trabajo de campo con las comunidades negras de Ladrilleros y Juanchaco en Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia permitió conocer relatos de vida y la cartografía social dando como resultado un ejercicio de comprensión de la diversidad territorial. Concluyendo, que el territorio se produce desde diferentes instancias y visiones; que, a su vez, requiere de escenarios de reconocimiento y participación efectiva.

Palabras clave:

Política gubernamental; Descentralización; Gobernabilidad.

Mendieta Montoya, A. K. (2024). Territorio de Múltiples Territorios: la Región Administrativa y de Planificación Pacífico: ¿Territorio para quién? En A. B. Bernalcázar (Ed). *Ciencias Sociales Aplicadas y Humanidades sobre América Latina. Volumen III*. (pp. 80-97). Religación Press. <http://doi.org/10.46652/religacionpress.238.c385>



Introducción¹

La definición de región como área con algún grado de homogeneidad respecto a algún criterio que le da identidad interna y diferencia externa, y regionalización como la intencionalidad y la acción de territorializar estas regiones con algún fin y agentes con sus competencias, ha sido asumido desde la constitución de los Estados modernos (posterior a la “Paz de Westfalia” de 1648 y el surgimiento de los Estados Nación sobre la base de la integridad territorial y soberanía nacional) como ejercicio de subdivisión territorial para en varias escalas o niveles, según las complejidades geográficas y sociales de cada Estado, mejorar las posibilidades de la administración y gestión.

En Colombia, república unitaria con un modelo descentralizador mixto, donde sólo una de las ramas del poder público, la ejecutiva, está descentralizada administrativa y políticamente, así como, desconcentrada territorialmente; las regiones, figuran como una estrategia de organización del territorio situadas en el nivel intermedio entre la nación y los departamentos, y el esquema asociativo territorial que agrupa mayor cantidad de entidades territoriales, delimitaciones geográficas delegadas constitucionalmente para cumplir con los fines del Estado.

Las regiones como otra forma de agrupar, ordenar y administrar el territorio se cristalizan en la Constitución Política de 1991, particularmente, en el artículo transitorio 39 se establece que el gobierno organizará e integrará la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual se encargará de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones necesarias para acomodar la división territorial del país. Paralelamente, el artículo transitorio 54 enuncia que el gobierno creará una ley que reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción; así, la ley para comunidades negras se aprobó como Ley 70 de 1993, reglamentada parcialmente en su capítulo III por el Decreto n.º 1745 de 1995, en el cual se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva.

La investigación sitúa maneras de construir territorio ya sea con el propósito de ordenarlo, administrarlo, planificarlo u habitarlo. En este entendido, una forma territorial subsume a las demás gracias a su perímetro geográfico, lo que no implica reconocimiento o vinculación efectiva en sus dinámicas administrativas. La Región Administrativa y de Planificación Pacífico como unidad socio espacial de análisis, que contiene, a las comunidades negras de Ladrilleros como unidad socio espacial de observación.

En este contexto, el objetivo de este estudio es analizar el proceso de conformación de la Región Administrativa y de Planificación Pacífico como territorio multipolítico analizado desde el constructivismo geográfico que permite aproximarse al estudio territorial a partir del sujeto como habitante y productor de lo social; una aproximación al conocimiento de la realidad a estudiar a partir del lugar percibido desde lo material y lo no material, y, en este sentido,

¹ Este capítulo hace parte de la investigación Des-encuentros territoriales entre el Consejo Comunitario de Ladrilleros y la Región Administrativa y de Planificación Pacífico, 1991 - 2021 del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas.

la geografía crítica desde los postulados sobre diferentes tipos de territorio complementan la investigación.

El documento consta de la siguiente estructura: el primer momento se encarga de ubicar el objeto de la investigación que es la Región Administrativa y de Planificación Pacífico a través de una caracterización en el contexto del ordenamiento territorial colombiano, así como explicar su conformación. Seguido, por un segundo apartado que se dedica a definir territorio–región explicados desde la diferencia y los traslapes territoriales, propicio para llegar al tercer momento del documento dedicado a los hallazgos y análisis de los resultados de la investigación.

Metodología

La investigación corresponde a un estudio cualitativo. Los métodos para la captura de la información en campo son: revisión documental, los documentos analizados en este estudio, llevan a la comprensión de las regiones en Colombia desde una perspectiva histórica hasta el actual ordenamiento territorial, aterrizando así, en la RAP Pacífico, documentos oficiales de conformación de la Región, marco normativo referente y plan estratégico. Mapa de actores, entrevistas semiestructuradas, relatos de vida, etnografía y observación participante, con agentes relevantes de la unidad de observación: líderes del consejo comunitario de Ladrilleros y asociaciones de base. Esto, con los retos propios de realizar trabajo de campo en una zona de país afectada por la violencia y con alta incidencia de grupos armados al margen de la ley, en este contexto, el panorama de desconfianza a la hora de realizar las entrevistas con los líderes y lideresas del Pacífico colombiano amenazados era de esperarse a pesar de contar con el permiso del Consejo, entrevistas no gravadas y sin consentimiento informado dada la propia realidad socio territorial de un lugar como Ladrilleros.

