UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes

Julián Camilo Barreto García

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de derecho y ciencias políticas, Departamento de ciencia política
Bogotá, Colombia
2013

Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes

Julián Camilo Barreto García

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en políticas públicas

Director:
Magister Marco Alberto Romero Silva
Codirector:
Magister Federico Parra Hinojosa

Línea de Investigación:
Políticas de paz, seguridad y defensa

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de derecho y ciencias políticas, Departamento de ciencia política
Bogotá, Colombia
2013

Dedicado a los millares de campesinos que diariamente a través de su saber ancestral permiten el acceso a los alimentos, a sus formas de trabajo que hacen posible gobernar recursos de uso común de forma sustentable, a su nobleza y poder emancipatorio constituyente.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia, en especial a la Facultad de derecho y ciencias políticas al ofrecer el programa de formación de especialización en análisis de políticas públicas y la maestría en políticas públicas de la cual emerge este documento. Agradecimientos al director del programa de maestría en políticas públicas y director de este documento, el profesor Marco Alberto Romero Silva, por su dedicación académica y laboral al desplazamiento forzado, conflicto armado, descentralización y ordenamiento territorial, experticia orientadora que hizo posible la realización de este documento.

Agradecimientos al tutor de este trabajo final de maestría, el profesor Federico Parra Hinojosa, el cual desde su visión antropológica posibilitó la aplicación de saberes y conocimientos al campo de política pública de ordenamiento territorial, conflicto interno y gobierno de los bienes comunes. Además se vincula a este documento sus aportes académicos, orientadores y motivadores para el desarrollo riguroso de este trabajo de grado.

Agradecimientos al profesor André Noel Roth Deuvel, quien en el seminario de investigación de la maestría en políticas públicas, ofreció los referentes aplicables al presente documento, en la base del anteproyecto de trabajo de grado y los espacios de la universidad ofrecidos para el desarrollo de los saberes y conocimientos de política pública.

Agradecimientos a la Agencia Prensa Rural vinculada a Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) por orientar la visión informativa del territorio del Valle del Rio Cimitarra.

Agradecimiento a la Zona de Reserva Campesina del Valle del Rio Cimitarra y al equipo técnico colaborador del diagnostico de tierras, quienes formaron parte de la actualización del plan de desarrollo sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Rio Cimitarra, quienes aportaron información que posibilitó establecer la contranarrativa del ordenamiento territorial en Colombia y otros aportes de precisiones académicas.

Resumen

El conflicto interno colombiano es una realidad histórica y una variable que ha influido sobre el ordenamiento territorial; sin embargo, hasta el momento no ha sido tenida en cuenta como tal, lo que ha producido como consecuencia, que políticas transversales del orden nacional como la restitución de tierras, no hayan cumplido las expectativas.

El objetivo de esta propuesta, obedece a establecer los alcances y limitaciones de una política pública de ordenamiento territorial en el contexto de conflicto interno, tomando como objeto de estudio las formas de autogobierno asumidas por la Asociación de Campesinos del Valle del Rio Cimitarra ACVC. El resultado de este estudio, tiene la función de proponer recomendaciones de políticas públicas en ordenamiento territorial, que favorezcan las formas de autogobierno de bienes comunes en un contexto de conflicto interno.

Palabras clave:

Conflicto político- Violencia

Comunidades rurales

Establecimientos humanos y uso de la tierra

Política pública

Política de redistribución geográfica

Planificación del desarrollo

Política agraria

Abstract

Colombian internal conflict is a historic reality and a variable that has influenced the territorial order; however, it has not been taking into account as part of the issue. As a consequence, this has produced that transversal politics of the national order as the land restitution one, have not accomplish the expectations.

The objective of this proposal, has as purpose to established the possibilities and limitations of a territorial order public policy within an intern conflict, the forms of self-government assumed by the peasant Farmers Association of Valle del Rio Cimitarra ACVC are the base of the study. The purpose of the study is to provide recommendations about the territorial order public policy, to support the self-government of common wealth under intern conflict conditions.

Keywords:

Political conflicts- violence
Rural communities
Human settlementsandland use
Public policy
Geographical redistribution policy
Development planning
Agricultural policy

Contenido

Pág.

Resumen ..... **VII**

Lista de figuras ..... **IXI**

Lista de mapas ..... **IXI**

Lista de tablas ..... ¡Error! Marcador no definido.

Lista de Símbolos y abreviaturas ..... **XIIIIII**

Introducción **1**

1. La fragilidad institucional estatal en lo normativo ..... ¡Error! Marcador no definido.
1.1 Resultados no esperados en la implementación de la política pública……. 21

2. Concepto de ordenamiento territorial…….. 12
2.1 Administración del ordenamiento territorial ……16
2.2 Autonomía y descentralización ……18
2.3 Retos del ordenamiento territorial…… 21

3. Narrativa hegemónica de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia …… 23
3.1 Origen del ordenamiento territorial colombiano……..24
3.2 Agenda, objetivos y metas actuales de la política pública en ordenamiento territorial……..30
3.3 Objetivos de la política pública……..…32
3.4 Metas……35
3.5 Aspectos relevantes de la implementación de la política pública en ordenamiento territorial a partir de la Constitución Política de 1991……..48

4. Contranarrativa del ordenamiento territorial colombiano……42
4.1 Primera situación problemática: Fragilidad institucional estatal, enfoque de Pedro Medellín en la implementación de política pública de ordenamiento territorial en el Valle del Rio Cimitarra……..……..44
4.2 ¿La política pública oficial de ordenamiento territorial tiene la suficiente capacidad de respuesta a las demandas y necesidades sociales en el Valle del Rio Cimitarra?.....56
4.3 Segunda situación Problemática: Conflicto interno en el Valle del Rio Cimitarra….59
4.4 Grupos armados ilegales……61

4.5 El gran capital minero……64
4.6 El gran capital palmicultor……..66
4.7 Cultivos de hoja de coca……67
5. Metanarrativa: El autogobierno como expresión de ordenamiento territorial……..69
5.1 La Zona de Reserva Campesina (ZRC)……71
5.2 Análisis de la efectividad de la forma de autogobierno de la ACVC en ordenamiento territorial bajo el enfoque de Ostrom……75
5.3 ZRC Valle del Río Cimitarra como forma de autogobierno ……77
5.3.1 *Clara y compartida definición de los límites del sistema del recurso así como de los individuos con la autorización para su explotación……....78*
5.3.2 Equivalencia proporcional entre costos y beneficios……..79
5.3.3. *Acuerdos de decisión colectiva……81*
5.3.4. Monitoreo……..82
5.3.5. *Sanciones graduales……..83*
5.3.6. *Mecanismos de resolución de conflictos……83*
5.3.7. *Reconocimiento mínimo de derechos de usufructo……..84*
5.3.8. *Empresas anidadas e interdependientes……...84*
5.3.9. Clasificación de reglas creadas e implementadas por la ACVC……85
5.3.10 Conclusiones del análisis del autogobierno……..88
6. Conclusiones y recomendaciones de política pública "meta relato"……90

A. Anexo: Cuadro normativo 95……95
Bibliografía ……96

Lista de Lista de figuras

Pág.

Figura 1: Sistema de ordenamiento territorial 13
Figura 2: Relaciones centro- periferia en el ordenamiento territorial colombiano…..……43

Figura 3: Nivel de percepción regional a la transparencia del gobierno nacional……..47

Lista de mapas

Pág.