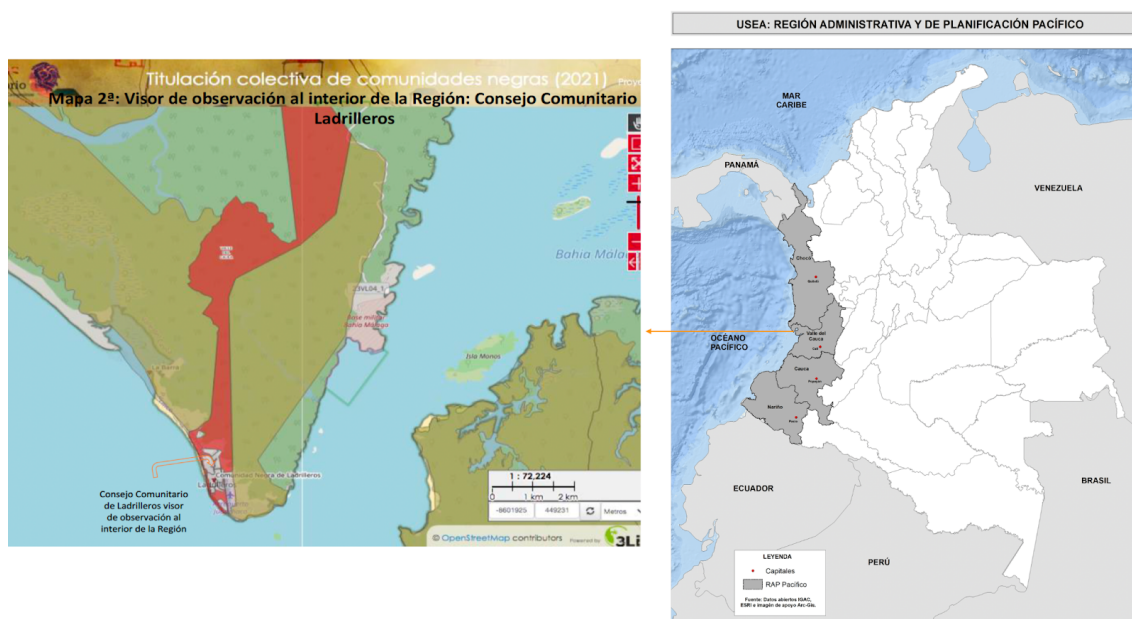
Los relatos de vida así surgieron como una estrategia paralela a las entrevistas semiestructuradas, ya no es sólo el líder de la comunidad en condición de vulnerabilidad por el propio abandono estatal, es también el individuo que habita y apropia el territorio experiencialmente y desde la tradición oral, habitantes con bajos niveles de alfabetización que con sus experiencias enriquecieron la investigación.

La etnografía y la observación participante, se adelanta en trabajo directo con asociaciones de base como Mujeres Ébano, Econatal y Fundancestral, relevantes desde las estrategias turísticas que de la RAP Pacífico se localizan en estas comunidades.

Resultados

Al ser el objeto de estudio de la investigación la región, se ubica para tal fin la Región Administrativa y de Planificación Pacífico como unidad socio espacial de análisis y al Consejo Comunitario de Ladrilleros como unidad socio espacial de observación en una temporalidad de 2016 cuando se crea la RAP Pacífico al 2023 momento en el cual culmina el trabajo de campo.

Figura 1. área de estudio.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos abiertos del IGAC y del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos.

En la imagen en referencia, el costado izquierdo ubica al Consejo Comunitario de Ladrilleros, en Bahía Málaga, Corregimiento de Bocas de San Juan en el área rural del Municipio de Buenaventura, en el Departamento del Valle del Cauca en la Región Administrativa y de Planificación Pacífico. Al lado derecho, se encuentra la Región Administrativa y de Planificación Pacífico conformada en 2016 por los cuatro departamentos del Pacífico colombiano: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Esta Región es una de las nueve conformadas en Colombia bajo la misma estrategia de cumplir con los fines del Estado y aliviar las asimetrías en términos de crecimiento y desarrollo para las unidades territoriales que la conforman.

La RAP Pacífico, integra 178 entidades territoriales entre municipios, distritos y resguardos indígenas, dejando claro en este punto, que los consejos comunitarios de las comunidades negras no gozan de la categoría de entidad territorial en el marco del ordenamiento territorial de Colombia. Una asimetría e invisibilización normativa.

La Región Pacífico en este escenario es altamente desequilibrada, en el Departamento de Chocó la mayoría de la población es rural, sus municipios son de cuarta categoría (Ley 617 de 2000) y cuenta con 127 resguardos indígenas. Por otra parte, el Departamento del Valle del Cauca tiene un 14.7% de población rural y sus municipios son de primera categoría. El Departamento del Cauca cuenta con una mayoría poblacional de tipo urbano, municipios de tercera categoría, el 21,06 % de sus habitantes son indígenas y dentro de su delimitación geográfica se ubican 108 resguardos indígenas y en el Departamento de Nariño, donde la mayoría de su población se circunscribe bajo la ruralidad, los municipios son de categoría primera y cuenta con 75 resguardos indígenas (Departamento Nacional de Planeación, Ficha Técnica Departamento del Cauca).

Respecto al índice de pobreza monetaria en la Región se encuentran evidentes divergencias, por ejemplo, los municipios que componen el Departamento de Chocó enfrentan los porcentajes más altos 61.2%, seguido por los municipios del Departamento del Cauca donde este índice se sitúa en 50.4%, los municipios del Departamento de Nariño el porcentaje de habitantes en condiciones de pobreza monetaria es 41.4% y en los municipios del Departamento del Valle de Cauca el índice es 20.4%. Con esta información en mente, se ubican unidades dispares, una región multiterritorial, multisituada bajo una misma óptica de asociatividad, abriendo así una ventana que cuestiona la efectividad de estas formas de asociatividad para aliviar las disparidades territoriales inherentes al modelo de desarrollo y crecimiento del país.

En la Región Administrativa y de Planificación Pacífico (RAP) converge una zona estratégica para Colombia en términos de recursos naturales, minerales, biodiversidad, donde también se ubica, el puerto más importante del país que es el Distrito Portuario de Buenaventura; región a su vez, diversa cultural y étnicamente, y con serias complejidades referentes a actores armados al margen de la ley, economías ilícitas, violencia y altos niveles de NBI. Como asociatividad territorial representa el 11,5% del territorio nacional, cuenta con el 16% de habitantes del total del país, el PIB regional representa el 13,81% del total de la nación y cubre el 42% de la riqueza étnica con 158 Consejos Comunitarios habitados por 356.000 personas y 253 Resguardos Indígenas con 454.000 individuos.

Por su parte, el Consejo Comunitario de Ladrilleros es una comunidad ancestralmente ha habitado el Pacífico colombiano en respuesta a la época de la esclavitud donde indígenas y negros migraron a las áreas reconditas del país. Es una comunidad compuesta por 182 familias para un total de 748 personas, conformado en el año 2015 (Comunidad Negra de Ladrilleros, 2015).

Colinda con el Consejo Comunitario de Juanchaco y el de La Barra, zona de atractivo turístico para la Región. Tradicionalmente, la economía se basa en la pesca artesanal, la extracción maderera y la caza, más recientemente, el turismo ha figurado como la actividad económica predominante a pesar de la precariedad propia de esta zona del país, situada a hora y media en lancha rápida por el Océano Pacífico desde el puerto turístico de Buenaventura, con carente infraestructura multidimensional, casi nula presencia del Estado en términos de seguridad, salud o educación, sin vías de comunicación y bajos niveles de conectividad.

Territorio: diferencial, múltiple y escalar

Territorio

El territorio tiene diversas interpretaciones, se asocia con el medio ambiente, el urbanismo, la arquitectura, con la necesidad de planificar y ordenar, de estructurar. Se asume, como lugar de vivienda, de circulación o áreas con representación económica. El análisis aquí planteado parte de la tríada espacial propuesta por Henry Lefebvre en 1974, quien en su tesis de la producción del espacio, sugiere tres perspectivas de estudio; la primera de ellas, se refiere al espacio concebido

caracterizado por ser su dimensión política, por ser el espacio de cristalización de la toma de decisiones por diversos actores, por ser el espacio que se planifica, organiza y administra; por su parte, el espacio vivido se aborda desde la dimensión material de la forma urbana, el entorno que se interviene a partir de las prácticas espaciales del día a día del individuo desde lo local; el espacio percibido, goza de una interpretación simbólica donde el espacio tiene significado otorgado por quienes lo habitan, está colmado de identidad, valor, experiencia y memoria.

El territorio a su vez se produce de manera disímil, es escalar e inciden estructuras de poder y actores, como bien menciona Escobar (2010), “cualquier territorio es un territorio de la diferencia en tanto implica una formación ecológica, cultural, y socialmente única del lugar de región” (p. 45).

Territorio así, definido por Llanos-Hernández (2010), como “un concepto teórico y metodológico que explica y describe el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en los ámbitos cultural, social, político o económico” (p. 207). Desde otra perspectiva, Gilberto Giménez en su artículo Territorio e identidad: breve introducción a la geografía cultural (2005), trae el concepto del territorio de manera más amplia:

Parte desde el espacio e indica que la apropiación de este puede ser predominantemente utilitaria y funcional, o predominantemente simbólico-cultural. Por ejemplo, cuando se considera el territorio como mercancía generadora de renta (valor de cambio), como fuente de recursos, como medio de subsistencia, como ámbito de jurisdicción del poder, como área geopolítica de control militar, como abrigo y zona de refugio, etc., se está enfatizando el polo utilitario o funcional de la apropiación del espacio. En cambio, cuando se lo considera como lugar de inscripción de una historia o de una tradición, como la tierra de los antepasados, como recinto sagrado, como repertorio de geosímbolos, como reserva ecológica, como bien ambiental, como patrimonio valorizado, como solar nativo, como paisaje natural, como símbolo metonímico de la comunidad o como referente de la identidad de un grupo, se está enfatizando el polo simbólico-cultural de la apropiación del espacio (p. 10).

Por su parte, Rogerio Haesbaert (2011), interpreta el territorio desde cuatro dimensiones: la primera es la política, el territorio debe ser entendido desde la relación espacio – poder, un espacio delimitado y controlado institucionalmente; la segunda, desde lo cultural, el territorio debe ser entendido como lo simbólico y producto de apropiación; la tercera, desde lo económico, territorio como la dimensión espacial de las relaciones económicas y fuente de recursos y conflictos entre las clases sociales; y la cuarta, es la mirada naturalista del territorio que enmarca la relación sociedad – naturaleza.

Carlos Vladimir Zambrano (2001), con su tesis sobre territorios plurales y gobernabilidad cultural, expone al territorio desde el orden interno, local y nacional, a partir del ejercicio del poder y reproducción económica, otorgando una dimensión cultural e identidades colectivas al análisis; de esta manera:

La Constitución colombiana de 1991 introdujo el tema territorial por el anhelo del constituyente de interpretar las nuevas realidades espaciales de nuestro país (territorios plurales). A la vez implantó la cuestión de la descentralización como definitoria del nuevo Estado colombiano, sobre la cual procedería el ordenamiento territorial (Sociopolítica). Ambos aspectos para interpretar las realidades espaciales objetivas y la descentralización coadyuvarían a incentivar el ideal democrático sustentado en el respeto de los derechos humanos en particular, el de usar el territorio según los usos y costumbres propias; vale decir, según las formas adquiridas por las prácticas ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas de sus habitantes (governabilidad) (Zambrano, 2001, pp. 10-11).

El autor a su vez considera que el ordenamiento territorial en la lógica de la descentralización administrativa y desconcentración territorial del país necesita de una “relación entre territorios plurales (realidad), cambios sociopolíticos (dinámica) y gobernabilidad cultural (conducción política)” (p. 14). De esta manera, los territorios plurales en Colombia son parte de la vida cotidiana, son resultado de un proceso de reconocimiento a la diversidad cultural², dimensión esencial para la apropiación territorial. Los territorios plurales, Zambrano los define como:

Todo espacio terrestre está ocupado por distintas representaciones sobre él, que tienden a legitimar la jurisdicción sobre los habitantes que en él residen, configurando la serie de relaciones sociales entre las diferentes percepciones de dominio. Sirven de ejemplo las reservas y parques ambientales que tratan de imponerse en los territorios indígenas como en la Sierra Nevada de Santa Marta en donde el Consejo Territorial de los pueblos (Arhuaco. Kogui. Wiwa y Kankuamo) se opone a las políticas del Ministerio del Ambiente. Subrayado fuera del texto original (Zambrano, 2001, p. 30).

En este punto, la Región entonces, debe estudiarse como una unidad múltiple, con pluralidad de percepciones territoriales que son reflejadas en departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y consejos comunitarios. Territorio, naturalmente diferente que converge en una delimitación territorial llamada región, “arreglo institucional” que genera tensión desde su jurisdicción, el reconocimiento y la representación.

Una vez identificada la RAP Pacífico como un territorio múltiple, Bernardo Mançano (2008), tipifica tres clases de territorio en la delimitación regional. De esta manera, el autor aborda al territorio como el lugar donde desembocan acciones, pasiones, poderes, fuerzas y debilidades, donde el individuo se realiza plenamente; y, a su vez, el territorio, se produce y organiza desde la disparidad, condición que media sobre las relaciones y las clases sociales.