Mapa No 1. Cambios territoriales de Colombia……..…….24

Mapa No. 2 Límites marítimos de Colombia con Nicaragua……..….... 28

Mapa No 3. Mapa territorial de Colombia……..…...29

Mapa No.4 Integración territorial……..…….. 37

Mapa No 5 Reservas forestales y concentración poblacional……. 50

Mapa No.6 ZRC del Valle del Rio Cimitarra…… .50

Mapa No.7 Municipios entorno ACVC……51

Mapa No.8 Municipios con mayor despojo en la Costa Caribe…… 54

Mapa No.9 Índice de pobreza multidimensional……...57

Mapa No.10 Ubicación de actores paramilitares 2011……. 62

Mapa No.11 Ubicación de actores guerrilleros 2011……63

Mapa No.12 Reservas forestales Ley 2 de 1959…… 71

Mapa No. 13 ZRC del Valle del Rio Cimitarra ……73

Lista de tablas

Pág.

Tabla No 1. Decálogo política pública departamental en ordenamiento territorial……. 33
Tabla No 2. Líneas de acción y estrategias de desarrollo territorial ..... …48
Tabla No 3. Municipios con mayor número de hectáreas abandonadas…… 58
Tabla No 4. Constitución ACVC……75
Tabla No 5. Reglas autogobierno……86

Lista de abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
IAD	Análisis del Desarrollo Institucional
PD	Plan de Desarrollo
UAF	Unidad Agrícola Familiar
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Introducción

Los recursos naturales son quizás, el bien más preciado de la humanidad, pero a nivel global el acceso a estos es limitado y ello genera conflictos[1] de toda índole en función de su uso, apropiación y dominio[2]. En Colombia los recursos naturales abundan en todo el territorio nacional[3], pero la ausencia de presencia institucional en el territorio causa diversos conflictos, -entre otras razones-, por la dispersa distribución espacial de la población y las asimetrías de integración de corredores económicos entre las regiones (Palacio, 2002) (Serje, 2005).

Según el artículo primero, numeral segundo de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial en Colombia tiene como objetivo establecer el "uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural", pero la puesta en marcha de este objetivo por parte del Estado, presenta inconvenientes de tipo institucional, entre los cuales se encuentra el reconocimiento del conflicto interno[4]

---

[1] En esta propuesta abordaremos el "conflicto interno" en función del conflicto armado, concentración de la tierra y conflicto ambiental.

[2] Según el Banco Mundial (2011), más de 1.500 millones de personas viven en países afectados por conflictos violentos. En Colombia en el año 2003 los indígenas U'wa, llegaron al extremo de amenazar con suicidio masivo si los despojaban del territorio en donde se pretendía explotar petróleo en límites de los departamentos de Boyacá y Arauca. Fuente: (El tiempo, 16 de agosto de 1996 y 27 de enero de 1998).

[3] "Colombia tiene una superficie de 2.070.408 km2 de los cuales 1.141.748 km2 son área terrestre y 928.660 km2 marítima". (DNP, 2001: 32). Según el fallo del Tribunal Internacional de la Haya de noviembre de 2012, se dice que Colombia perdió alrededor de 100.000 Km2 equivalente al 10,7% de todo el territorio marino. Fuente: Periódico El Tiempo, 25 de agosto de 2013. Es el país del mundo con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado, con un total de 3.357 especies de peces, anfibios, reptiles, aves, mamíferos y cerca de 41.000 especies de plantas. Fuente: Presidencia de la República de Colombia, Instituto Alexander Von Humboldt.

[4] En el transito del proyecto de ley de víctimas en el Congreso de la República se desarrollaron diversas discusiones de tipo político en torno al reconocimiento del conflicto interno, principalmente por el argumento jurídico del posible reconocimiento del status político de los grupos armados ilegales, en donde el eje crítico giró en torno a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Fuente: Periódico El Tiempo, 04 y 10 de mayo de 2011.

sumado a aspectos de índole administrativo, técnico y financiero[5], siendo el más sobresaliente la fragilidad institucional del Estado colombiano al no hacer presencia en todo el "territorio nacional"[6] (Serje, 2005) ... se afirma que Colombia tiene poco Estado y mucho territorio.

La poca presencia estatal sobre el "territorio nacional" ha causado la falta de respuestas a las demandas sociales y la ocupación del territorio por parte de grupos armados ilegales, lo cual se denomina "fragilidad institucional" (Medellín, 2004), motivando a comunidades a organizarse en forma de autogobierno (Ostrom, 2000, 2005), para tratar de generar un desarrollo endógeno de las políticas públicas impartidas en el orden nacional, en las cuales prevalece la disfuncionalidad y distanciamiento de la realidad territorial.

El conflicto interno en la política pública[7] de ordenamiento territorial, parece ser una variable no tomada en cuenta, lo cual ocasiona que la formulación de las acciones tratadas por las instituciones gubernamentales, no tengan los impactos esperados en la implementación de los objetivos propuestos con los dispositivos normativos constitucionales y legales[8], lo cual denota un síntoma de fragilidad institucional. Frente a esta debilidad del Estado llaman la atención las siguientes consecuencias:

---

[5] Arreglos institucionales normativos limitaron el gasto de las entidades territoriales y con ello la reducción del aparato burocrático en estas, lo cual ha causado algunos traumatismos administrativos al adecuarse las organizaciones a la función pública con personal reducido. Se pueden consultar el asunto de cada norma en la tabla anexo normativas al final del documento, como lo son la Ley 550 de 1999, Ley 617 del 2000, Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

[6] La construcción del concepto de "nación" parece estar muy lejos por las barreras culturales y socioeconómicas. El proceso colonizador no ha coadyudado a la generación de desarrollo social y económico por medio de las economías de enclaves, sino que al contrario, ha causado mayores tensiones, violencia y conflicto- "…realidad que se vive en los centros urbanos. Ahí funciona el Estado, se mueve la economía, la vida es cosmopolita y los colombianos viven en el siglo XXI. Pero a medida que se alejan de ese país urbano se entra a otro país. Un país marginal, rural, abandonado, anclado en el siglo XVII y controlado por los señores de la guerra" (Serje, 2005:241).

[7] Una política pública designa según (Roth, 2002:27) "un conjunto conformado por uno a varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática".

[8] Artículos 287, 288, 307, 319, 329 de la Constitución Política de 1991, Ley 99 de 1993, Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 489 de 1998, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007, Ley 1454 de 2011 y Acto legislativo 05 de 2011. Los asuntos de las normas se pueden consultar en el anexo tabla normativa.

Conflicto interno: La ocupación del territorio por parte de grupos armados ilegales y el despojo de tierras a campesinos por parte de grandes terratenientes y narcotraficantes, lo cual genera conflictos por el uso del suelo. A este conflicto se suman las operaciones de empresas mineras que contaminan suelos y aguas.

Gobierno de bienes comunes: *Las* Juntas de acción comunal, asociaciones de campesinos, cooperativas, comités pesqueros y demás tipos de organizaciones campesinas, desarrollan planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial frente al uso y ocupación del territorio.

Una primera consecuencia, es el conflicto interno generado por la ocupación del territorio. El Estado colombiano no ha desarrollado políticas coherentes, eficientes y eficaces para el uso y aprovechamiento del suelo[9]. Es común ver en los medios de comunicación, noticias relacionadas con el desplazamiento forzado debido al conflicto armado y otras manifestaciones como la concentración de tierras y movilizaciones sociales de comunidades ante la realización de actividades industriales o empresariales que ponen en riesgo su integridad y consigo la del medio ambiente[10].