En función del territorio plural y diferenciado en el orden regional, se ubica en el territorio de gobierno a la RAP Pacífico como resultado de acuerdos políticos y económicos, una configuración instrumental e institucional donde el territorio se concibe y planea de forma vertical y estratégica.

² Reconocimiento en el marco del artículo 55t de la Constitución Política de 1991 que posteriormente desarrolló la Ley 70 de 1993.

El territorio como espacio de vida, identifica la construcción social del territorio, territorio habitado y vivido desde dinámicas ancestrales, culturales y de relacionamiento con el medio ambiente, donde el conocimiento atávico es fundamental en la construcción del territorio y la vida en comunidad. Desde esta tipología, la investigación sitúa el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Ladrilleros como unidad socio espacial de observación y escenario de construcción de los conceptos de territorio fenomenológico y geopolítica del conocimiento.

Una tercera tipología, referida al territorio a partir de sus formas de uso, explica al interior de la Región el territorio organizado desde la lógica economicista y estratégica, donde lo relevante es atraer inversión extranjera directa, fortalecer los puertos, posicionar la Marca Pacífico y aprovechar acuerdos multilaterales como la Alianza Pacífico, desde esta clasificación, la geopolítica del territorio deviene en su relevancia. García Álvarez (2006), indica:

Así, la RAP Pacífico, responde a un territorio multitipológico y multiescalar. Región diseñada bajo un arreglo institucional con lógica economicista y centro de intención y fortalecimiento del modelo descentralizador. La RAP Pacífico, se afronta como territorio de gobierno y planeación vertical. El Consejo Comunitario de Ladrilleros es el territorio espacio de vida, hace intersección entre la categoría territorial de municipio y puerto, Buenaventura Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, el puerto más importante del Pacífico y punto de convergencia de la planeación estratégica de la RAP y la geopolítica, donde no es claro el papel que tienen los consejos comunitarios que allí se yuxtaponen no sólo en territorio, también en jurisdicción y cosmovisión, un municipio estratégico habitado en algunas partes y escenarios desde la otredad.

Otras maneras de ordenar y planificar el territorio nacional: regiones.

¿Qué es región?

Región es probablemente de los conceptos más complejos de definir cuándo de planificación y ordenamiento territorial se trata, existen interpretaciones en cuanto cantidad de pensadores de la materia. Región al ser un concepto polisémico, se define de lo nacional a lo local. Región más allá de lo político administrativo y económico; analizada, a partir de atributos culturales, sociales, históricos y étnicos. Región como área de relaciones de poder asimétricas. Región como una expresión en las formas de ordenar el territorio del Estado nación, y, a su vez, escenario de manifestación de lo local. Región como unidad territorial de territorios múltiples.

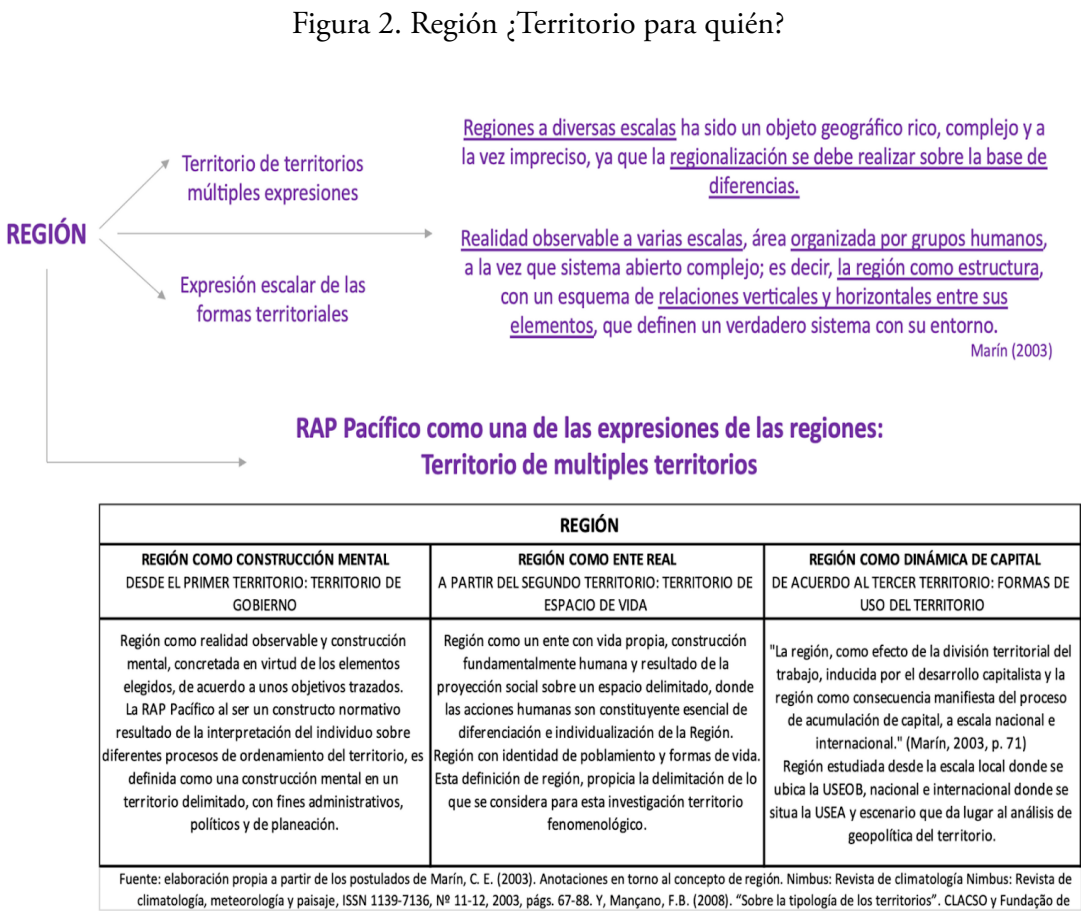
Como bien lo menciona Marín (2003):

la región se define como realidad observable a varias escalas, área organizada por grupos humanos, a la vez que sistema abierto complejo; es decir, la región como estructura, con un esquema de relaciones verticales y horizontales entre sus elementos³, que definen un verdadero sistema con su entorno. (p. 70)

³ Elementos en este sentido, interpretados como las unidades territoriales que la conforman o delimitan de acuerdo al proceso de regionalización.

Región entonces, a partir de una de sus expresiones: las regiones administrativas y de planificación RAP, ubicando para el análisis la RAP Pacífico. En consecuencia, las regiones al ser un entramado de relaciones y fenómeno observable a diversos niveles, se debe advertir desde la tipología territorial propuesta por Marín (2003) y Mançano (2008), región como territorio de gobierno, como territorio espacio de vida y como territorio de circulación de mercancías, tres tipos de relaciones y territorializaciones que convergen en una asociatividad geográfica.

De acuerdo a lo anterior, la figura 2, expone el entramado teórico frente a las formas territoriales en estudio:



Fuente: elaboración propia a partir de los postulados de Marín (2003) y Mançano (2008).

Asimetrías, desconocimiento e invisibilización en el ordenamiento territorial

Ordenamiento territorial, como marco normativo que ordena el territorio nacional a través de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Como instrumento, utilizado para descentralizar administrativamente y desconcentrar territorialmente a Colombia como Estado unitario con un modelo de descentralización mixto. A su vez, es el canal mediante

el cual se otorgan competencias a las entidades y asociatividades territoriales y establece principios básicos de funcionamiento como el de coordinación, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad, responsabilidad, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Orlando Fals Borda (1999), indica que el ordenamiento territorial es:

El manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia la Constitución de 1991 consagró como “entidades territoriales” a los municipios, los departamentos y los distritos y añadió las provincias, las regiones y las entidades indígenas (ETIS). Todas las entidades constitucionales se establecen con cinco propósitos: gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos, establecer tributos y participar de las rentas nacionales (p. 84).

El real asunto frente al ordenamiento territorial de Colombia es ahondar en ¿Qué ordena y qué reconoce? Por considerar en este sentido, las entidades territoriales tradicionales son el departamento, distrito, municipio y territorio indígena, no figuran los consejos comunitarios de las comunidades negras del Pacífico colombiano como entidad territorial, es más, el territorio que ancestralmente habitan es considerado baldío, esto apuntalando en un desconocimiento e invisibilidad intencionada y sistemática por parte del Estado, que no reconoce ni ordena en equidad o en respeto a la diferencia. Este tipo de asimetrías normativas, complican per se la implementación y cumplimiento de las funciones delegadas a las Regiones, así como, el adecuado funcionamiento de los principios de coordinación, eficiencia, responsabilidad, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. Si no reconozco al otro en la diferencia territorial, constitucional y cognitiva, el equilibrio tan anhelado y necesario para el ordenamiento del país no llegará.

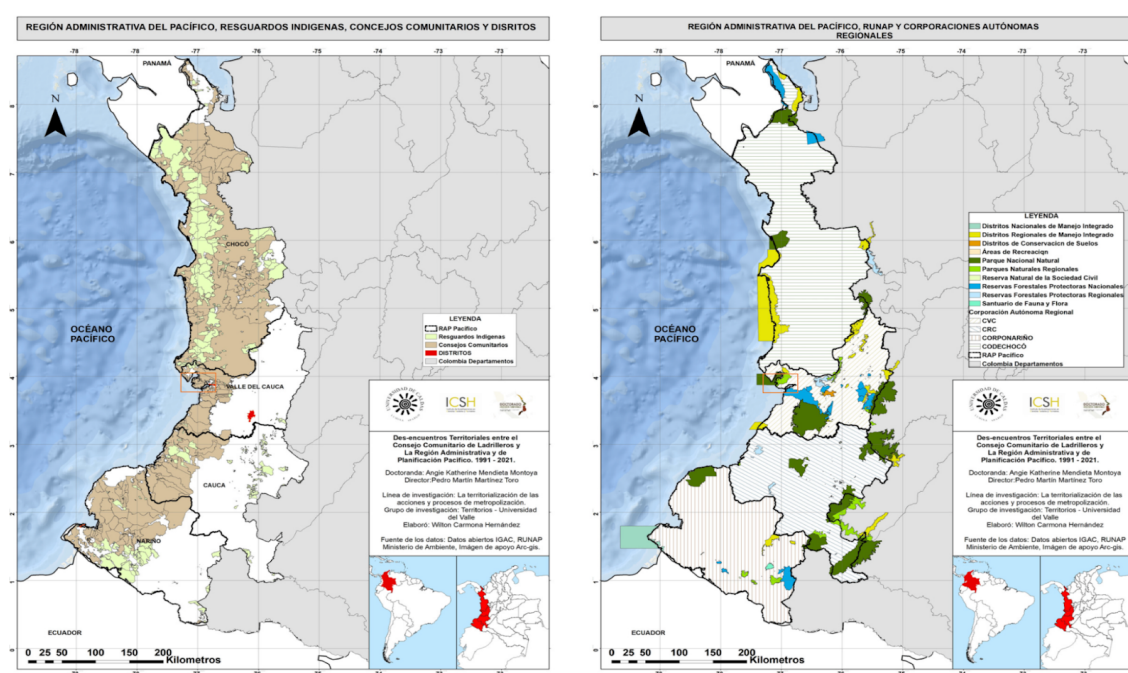
Así, las comunidades del Pacífico no pasan de un mero “esfuerzo” del Constituyente del 91, “esfuerzo” no concreto y asimétrico, ciertamente interesado, centrado en cualidades propias que estas comunidades pueden aportar a iniciativas como el turismo, no significando esto, un diálogo de saberes en doble sentido, desde el respeto y el reconocimiento pleno del otro.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en su artículo 27, determina entonces que el principio de concurrencia dicta que la nación y las entidades territoriales desarrollarán sus acciones de manera conjunta, persiguiendo un objeto común y respetando la autonomía. La subsidiariedad consiste en que “la nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad”. La complementariedad se refiere a complementar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán acudir a las diferentes formas de asociación y cofinanciación.