La segunda consecuencia, gobierno de bienes comunes se presenta cuando comunidades organizadas en la administración de Recursos de Uso Común (RUC), se empoderan en sintonía del poder emancipador popular, buscando la reivindicación del campesinado y sus formas de producción social colonizadora para ocupar y apropiar sustentablemente el territorio. Este tipo de gobierno de RUC es ejercido por las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), las cuales endógenamente desarrollan políticas de ordenamiento territorial en cuanto uso, apropiación y aprovechamiento del suelo bajo

---

[9] El Estado colombiano en el tema de ordenamiento territorial ha formulado e implementado reformas agrarias en función de redistribuir la concentración de la tierra, pero sus resultados no han sido los mejores. Citando a (Ibáñez, 2011), Alfonso López Pumarejo realizó la primera reforma agraria con la Ley 200 de 1936 para la distribución de territorios baldíos, estableciendo requisitos para la expulsión de arrendatarios, con lo cual pretendía protegerlos, pero una causa inesperada de esta política fue mayor concentración y empoderamiento de los terratenientes al ser los mayores beneficiarios de subsidios y asistencia técnica. La segunda reforma agraria la realizó Carlos Lleras en 1961 con la Ley 135 y consistió en asignación de terrenos baldíos, sin mucho éxito debido a que la expropiación de tierras fue muy reducida, por lo que se reverso en 1962 con el denominado "Pacto de Chicoral". La tercera reforma agraria se realizó en 1994 por impulso de un programa internacional del Banco Mundial con base a vinculación al mercado, pero el alcance de las medidas adoptadas fueron muy limitadas o de bajo impacto. Actualmente se desarrollan propuestas de arreglos institucionales normativos a través de la propuesta de desarrollo agrario con enfoque territorial de la mesa de conversación de La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC.

[10] Según Ibáñez (2011), la época de violencia de los años 50 generó la expulsión de legítimos propietarios de tierras y la apropiación de al menos 393.000 hectáreas en manos de terceros, similar al despojo desarrollado a partir del año 2000 por grupos paramilitares.

lógicas de acción colectiva de cooperación superando la denominada “tragedia de los bienes comunes”[11].

El objetivo de esta propuesta, obedece a establecer los alcances y limitaciones de una política pública[12] de ordenamiento territorial en el contexto de conflicto interno, tomando como objeto de estudio las formas de autogobierno asumidas por la Asociación de Campesinos del Valle del Rio Cimitarra ACVC[13]. El resultado de este estudio, tiene la función de proponer recomendaciones de políticas públicas en ordenamiento territorial, que favorezcan las formas de autogobierno de bienes comunes en un contexto de conflicto interno.

[11] Según (Ostrom, 2000:26), “la tragedia de los comunes ha llegado a simbolizar la degradación del ambiente que puede esperarse siempre que muchos individuos utilizan al mismo tiempo un recurso escaso”.

[12] Una política pública designa según (Roth, 2002:27) “un conjunto conformado por uno a varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

[13] La ACVC está constituida como una Zona de Reserva Campesina, bajo el modelo de propiedad colectiva del territorio otorgado por la Ley 160 de 1994 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras”. En este documento se describirá y analizará como la ACVC desarrolla una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno.

1. La fragilidad institucional estatal en lo normativo

Parte de la fragilidad institucional se puede interpretar, en el sentido normativo de la forma territorial que adquiere el Estado en sus niveles de administración pública en lo nacional y lo territorial. El artículo 285 de la Constitución Política determina, "Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado".

La división político-administrativa del territorio está determinada por departamentos y municipios, pero las funciones y servicios a cargo del Estado no presentan resultados alentadores y se presentan desequilibrios y asimetrías territoriales. Según Maldonado (2011) "casos extremos como los de Guajira, donde la pobreza relativa aumentó entre 1985 y 2005 en 13,7% y Chocó, donde apenas se redujo en 3,6%" son una muestra de estos desequilibrios y asimetrías[14]. Maldonado (2011) cita la medición de la pobreza realizada comparativamente por el DNP en los años 1985- 2005, allí el promedio nacional de reducción de la pobreza fue del 42%, lo cual denota asimetrías territoriales en la implementación de políticas públicas.

Para ejercer el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, la Constitución Política en su artículo 288 estableció el mecanismo de política pública denominado Ordenamiento Territorial con el siguiente argumento: "La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales". Esta Ley 1454, fue aprobada en el año 2011, veinte años después de expedida la Constitución Política con este propósito: "Por el cual se expiden normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", pero han surgido críticas acerca de los alcances de la norma,

[14] Las asimetrías territoriales se expresan como el desbalance en el equilibrio y desarrollo territorial en donde se configuran relaciones de dependencia tal como se describen los modelos centro-periferia. Por otro lado, cultura y raza son las dinámicas en la cual se configura las asimetrías territoriales que influyen directamente en lo político, económico y social en un periodo de tiempo determinado (Serje, 2005) (Restrepo, 2001).

principalmente por no responder a las directrices constitucionales y normativas de alcance orgánico[15].

A pesar de los esfuerzos del legislativo y de la comisión de ordenamiento territorial encabezada por Orlando Fals Borda luego de expedida la constitución de 1991, la asignación de competencias de la Ley 1454 a las entidades territoriales en la LOOT no cumple las expectativas como dispositivo de política pública, ya que el artículo 286 de la Constitución Política determina: "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley". Pero en ninguna parte decreta la creación de las entidades "regiones y provincias", que la Asamblea Nacional Constituyente[16]estableció como estructura territorial para superar conflictos en función del uso, aprovechamiento y ocupación del territorio nacional.

La no claridad de competencias de las entidades territoriales, ha traído como consecuencia directa que las demandas sociales, muchas veces de carácter de atención prioritaria terminan convirtiéndose en "papas calientes", en donde un nivel de administración pasa a otra sus competencias y viceversa, como el caso de la atención a la población desplazada por la violencia. El resultado continuo es que ningún nivel de la administración responde o esas respuestas son de bajo alcance frente a las demandas sociales[17].

Para este problema de responsabilidad de las autoridades locales, la descentralización es un concepto vinculado con el ordenamiento territorial, ya que establece la asignación de competencias políticas, fiscales y administrativas a las entidades territoriales. Dentro del ordenamiento territorial sus competencias son definidas por la Constitución Política y la Ley, bajo el principio de autonomía dentro del Estado unitario. Allí nace la controversia entre "Estado unitario" y "Estado descentralizado".

---

[15] "La ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT): Una causa perdida para la autonomía regional" (Lerma, 2011), (Maldonado, 2011).

[16] La ANC fue un cuerpo colegiado elegido por votación popular que fue la responsable de la elaboración de la Constitución Política de 1991.

[17] La honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T- 025 de 2004 entró a definir los fines, objetivos y competencias de atención humanitaria a la población desplazada por la violencia, lo cual en términos de política pública, según (Bryson- Crosby, 1993), es entendido cómo resolución de asuntos residuales de política que son abordados en la instancia de tribunales, ya que la política cuenta con vacios institucionales y normativos.

Hablar de "unidad nacional" dentro del ordenamiento jurídico colombiano es muy complejo, por cuanto la Constitución Política de 1991 en su artículo primero no definió los límites ni de la descentralización ni del Estado unitario. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales".

Cuando la Constitución Política se refiere a Estado unitario hace referencia a un modelo centralizador del poder público, mientras que cuando se habla de autonomía de las entidades territoriales se toma como un sinónimo de descentralización u "organización política-administrativa". El artículo 1º de la Carta Política de 1991 (con algunas ambivalencias terminológicas) consagra el Estado colombiano como República Unitaria. Es decir, una República de corte centralista donde el Gobierno Central se reserva la función constitucional y legislativa con leyes de carácter nacional" (Peralta, 2008:170).

Por otro lado, cuando se menciona autonomía es sinónimo de federalismo, concepto que históricamente en Colombia no ha dejado un balance positivo. Un referente histórico en la constitución de estados federales autónomos en el periodo 1853-1886, fue que cada Federación desarrollaba sus propias leyes sujetas al bloque constitucional de integración federal en donde los desequilibrios de la relación centro-periferia causó la Guerra de los Supremos[18]. Por ello, históricamente ha sido objeto controversial el ordenamiento jurídico-espacial del poder y territorio, más aún con la agenda de negociaciones entre el actual gobierno y las FARC que vinculan las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), discusión que se abordará más adelante con el calificativo de "republiquetas independientes"[19] por ser contradictores del desarrollo institucional en estas formas de ordenamiento territorial de carácter endógeno.

[18] Según Vélez (2000), la guerra de los supremos inició con batallas entre estados federales y territorios que querían conformarse bajo esta figura. La guerra inició en mayo de 1839 y finalizó en febrero de 1842; el conflicto surgió cuando territorios anexos a Bogotá querían independizarse y transformarse en estados federales para obtener mayor manejo del poder territorial.

[19] Concepto desarrollado en el año 2013 por las figuras públicas de origen político conservador representado por el Exministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo y el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) José Félix Lafaurie. Fuente: Periódico El Colombiano, 16 de marzo de 2013.

La discusión entre federalismo y centralismo parecía resolverse con la Constitución Política de 1991, pero sus efectos no fueron los mejores ya que el artículo primero establece que Colombia es un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. Cuando se habla de "unitario" se refiere a centralización, mientras que "autonomía" se refiere a descentralización, entendido como un problema jurídico que involucra el ordenamiento territorial.

Al no resolverse el problema jurídico entre Estado unitario y descentralización, la política pública de ordenamiento territorial no ha salido bien librada. La alta concentración de tierras rompe el principio de uso equitativo y racional del suelo[20], que sin lugar a dudas es causal de conflicto; según Ibáñez (2011) la no resolución de los problemas de titulación, asignación de tierras, colonos y terratenientes, son la mayor causa de conflictos violentos. Allí entra en controversia si hay demasiado centralismo o demasiada descentralización.

Precisamente estos conflictos entre centralismo-federalismo y Estado unitario-descentralización son un problema aún no resuelto en asignación de competencias y ejercicio de autoridad, principalmente por la "fragilidad institucional" (Medellín, 2004), agudizado porque "el Estado colombiano no hace presencia en la totalidad de su geografía" (Trujillo, 2007:44), trayendo como consecuencia, que actores armados ilegales asuman ese control y ronden en esas zonas del territorio nacional.

Llama la atención el discurso político alrededor de la llamada "unidad nacional" dentro del proceso de descentralización, las recientes reformas en ordenamiento territorial y el cambio de las dinámicas del conflicto interno en función de las políticas de desmovilización, justicia y paz. Por un lado, el término "unidad nacional" es utilizado como eslogan político por el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos, con el propósito de cristalizar coaliciones de partidos políticos, en medio de "arreglos institucionales normativos" (Wiesner, 2004) con tendencia centralizadora, de las actividades fiscales, políticas y administrativas del poder público, incluido el ordenamiento territorial.

[20] Según Ibáñez, (2011), en cuanto medición de la concentración de la tierra en Colombia para el año 2005 el primer indicador Gini tradicional arroja el 0,85 en cuanto medición del tamaño del predio por propietario y el segundo Gini por cédulas catastrales de personas que tienen más de una propiedad de 0,88. Esto indica que es muy alta la concentración de la tierra, ya que el indicador mide la concentración, siendo 1 igual al 100% de las propiedades, en el caso colombiano, el indicador esta cercano al 90% de concentración de la tierra en cuanto número de propietarios y de la extensión de estas.

Por otro lado, los cambios en las dinámicas del conflicto interno y en los procesos de justicia y paz, han traído una consecuencia no esperada en la implementación de la política: la fragmentación del territorio nacional con los grupos denominados "neoparamilitares" (Vargas, 2012)[21], que han desarrollado paros armados similares a los establecidos por los grupos guerrilleros colombianos delimitando el poder armado ilegal[22].

Es difícil concebir la llamada "unidad nacional" en el sentido que desde los años 60, el Estado colombiano combate los grupos guerrilleros y posteriormente otros actores armados ilegales como los paramilitares. Si no hay pleno reconocimiento del conflicto es más difícil entender y es allí donde parecen existir vacíos normativos en los cuales incurren los dispositivos de política pública. La Ley 1454 en ninguna parte menciona el conflicto interno y lo más cercano a esto es el artículo tercero, numeral doce que en un aparte establece lo denominado "paz y convivencia" y no reconoce la existencia del conflicto interno, ello produce un efecto en la formulación de la política pública y es ser inoperativa y no lograr los objetivos de otras medidas como la política de víctimas de la violencia y restitución de tierras[23], en donde a las víctimas despojadas de sus tierras se les asigna un territorio que ya ha sido ocupado por grupos armados ilegales. Entonces ocurre que aparecen hasta cuatro dueños legítimos del mismo predio[24].

1.1 Resultados no esperados en la implementación de la política pública

La fragmentación del territorio en el mapa del conflicto o la violencia en el cual se crean fronteras de la ilegalidad, es una consecuencia no esperada de la implementación de la política pública de ordenamiento territorial no del todo negativa, ya que comunidades organizadas en juntas de acción comunal o asociaciones de campesinos, desarrollan formas de autogobierno en su territorio, como respuesta a la frágil presencia institucional y estatal en sus territorios.

[21] "Las Bacrim: ¿Neoparamilitares o crimen organizado? Artículo periódico El colombiano, 26 de febrero de 2012.
[22] Según Ibáñez (2011) en los años 90 y principios del 2000 el conflicto armado en Colombia causó el abandono de 6.000.000 hectáreas de tierra de estas, 2.000.000 no se pueden recuperar, al ser tituladas a favor de terceros.
[23] Ley 1448 de 2011.
[24] Fuente: Periódico El tiempo 2012.

Organizaciones como la Asociación de Campesinos del Valle del Rio Cimitarra ACVC [25] autogestionan y autoadministran recursos de su territorio dentro de actividades que no son de naturaleza estatal ni de naturaleza privada, sino de orientación colectiva en búsqueda del bien común, mediante el uso y aprovechamiento del suelo, entendido como un recurso de uso común (RUC)[26] y renovable, lo cual, endógenamente en el territorio que comprende la ZRC genera procesos de ordenamiento territorial y políticas de desarrollo comunitario derivadas del uso de los recursos comunes.