Con este panorama en mente, un esquema asociativo territorial como la RAP Pacífico debe de manera general atender al menos tres principios de los principios anteriormente mencionados⁴, que implica, trabajar de manera armónica y colaborativo como fundamental para un funcionamiento adecuado de la asociatividad; y a su vez, para cumplir la tarea que le ha sido delegada: proveer, alcanzar, propiciar crecimiento y desarrollo en su jurisdicción. En este punto, se presentan varias cuestiones para analizar, una de ellas, es el debate interjurisdiccional en el marco de la RAP, donde no sólo se ubican las entidades territoriales tradicionales, también, otras formas de asociatividad, de acuerdo a esto, ¿Cómo se reconoce e incluye el territorio colectivo en la RAP que no parte de un territorio a partir de la identidad colectiva? ¿Es esta figura artificiosa⁵ un esfuerzo suficiente desde el nivel central de la administración para propiciar el desarrollo de la descentralización? ¿Es un canal eficiente o adecuado para acercar el Estado al ciudadano solventando sus necesidades más apremiantes? ¿Hasta qué punto las entidades territoriales dejan de ser autónomas a la luz del reconocimiento de la RAP? ¿Cómo se sitúan los Consejos Comunitarios en el andamiaje institucional de la Región? Algunos cuestionamientos que quedan planteados para posteriores desarrollos.

El anterior panorama, no escapa a los escenarios de traslapes territoriales y jurisdiccionales, lo explica bien la siguiente figura:

Figura 3. Traslapes territoriales de la RAP Pacífico.



Fuente: elaboración propia

4 Subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

5 RAP Pacífico

La RAP Pacífico y específicamente el Consejo Comunitario de Ladrilleros, no sólo es territorio colectivo fenomenológico, es área rural, es perímetro de turismo en un encuadre de municipio, que a su vez, es el Distrito Portuario más importante del Pacífico Colombiano, que se encuentra en el departamento del Valle del Cauca que hace parte de la Región Administrativa y de Planificación; donde además, convergen resguardos indígenas, autoridades ambientales del orden departamental y nacional, así como otras autoridades que inciden en el territorio. La Región, no es solo la suma de cuatro departamentos con población diversa y realidades distantes bajo un modelo centro-periferia, es un escenario de territorios yuxtapuestos, invisibilizados y desconocidos, territorios baldíos, tierras de negros salvajes, donde como bien menciona Sergio Boisier (2004), oferta y demanda de servicios se cruzan no sólo en el territorio, también en la función, en las distintas instancias de gestión y planificación territorial.

¿Territorio para quién en la RAP Pacífico?

La Región Pacífico es una asociatividad con fines específicos; sin embargo, su proceso de conformación ha denotado mayores retos de los probablemente esperados, se evidencia una región desarticulada y en proceso de consolidación, donde las fronteras entre los departamentos son claras y sus estructuras administrativas fortalecidas, las dinámicas de la vida cotidiana no coinciden y se interpelan a los intereses estratégicos de la RAP y esto se demuestra no sólo en el Consejo Comunitario de Ladrilleros donde al indagar por la RAP o sus intenciones los habitantes no tienen conocimiento; Departamentos como el Cauca y el Nariño con sus realidades territoriales de violencia y economías ilícitas, rompen con la estructura estratégica de la Región.

A ocho años de su proceso de conformación, la Región Administrativa y de Planificación Pacífico aún no se articula como Región Entidad Territorial, proceso que debió surtir una vez cumplidos cinco años. Los ejes del plan estratégico regional no muestran un impacto real en la economía de departamentos como Chocó con mayores NBI y carencias de infraestructura multidimensional; por el contrario, la minería ilegal, el desplazamiento forzado e involuntario de comunidades negras e indígenas con una economía al margen del aparato estatal que crece cada vez más y agota los recursos naturales, es una realidad fuera del alcance de la RAP.

Así, la Región se consolida como territorio de gobierno, concebido y planeado a partir de acuerdos políticos, una Región para el Valle del Cauca que contiene al puerto más importante del Pacífico donde hace intersección no sólo el municipio de Buenaventura, también el Distrito Portuario, el resguardo indígena y la comunidad negra, departamento, además, que apalanca la economía regional. RAP Pacífico, como territorio estratégico y utilitarista, donde es territorio de circulación de mercancías que reconoce rasgos puntuales frente a la diversidad étnica y cultural para así plasmarlos en un plan estratégico con propósitos de inversión extranjera directa en la industria del turismo vivencial y experiencial, vivencias y experiencias desde el turismo de base y comunidad en Departamentos como el Chocó o áreas de resguardo indígena o de comunidad negra, territorio para empresarios, para intercambios.

Región que a su vez, es territorio vivido y apropiado, lugar habitado y alejado, territorio de la otredad que lo habita en consonancia con el entorno, este es el territorio vivido por las comunidades negras donde los paisajes son inhóspitos, la comida fresca y de sabores únicos, los sonidos de las aves, el mar, los insectos son parte del territorio vivido, donde las plantas curan, el agua es de rocío (agua lluvia), las mujeres son líderes de la comunidad, sabedoras, sazadoras, los mayores poseen mentes atemporales y conocimiento atávico, la partería es una labor natural, los curanderos hacen más que aliviar el dolor físico, lugares donde el tiempo transcurre de manera diferente y las vivencias y las experiencias son irrepetibles.

Este territorio Región, debería ser el prevalente, territorio para quienes lo habitan que no son quienes lo planean o conciben estratégicamente, territorio no estructurado en Cali, Valle del Cauca la capital administrativa de la Región, territorio para el individuo de a pie, quien lo conoce y lo vive, quien lo cuida. Territorio de la Región para vivir desde la dinámica local, en su mayoría, contraria a la intencionalidad de lo institucional. Región intencional, como el lugar vivido desde el sabor, la naturaleza, la historia, la cultura y la ancestralidad, región con historicidad y poliemocional.