En el proceso de constitución de la zonas de reserva campesina, en donde se incluye la ACVC, se buscó el reconocimiento jurídico para superar el problema de la concentración de la tierra, con la posibilidad de que se le titularan tierras a las comunidades organizadas. El proceso no ha sido fácil. A pesar que la ACVC se denomina "comunidad de paz" los conflictos por el uso y ocupación de la tierra en vez de superarse se agudizaron, porque los campesinos fueron estigmatizados como guerrilleros[27], debido a que algunos de ellos son desmovilizados de agrupaciones armadas ilegales , y en razón a que algunos campesinos se negaron a dejar sus ideologías políticas asociadas al partido comunista y la Unión Patriótica.

Por medio de la Ley 160 de 1994, culminado el año 2002, la ACVC, empieza a desarrollar su proceso de constitución como ZRC, pero 4 meses después (año 2003), el gobierno de Alvaro Uribe Vélez frena el proceso de reconocimiento estatal dentro del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, al declararlos insurgentes y con otro tipo de estigmatizaciones[28]. Finalmente en el 2004 recuperan parte del proceso adelantado previamente ante INCODER.

---

[25] La ACVC comprende 134 veredas de cuatro municipios Yondó, Cantagallo, San Pablo y Remedios, tiene plan de desarrollo sostenible diseñado por ellos mismos, cumpliendo los principios de planeación de la Ley 152 a pesar de no ser catalogada como una entidad territorial. Contar con plan de desarrollo sostenible es requisito de constitución como ZRC con aval del INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). El plan de desarrollo se puede consultar en: http://prensarural.org/spip/

[26] Concepto de Ostrom (2000). Cabe mencionar que todos los recursos son limitados, por ejemplo, la tierra si no se utiliza adecuadamente con rotación de cultivos y otras técnicas pierde su capacidad productiva, si contaminamos el aire, este pierde su calidad, si utilizamos el agua irracionalmente, así se entienda como recurso renovable, pasado el tiempo se degrada o pierde su caudal.

[27] En palabras de José Félix Lafaurie "No es un secreto que la guerrilla ha hecho todo tipo de esfuerzos para levantar la institucionalidad que llegó con las "zonas de consolidación" y la política de seguridad democrática, para perpetuar su statu quo de violencia, narcotráfico y terrorismo de los últimos 50 años, a costa de la vida y el desarrollo en la ruralidad. No en vano su propuesta se teje sobre zonas en donde históricamente han hecho presencia" Fuente: Periódico El Colombiano, 16 de marzo de 2013.

[28] Se puede consultar los señalamientos estigmatizadores en el plan de desarrollo de la ACVC http://www.prensarural.org/acvc/plandesarrollozrc.pdf, y por otra parte, artículos de asesores que hicieron

En este contexto de ordenamiento territorial y conflicto interno por la ocupación del espacio, se justifica vincular la lucha de la ACVC para su reconocimiento institucional y jurídico a partir de los actuales arreglos institucionales[29] que pretenden dar salidas al conflicto, tales como el marco jurídico para la paz, Ley de Restitución de Tierras, Ley de Víctimas y normas orgánicas que deben articular elementos de política pública como variables del conflicto interno y formas de autogobierno de bienes comunes que se encuentran en las ZRC; adicionalmente hay que esperar los escenarios futuros de las conversaciones de salida negociada al conflicto armado entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno, donde el primer punto donde se llegó a acuerdo fue el del desarrollo agrario integral con enfoque territorial donde hace parte las ZRC.

parte del gobierno de Álvaro Uribe, como el caso de José Obdulio Gaviria http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliogaviria/premio-de-paz/8812663

[29] Dentro de la agenda exploratoria de negociación de la paz entre Gobierno y FARC se incluyó en el tema de tierras las Zonas de Reserva Campesina. Fuente: Cámara de Representantes de la República de Colombia, 26 de octubre de 2012.

"¡En el campo se hacen todas las cosas lentamente!
Nadie tiene afán de quemar las etapas e ir más de prisa,
porque en realidad las cosas trascendentales llegan siempre
a su tiempo y por sus pasos contados"[30]
Eduardo Caballero (Siervo sin tierra)

2. Concepto de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial como concepto puede ser abordado desde diversas dimensiones, disciplinas y saberes. Este capítulo del documento trata de referenciar algunos de los elementos fundamentales del ordenamiento territorial. Posteriormente, daremos paso a narrar la política pública hegemónica[31] en ordenamiento territorial, que desarrolla la institucionalidad estatal colombiana.

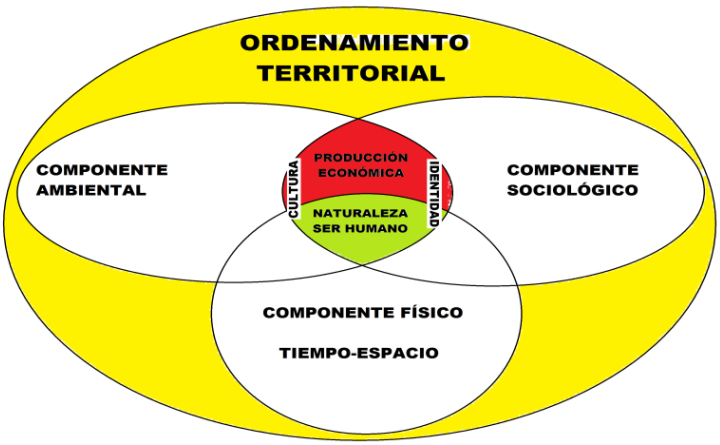
La hipótesis que se desarrolla en este documento está en función del contexto del conflicto interno colombiano asociado a la fragilidad institucional del Estado. Además, se afirma que las formas de autogobierno vinculadas a la administración de bienes comunes, estructuran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno. Para desarrollar la presente hipótesis, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales sobre el ordenamiento territorial que abordaremos a continuación.

El ordenamiento territorial como concepto, se desarrolla bajo tres componentes: Primero el físico, la función tiempo-espacio, segundo en el sentido ambiental de la relación ser

[30] Fuente: http://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/32/TH_32_002_061_0.pdf
[31] La hegemonía hace relación a la dominación y el poder estatal del discurso y las ideas sobre ordenamiento territorial. Desde luego la actividad estatal es ejercida por el poder de un gobierno que representa intereses de la sumatoria de actores aglutinados en pugna de partidos, movimientos o ideologías políticas.

humano-naturaleza en la producción (economía política) y el tercero, la relación ser humano-naturaleza en la función sociológica de identidad y cultura. El ordenamiento territorial es una concepción humana; como elementos hacemos parte de la naturaleza, tratamos de interpretar, darle significado a las formas de organización del universo y las formas de apropiación y el uso de una pequeña parte de él. Por esto, los componentes enunciados hacen parte de un sistema de interpretaciones de uso y apropiación del territorio, en el cual no confluyen elementos aislados, sino en la misma órbita, tal y como se establece en la siguiente gráfica:

Figura No. 1 Sistema de ordenamiento territorial



[32]

En el sistema los componentes y los elementos, conforman el denominado ordenamiento territorial, objeto de estudio de este documento. Hay elementos que se entrelazan directamente entre los tres componentes, como lo es la relación ser humano-naturaleza, ya que es la relación causal de uso y apropiación del territorio por parte de la especie humana, en un espacio y tiempo determinado por el ambiente disponible en términos bióticos, abióticos y antrópicos[33].

Por otro lado, la producción económica se enlaza en la disponibilidad del componente ambiental y el componente sociológico que establecen las relaciones de producción social. Por último, la cultura y la identidad son una construcción compartida entre los

[32] Diseño del autor.
[33] Lo biótico se refiere a la flora y la fauna, lo abiótico es el factor climático que afecta el medio ambiente (sol, agua, aire, etc.), y antrópico en cuanto la vinculación del ser humano en la naturaleza. Fuente: http://es.wikipedia.org/

componentes, propia de la construcción social y de los factores ambientales dinámicos en la transformación del tiempo[34] y el espacio.

El primer componente, "físico" en la función tiempo y espacio interrelacionados, configuran en parte el ordenamiento territorial. La materia transformada a través del tiempo y del espacio que crea, establece el medio ambiente en donde se vinculan relaciones culturales, económicas, políticas y sociales de los seres humanos que habitan el territorio. De este modo, el ordenamiento territorial es entendido como la forma de intervención y apropiación del territorio por parte de los seres humanos, en función del tiempo y espacio que configuran las relaciones sociales en el presente y en el futuro.

El segundo componente vinculado al ordenamiento territorial es el "ambiental" inmerso en el espacio geográfico dispuesto a la intervención humana que transforma el curso ecológico de la naturaleza. El marco de las huellas ambientales y de la intervención de los ecosistemas, a lo largo del tiempo ha traído como consecuencia que seres humanos creen nuevos espacios naturales; es el caso del aceleramiento del efecto invernadero, que ha ocasionado el calentamiento global y el deshielo de los polos árticos, disminuyendo el territorio costero. Por otro lado, la creación de espacios imaginarios como los paralelos y meridianos pueden ser considerados fronteras de la res extensa cartesiana[35].

Espacios territoriales como las Unidades Agrícolas Familiares (UAF)[36], pueden ser resultado de sustracción de territorios baldíos o zonas de reserva forestal, siendo la base de constitución de ZRC, previa autorización del INCODER. La mentalidad de res extensa cartesiana orientada en cabeza de los grandes capitales ganaderos y mineros, supone que las UAF y ZRC son límites territoriales impuestos arbitrariamente según lógicas de

[34] La relación de tiempo que compromete las relaciones ambientales hacia futuro.

[35] La construcción de Estado y Nación se encuentra fragmentada por la *res extensa* o medición cartesiana, en la cual se define el territorio bajo límites y espacios entendidos como no cambiantes y lineales a través del tiempo (Wallerstein, 1997- Fals Borda, 1996), mentalidad poco acorde con los propósitos de integración y superación de los desequilibrios territoriales que agobian lo ancho y largo del país. Por esto se ven regiones más pobres que otras y poco vinculadas al proyecto de desarrollo en sentido global.

[36] Las UAF cómo método de cálculo se establece por medio de Zonas Homogéneas Geoeconómicas, las cuales comprenden "un área de superficie terrestre con características similares de valor económico que se establecen a partir de puntos de investigación económica dentro de las Zonas Homogéneas Físicas, Ley 505 de 1999, Artículo 4°" (DNP, 2000:6). Además, la Ley 505, en el mismo artículo define las UAF como: "Un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1.080) salarios mínimos legales diarios".

contrareformas agrarias. Hay que mencionar que los agentes o dirigentes gremiales de los grandes capitales influyen a nivel de gobierno para la titulación de predios constituidos ilegalmente, como ha sido la titulación de extracción de oro y carbón en reservas forestales o zonas de páramo, como el caso de la Anglogold Ashanti y Grey Star Resourses en Sanurbán; además del conocido caso de la zona hotelera en parque Tayrona por el grupo Aviatur y el caso del grupo Riopaila y Cargil en la compra ilegal de 40 mil hectáreas de tierra de UAF en el departamento de Vichada[37].

En tercer lugar, en cuanto la relación ser humano-naturaleza se establece el componente "sociológico", que determina identidades y comportamientos culturales en las relaciones de producción social, que vinculan a la especie humana en el contenido sistémico del ordenamiento territorial donde confluye el sistema ambiental y físico. De este modo podemos decir desde el punto de vista positivo, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones del ser humano y la naturaleza, orientadas a la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando desarrollo socioeconómico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente en camino con las afirmaciones de Fals Borda, (1996).

Cabe anotar, un elemento esencial del ordenamiento territorial en el componente sociológico es el de *Región,* concepto que abordaremos en este documento. Esta se define como el espacio socio-geográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y los distingue de otros espacios. Es la "integración de dichos elementos" (Fals Borda, 1996) lo que determina la existencia de una región[38].

---

[37] A pesar que está prohibida la concentración de la propiedad en UAF, el grupo Riopaila y Cargil por medio de operaciones fraudulentas constituyeron centenares de sociedades para adquirir UAF bajo asesoría de Carlos Urrutia, quien fuese canciller de Colombia en los Estados Unidos; las UAF se compraron a precios irrisorios y luego se reportaron las transacciones por precios superiores, lo cual constituye irregularidad. Insólitamente el Gobierno Nacional en vez de aplicar herramientas jurídicas para otorgar nulidad a la transacción, inmediatamente presentó un proyecto de ley para legitimar las operaciones fraudulentas, conocida como la ley Urrutia. Al respecto se puede encontrar el informe periodístico de Daniel Coronell en la revista semana 10 de agosto de 2013 titulado tenedores y cuchillos.

[38] Las regiones en cuanto el concepto de territorialidad contienen elementos de pertenencia más integradores que del propio Estado-nación "en el viejo continente las regiones nacieron primero que el Estado" (Cataia, 2012), por eso es menester retomar el origen de la creación Estados- Nación en donde se aglutina la sumatoria de regiones donde los pobladores han desarrollado vivencias y alteridades en la construcción de cultura y sociedad. La visión eurocentrista de los límites estatales configura el conflicto del abordaje del concepto "nación", una concepción impuesta más no construida en nuestro contexto, con base a que el territorio que comprende las denominadas indias surgieron en el reconocimiento del orden mundial de conquista y dominación colonial. De allí se deriva que quienes habitan centros poblados se consideren más civilizados de quienes habitan la periferia: ciudadano-indígena, ciudadano-campesino, ciudadano-montañero, etc.

Por otro lado, la región puede ser entendida como escenario construido en espacios de discusión y de construcción social, no solo como contenido ambiental o físico (Serje, 2012). De este modo, la región se vincula a un territorio de diferencia (Escobar, 2010), por las características propias ambientales y de construcción social que configuran la historia y vivencias compartidas en el espacio- tiempo determinado.

2.1 Administración del ordenamiento territorial

El territorio en términos de "ordenamiento" se entiende como la intervención de la especie humana en el espacio geográfico para la configuración de redes de comunicación y ocupación de este. Por otra parte, se entiende como la jurisdicción dentro de un espacio geográfico en términos normativos de la *res extensa* cartesiana en la fijación de límites de apropiación. En la misma línea, administrativamente puede corresponder a la división y delimitación del espacio para la asignación de competencias en los diversos niveles de administración pública, sean estos en un Estado federal, unitario, etc., con la finalidad de vincularse a la autoridad administrativa en el ejercicio de uno, varios o todos los ciclos[39] o momentos de política pública.