Reflexiones finales

Desde una perspectiva crítica a la Región Administrativa y de Planificación Pacífico como región concebida respecto del territorio vivido que de ella hace parte, acotando a la Comunidad del Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de Juanchaco, Málaga en Buenaventura, departamento del Valle del Cauca, lo primero que se observa es la asimetría en la conformación de este esquema asociativo territorial y un desconocimiento de la multitipología territorial de las unidades que la conforman. En el marco del esquema descentralizador del país las RAP se ubican en el nivel intermedio y son aquellas herramientas que, a la luz de los principios de subsidiariedad, complementariedad, concurrencia y delegación jerárquica de funciones, deben combatir las desigualdades frente al crecimiento y desarrollo de las entidades territoriales. En este entendido, la RAP Pacífico debe propiciar escenarios de convivencia, competitividad y sostenibilidad; sin embargo, la conforman cuatro departamentos dispares con poca capacidad institucional, altos índices de violencia, trampas de pobreza, un territorio privilegiado por los recursos naturales que lo albergan, una región etnodiversa, pero, con falta de capacidad para reconocer y articular cada unidad territorial que la compone.

Dos de sus departamentos, Nariño y Chocó, son de mayoría de población rural, frente a Valle del Cauca y Cauca donde sus habitantes son urbanos; en este entendido, las dinámicas de apropiación y construcción del territorio son divergentes, panorama que coincide con la economía de la región, configurándose nuevamente Valle del Cauca y Cauca como las entidades territoriales con mayor capacidad económica y aparato institucional para operar de manera adecuada las necesidades de la ciudadanía.

La Región como territorio vivido, es latente en los pasos locales y periféricos de la región; pero, desconocidos desde la óptica del territorio artificioso, así, Ladrilleros ubicado en la ensenada

de Bahía Málaga en el Pacífico colombiano concibe y planea su territorio según los planes de Etnodesarrollo, donde lo vivencial y experiencial, el arraigo socio territorial, las formas culturales objetivadas y lo simbólico estructuran las dinámicas del día a día, y no, la presencia efectiva por parte del Estado. La violencia, el desplazamiento forzado, los cultivos de uso ilícito y actividades económicas ilegales como la minería también hacen parte del diario vivir en la entidad territorial. Panorama que coincide con Buenaventura, un municipio con calidad de distrito portuario, el puerto estratégico de la región, con mayoría de población urbana refleja una dicotomía entre ciudad y puerto; donde la ciudad, evidencia el abandono por parte del aparato estatal y las trampas de pobreza y violencia permea la vida de los habitantes, respecto al puerto con infraestructura y eje estratégico donde otros actores ordenan la vida en el territorio.

Por otro lado, no se puede olvidar, que estos municipios con ubicación geográfica estratégica, son usualmente los que cuentan con más altos índices de pobreza, violencia, poco acceso a la educación, sistemas de salud precarios, poca infraestructura; su historia, tradición y arraigo cultural son invisibilizados, lo que no significa que la región cultural (desde los pasos locales como el consejo comunitario) no se viva por las comunidades; y esto obedece, a otro tipo de dinámicas como la falta de reconocimiento efectivo a las realidades territoriales, la desconexión entre la planeación territorial técnica y la construcción social del territorio en las entidades territoriales, resultado de un proceso de regionalización vertical y estratégico en el país.

Las regiones se presentan como ese escenario de asociatividad que debería ir más allá de la suma orgánica de departamentos, como una región de territorios múltiples, traslapados y reconocidos; sin embargo, para alcanzar esto, es necesario repensar esta región como si fuera un escenario de producción social, cultural, económica e histórica, claro en la medida en que, Colombia es un país de realidades territoriales divergentes, diversidad reconocida en la Constitución Política de 1991, y, aun así, es difícil alcanzar una congruencia territorial absoluta bajo esta figura administrativa; decantando esto, que las regiones están siendo concebidas en términos de competitividad y geopolítica, desconociendo realidades sociales, culturales e históricas, profundizando las brechas sociales, olvidando que fueron pensadas como aquellos espacios de paz, convivencia y desarrollo.

Comunidades que requieren de escenarios de reconocimiento y participación efectiva en términos de planificación, estrategias por ejemplo como las turísticas, no consideran de manera clara y participativa a las comunidades que son las principales receptoras de estas dinámicas, no cuentan con capacidad financiera, institucional o territorial, turismo de gran impacto que tampoco están dispuestas las comunidades en recibir. Evidenciando esto, una evidente desconexión entre el territorio para quienes lo conciben como acuerdo político, respecto de quienes lo habitan en el día a día.

Referencias

- Adorno, T. (2001). *Epistemología y Ciencias Sociales*. Ediciones Cátedra.
- Ángel, D. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios filosóficos*, (44), 9-37.

- Bachelard, G., & Champourcin, E. D. (2005). *La poética del espacio*. Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure (Santiago)*, 30(90), 27-40.
- Borda, O. F. (1996). Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. *Análisis Político*, (27).
- Borda, O. F. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis político*, (36), 82-102.
- Cairo, C. H. (1997). Los enfoques actuales de la geografía política. *Estudios sobre Estado y sociedad*, 3(9), 49-72.
- Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Revista Biblio*, XXI(1).
- Congreso de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000 Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Congreso de Colombia (2011). Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (2019). Ley 1962 de 2019, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación.
- Congreso de Colombia. (2019). Decreto 900 de 2020, por el cual se adiciona el Capítulo 5, al Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación–RAP.
- Congreso de Colombia. (2019). Ley 1962 de 2019, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación.
- Cuervo, L. M. (2003). *Pensar el territorio: Los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. CEPAL.
- Dardel, E. (1990). *L'homme et la terre, Nature de la réalité géographique*. Editions du CTHS.
- De Reymaeker, B. (2012). Cuando el espacio conceptualizado se encuentra con el espacio vivido. Los proyectos territoriales de desarrollo como complejos procesos de «traducción». *Documentos de análisis geográfica*, 58(1), 123-135.
- Delaney, D. (2005) *Territory: a short introduction*. Blackwell.
- Espejo Marín, C. (2003). Anotaciones en torno al concepto de región. *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 11-12, 67-88
- Felgenhauer, T., & Urrutia Revecó, S. (2021). La controvertida construcción de las regiones: imaginación geográfica y práctica cotidiana. *Cardinalis*, 9(16), 190–215.
- Giraut, F. (2013). Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale: des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines? *LEspace géographique*, 42(4), 293-305. <https://doi.org/10.3917/eg.424.0293>
- García A, J. (2006). Geografía Regional. En: D. Hiernaux, A. Lindón, (eds.). *Tratado de Geografía Humana* (pp. 1-48). UAM.
- Giménez, G. (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 7(17), 8-24.