En términos administrativos estatales el ordenamiento del territorio concierne a la necesidad de corregir los desequilibrios espaciales en los niveles nacional, regional o local. La necesidad de actuación estatal corresponde en política pública a una vinculación prospectiva de intervención positiva en el territorio, bajo el uso de recursos y medios para la armonización de las relaciones ser humano- naturaleza, que como finalidad u objeto deseado, propone el equilibrio en los niveles de desarrollo social y en el espacio geográfico que compone el territorio nacional[40].

---

[39] El ciclo de política pública obedece a un marco secuencial que permite que ésta como objeto de análisis, "puede ser dividido en varias etapas" (Roth, 2008:77). De este modo, una política pública es un conjunto de fases por la cual transita el Estado para establecer diversas medidas de intervención sobre un asunto considerado problemático. Sus fases son cinco, la primera: definición del problema y construcción de agenda; segunda: formulación de soluciones o alternativas, tercera: toma de decisión o legitimación, cuarta: implementación y por último, quinta: evaluación. El problema del ciclo radica en ser de racionalidad lineal y no explica que sucede en el tránsito entre una fase y otra. El ciclo de la política pública es empleado análogamente con el ciclo de vida del proyecto, del producto y del sistema administrativo PHVA, planear, hacer, verificar y actuar, o la teoría de caja negra o Black Box de Easton.

[40] Se puede entender el concepto de nación como: "conjunto formado por individuos a los que la unidad de territorio de origen e historia, cultura, costumbres o idioma, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común" (Lexis 22, 1976). El "destino común", puede ser uno de los cuellos de

En la administración del territorio colombiano, se establece en el artículo primero de la Constitución Política, que el Estado está organizado políticamente como una República unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales[41]. La "R*epública"* es la forma de gobierno que semánticamente corresponde a *res* que significa la cosa y *pública* como lo común, o de todos. En cuanto *"unitario"* se refiere a que se organiza el territorio por divisiones espaciales, es decir, en visión sistémica: el todo está integrado por la sumatoria de sus partes; hay un gobierno nacional que ejerce sus funciones en todo el territorio que comprende el Estado, una rama legislativa que promulga leyes de aplicación y una rama judicial que protege las normas tanto del orden nacional como territorial. La *descentralización* se refiere a la asignación de competencias a las entidades territoriales que actualmente están constituidas en departamentos, áreas metropolitanas, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas[42].

En el campo administrativo de ordenamiento territorial que nos llama la atención en este documento, es la forma de política pública endógena ejercida por la ACVC, organización de familias campesinas que administra recursos de uso común dentro de la ZRC constituida, esta acción política se manifiesta en la aplicación de normas y reglas de juego que buscan la cooperación de los integrantes de la asociación y superar el dilema del juego del prisionero y consigo la tragedia de los bienes comunes (Ostrom, 2000). Otro principio administrativo que establece es la gestión y gobierno de la seguridad alimentaria de los integrantes de la asociación. El desarrollo de estos contenidos se evaluaran más adelante en el cuerpo del documento.

botella puesto que dependiendo de los actores se vislumbra un espectro distinto del futuro, más aún cuando la diversidad cultural y étnica de los pobladores es reconocida y protegida por la Constitución Política de 1991 en su artículo séptimo, que además alberga el denominado "territorio nacional", tipología de territorio que se abordará su contenido crítico en el siguiente capítulo en cuanto la contranarrativa del ordenamiento territorial en la argumentación de Serje, (2005).

[41] Se presenta el problema jurídico en cuanto el Estado unitario se refiere al sinónimo de Estado centralizado, mientras que el Estado descentralizado se refiere al Estado federal, tomando en cuenta la autonomía de las entidades territoriales. La discusión se abordará más a fondo en el desarrollo del documento.

[42] Esta última entidad territorial cobra importancia en el reconocimiento jurídico de esta figura, por cuanto aún no están conformadas este tipo de entidades territoriales, pero aún así existen los resguardos y otros territorios indígenas de espacial reconocimiento y protección estatal, siendo estos territorios espacios de ocupación de población indígena, con una visión distinta a la occidental en el ordenamiento del territorio. Para el año 2003, se reconocían jurídicamente 630 resguardos (Porras, 2003), lo cual dimensiona el tamaño de población que la política pública debe enfrentar y atender.

2.2 Autonomía y descentralización

La autonomía administrativa se refiere a que las entidades territoriales autodeterminan su planta de personal, sus objetivos y metas administrativas incluidas en los planes de desarrollo. Las funciones políticas, administrativas y fiscales hacen parte del ejercicio soberano de las entidades territoriales en cuanto las competencias que le sean otorgadas por la Constitución Política y la Ley. En cuanto la autonomía política, se establece que las entidades territoriales escogen libremente a sus mandatarios mediante elección popular de autoridades locales[43]. Por último, la autonomía fiscal se refiere a que cada entidad territorial recibe asignación directa del sistema general de participaciones[44] y puede hacer libre disposición del recaudo en concepto de ingresos propios.

La honorable Corte Constitucional estableció los siguientes requisitos de aplicación de la descentralización: "En principio, reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución"[45].

Es pertinente señalar, que la política pública no es solo estatal, también se desarrolla en procesos endógenos de comunidades que autogestionan y autoadministran bienes comunes, como es el caso objeto de estudio en este documento con la ACVC, en donde sitúan una visión prospectiva del territorio y desarrollan políticas que buscan la intervención positiva en el espacio. En la misma línea, se desarrollan actividades de planificación territorial, en donde prospectivamente se diseñan y aplican instrumentos para el uso actual y futuro del territorio, como objetivo de desarrollo y progreso social.

---

[43] Antes del Acto Legislativo 01 de 1986 las autoridades locales las designaba directamente el Presidente de la República.

[44] La Ley 715 de 2001 establece el sistema general de participaciones, que designa las competencias fiscales de la nación y las entidades territoriales en inversión en sectores de la administración pública. Esta ley es reforzada por el Acto Legislativo 04 de 2007, que establece la destinación específica de recursos a los sectores considerados prioritarios para la nación y desarrolló el debate acerca de la limitada descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

[45] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004/93. Ref.: Proceso D-13. M.P.: CIRO ANGARITA BARON.

Si bien las ZRC no poseen ejercicios de autonomía y descentralización plenos, se pueden evidenciar aplicabilidad de estos. Dentro de la fragilidad institucional del Estado colombiano, al no hacer presencia institucional en todo el territorio "nacional", se desarrollan procesos políticos, administrativos y fiscales de autogobierno dentro de las ZRC. El autogobierno se genera a partir que el Estado institucionalmente es desconocido, no en términos de rebelión, sino por la ausencia de políticas públicas que atiendan las demandas y expectativas de la comunidad que ocupa el territorio del Valle del rio Cimitarra donde se localiza la ACVC[46].

Dentro de los fines del Estado según el artículo segundo de la Constitución Política se encuentran "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Estos fines del Estado son ejercidos dentro de la comunidad que hace parte de la ACVC y hacen gran crítica al Gobierno Nacional en el eje diagnostico del plan de desarrollo sostenible de la ACVC (1998), ya que consideran que el Estado no hace presencia institucional en el territorio, donde la población tiene muchas necesidades y la presencia institucional es para violentar sus derechos en vínculos entre ejército nacional y grupos paramilitares, aspectos que analizaremos más adelante.