- Haesbaert da Costa, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad*. Siglo Veintiuno Editores.
- Lafont, A. (2010). *Epistemología de la Ordenación del Territorio. Enfoque Geopolítico*. Universidad del País Vasco.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Lindón, A. (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. *Revista eure.*, XXXIII(99), 31-46.
- Lindón, A. (2007). El constructivismo geográfico y las aproximaciones cualitativas. *Revista de Geografía Norte Grande*, 37, 5-21.
- Lindón, A. (2006). *Geografías de la Vida Cotidiana*. UAM.
- Lindón, A. (1997). El Trabajo y la vida cotidiana. Un enfoque desde los espacios de vida. *Economía, Sociedad y Territorio*, 1(1), 177-198.
- Lobato Corrêa, R. (2011). Las formas simbólicas espaciales y la política. En P. Zusman, R. Haesbaert, H. Castro, y S. Adamo, (eds.). *Geografías culturales. Aproximaciones, intersecciones y desafíos*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Mançano, F. B. (2008). *Sobre la tipología de los territorios*. CLACSO.
- Millán Orozco, D. (2021). Los tres órdenes territoriales o el síndrome de Procusto y otros mitos de la relación espacio-sociedad-tiempo en el Estado colombiano. *Territorios*, (44), 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8052>
- Moncayo J, É. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 32-65.
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Revista Colombiana De Geografía*, 7(1-2), 120-134.
- Motta-González N. (1996). *Historia y tradición cultural en el Litoral Pacífico. Historia del Gran Cauca. Historia Regional del Suroccidente Colombiano*. Centro de Estudios Regionales, Instituto de Estudios del Pacífico, Fundación Universidad y Rectoría.
- Nates, C. Beatriz. (2011). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. *Revista Coherencia*, 8(14), 209-229.
- Oslender, U. (2003). Discursos ocultos de resistencia. *Revista Colombiana de Antropología*, 39, 203-235.
- Ordenanza 006 de 2016 proferida por la Asamblea departamental del Chocó. Versión en línea consultada el 21 de agosto de 2020.
- Ordenanza 009 de 2016 proferida por la Asamblea departamental de Nariño. Versión en línea consultada el 21 de agosto de 2020.
- Ordenanza 104 de 2015 proferida por la Asamblea departamental del Cauca. Versión en línea consultada el 21 de agosto de 2020.
- Ordenanza 418 de 2016 proferida por la Asamblea departamental del Valle del Cauca. Versión en línea consultada en 21 de agosto de 2020.

- Pacto por el Pacífico. Diversidad por la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. Región Administrativa y de Planificación Pacífico. Versión en línea consultada en 20 de marzo de 2021. <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-por-el-Paci%CC%81fico-WEB.pdf>
- Pillet Capdepón, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones Geográficas*, (34), 141–154. <https://doi.org/10.14198/INGEO2004.34.07>
- Ramos, C. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Avances en psicología*, 23(1), 9 – 17.
- Santos, M. (1997). *Técnica, Espaço, Tempo. Globalizagao e meio tecnico- científico informacional*. Editora Hucitec.
- Serge, M. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Taylor, S., y Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Terán J, M. (2017). *RAP Pacífico: iniciativa de planificación y gestión conjunta del Pacífico Colombiano*. Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico, Universidad ICESI.
- Tuan, Y. (1977). *Topofilia: Un estudio sobre las percepciones, actitudes y valores sobre el entorno*. Melusina.
- Tuan, Y. (1977). *Space and place: The perspective of experience*. Univ Of Minnesota Press.
- Vergara, A. (2017). *Estudios sobre el territorio: métodos y teoría. Conflicto, actores, emoseñificaciones, estéticas y simbolismos*. Producciones Estratégicas – PRES.

Multi-territory Territory: Región Administrativa y de Planificación Pacífico Territory for whom?

Território de múltiplos territórios: a Região Administrativa e de Planejamento do Pacífico: Território para quem?

Angie Katherine Mendieta Montoya

Universidad Autónoma de Manizales | Manizales | Colombia

<https://orcid.org/0000-0003-2784-381X>

akatherine.mendieta@gmail.com

Abstract

The Región Administrativa y de Planificación Pacífico coexists in an institutional, geographical, coercive and territorial arrangement with the afro-descendant communities that ancestrally inhabited the Colombian Pacific, living in difference and juxtaposed territory. Dissimilar ways to produce territory, from the politically conceived to the individual who inhabits and appropriates his environment and worldview. Theoretically situated in the notion of multi typological territory, with the purpose of understanding how different territorialities, actors and power structures run in a single geographical perimeter. The qualitative method, through fieldwork with the afro-descendant communities of Ladrilleros and Juanchaco in Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia, allowed to know life stories and social cartography, resulting in an exercise of understanding territorial diversity. Concluding that the territory is co produced from different instances and visions; which in turn, requires scenarios of recognition and effective participation.

Keywords: Government policy; Decentralization; Governance.

Resumo

A Região Administrativa e de Planejamento do Pacífico (RAP Pacífico) coexiste em um arranjo institucional, geográfico, coercitivo e territorial com as comunidades negras que habitaram ancestralmente o Pacífico colombiano, coexistindo na diferença e no território justaposto. Formas de fazer território, a partir do politicamente concebido e do indivíduo que habita e se apropria de seu ambiente a partir de sua cosmovisão. Teoricamente situado na noção de território multitipológico, com o objetivo de compreender como diferentes territorialidades, atores e estruturas de poder operam em um único perímetro geográfico. O método qualitativo, por meio de trabalho de campo com as comunidades negras de Ladrilleros e Juanchaco em Buenaventura, Valle del Cauca, Colômbia, nos permitiu conhecer histórias de vida e cartografia social, resultando em um exercício de compreensão da diversidade territorial. Concluindo que o território é produzido a partir de diferentes instâncias e visões, o que, por sua vez, requer cenários de reconhecimento e participação efetiva.

Palavras-chave: Política governamental; Descentralização; Governança.