[46] Las dinámicas del fenómeno del conflicto armado en Colombia hace que los actores armados no ocupen sitios de forma indefinida o constante, sino que sea variable e indeterminada la ocupación, dependiendo del poder territorial o el propio desenlace de la guerra de guerrillas. De este modo, se puede controvertir el hecho que dentro del territorio del Valle del Rio Cimitarra donde se ubica la ACVC haya presencia fija o transitoria de grupos armados rebeldes, lo cual per se no significa que los habitantes que ocupan el territorio son guerrilleros desde una visión deductiva propia de discursos guerreristas provenientes principalmente del Ministerio de defensa Nacional. La historia de más de cinco décadas del conflicto interno armado de Colombia entre Gobierno- guerrilla y luego la entrada de grupos paramilitares y ahora denominadas Bacrim, genera dinámicas en las cuales los habitantes del territorio tienen contacto inevitable con los diversos actores armados, lo cual es un axioma, puesto que en el marco del conflicto se requiere no solo de abastecimiento de tropas, sino además el control y dominio de los territorios. Dicha actividad se ejerce en principal medida en el control de los pobladores; tanto así que proyectos de ocupación política, administrativa y fiscal del territorio se ha desarrollado por procesos electorales en los cuales con uso o no del constreñimiento electoral, autoridades electas por voto popular han sido voceros de la parapolítica y farcpolítica. Al respecto, Ariel Ávila de la Corporación Nuevo Arcoiris afirma en julio de 2012, "Los datos son contundentes: en total se han presentado más de 100 procesos contra congresistas y excongresistas, con un poco más de 30 condenas por relaciones con grupos paramilitares, mientras que la mayoría de los casos abiertos por relaciones con las Farc han precluido".

Es importante vincular los escenarios futuros de refrendación o constituyente de los acuerdos entre Gobierno y FARC que se llevan a cavo en la Habana, ya que se establece en el segundo acuerdo político de la agenda, la creación de circunscripciones especiales en "zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono", circunscripciones en la cual podría ser vinculado el territorio donde se localiza la ACVC y otras ZRC. En comunicado de las delegaciones Gobierno- FARC se afirmó lo siguiente el seis de noviembre de 2013:

"Se acordó la creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para promover la integración territorial y la inclusión política de zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, de manera que durante un periodo de transición estas poblaciones tengan una representación especial de sus intereses en la Cámara de Representantes, sin perjuicio de su participación en las elecciones ordinarias. Estas circunscripciones transitorias serian adicionales a las circunscripciones ordinarias existentes. Contarían con las garantías de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto de los electores. Esta se pondrá en marcha en el marco del fin del conflicto, en democracia y luego de la firma del Acuerdo Final"[47].

De este modo, hacia futuro se puede esperar cambios en el desarrollo de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales en el marco de la agenda de posconflicto, fruto de la salida negociada en acuerdos políticos entre las FARC y Gobierno. Se avecinan escenarios de arreglos institucionales no solo normativos sino también políticos, ya que las pugnas políticas en escenarios de representatividad colectiva, daría paso tal como se propone al fortalecimiento de la democracia y constituir nuevas formas de articulación política local, en donde actualmente no hay voceros reconocidos en escenarios democráticos institucionalmente reconocidos en el orden jurídico colombiano.

[47] Fuente: Revista Semana, 06 de noviembre de 2013.

2.3 Retos del ordenamiento territorial

En conclusión, el ordenamiento territorial consiste en hacer uso, apropiación y disposición coherente del espacio en las relaciones ser humano-naturaleza, ser humano-ser humano; con ello se busca un objetivo primordial: satisfacer necesidades humanas y sociales, evitando los desequilibrios territoriales y el uso inadecuado, incoherente e insostenible del medio ambiente, teniendo como herramienta los dispositivos de política pública[48] bajo la relación institucional pública. Sin embargo, existen retos en ordenamiento que vale la pena resaltar:

1. ***Desarrollo del concepto de nación:*** El concepto de nación en el ordenamiento territorial contiene gran importancia por la configuración de identidad de y entre grupos poblacionales territorializados en el espacio y en el tiempo. Este concepto se ha limitado al carácter homogéneo de un grupo poblacional asentado sobre un territorio a través del tiempo, en aspectos de idioma, religión y otras características, sin reconocer muchas veces la diversidad de las poblaciones que ocupan el territorio y las distintas visiones de desarrollo que de allí se derivan[49].

2. ***Responsabilidad de intervención territorial:*** Por acción u omisión del ser humano se modelan las condiciones geográficas del medio ambiente, lo cual contradictoriamente genera des-ordenamiento territorial, principalmente ocasionado por las formas de producción social capitalista y el uso desmesurado de los recursos renovables y no renovables[50].

---

[48] El dispositivo de política pública se entiende como el insumo que hacen posible el desarrollo de una política pública. El principal dispositivo para el desarrollo de esta es de carácter normativo, ya que estableciendo principios jurídicos se constituye la forma bajo la cual se pretende el logro de unos objetivos previos o deseados, en las cuales se forman sujetos de derechos y de obligaciones.

[49] Se afirma que para que exista un Estado, este debe contener una nación, desde el punto de vista de la diversidad étnica y cultural que alberga el territorio colombiano, el concepto va más allá, teniendo en cuenta principios como el de alteridad en donde se construye una nación a través de las relaciones sociales, donde es posible aceptar la diversidad.

[50] La distinción que se realiza entre recurso renovable y recurso no renovable ha dado paso a que dentro de una visión antropocentrista (en donde el ser humano es el componente principal del medio ambiente desde la visión capitalista) Mesa (2011), se explote desmesuradamente los recursos naturales, como el caso del agua, al considerarse renovable se puede explotar, así como los bosques y la tierra. Pero por otro lado, estos recursos entendidos como renovables tienden a perder cualidades al disminuir su contenido o extinguir su existencia por la sobreexplotación. Como recursos no renovables se encuentra el petróleo, carbón, piedras preciosas, etc.

3. ***Superación de la dicotomía jurídica entre Estado unitario y Estado con autonomía de sus entidades territoriales:*** Esta controversia proviene en que la Asamblea Nacional Constituyente no estableció límites claros en lo unitario y lo descentralizado y no han cesado los problemas vinculados al ejercicio de competencias, a pesar que la Corte Constitucional otorgó prevalencia al interés general sobre el particular, en el sentido que los intereses de la nación superan al de las entidades territoriales Robledo (2008). Esta dicotomía se distorsionó hacia la centralización del poder en manos del gobierno nacional y la polarización de regiones apartadas de los intereses centrales.

4. ***Territorio diferenciado:*** "Es el resultado de la producción de territorio con espacios dinámicos, donde se concentran las oportunidades, bien integrados y accesibles, conviviendo con otros desintegrados, aislados, mal servidos, con estructuras de tipo enclave" (Arenas, 2008:20). El territorio diferenciado posee estrecha relación con el concepto de asimetría territorial o desequilibrios territoriales[51].

5. ***Accesibilidad espacial:*** "Es la función inversa a la distancia que separa dos puntos" (Arenas, 2008:6), y una función directa de la posibilidad de recorrerlos. "El aislamiento se puede explicar por la rugosidad del estado de la superficie en condiciones topográficas" (Arenas, 2008:20). Este concepto lo abordaremos más adelante en las relaciones centro-periferia, las cuales dependen en cierta medida de las condiciones del territorio con relación a los centros de atracción y polos de desarrollo.

6. ***Conflicto interno****:* La localización dispersa de grupos humanos y la ausencia de presencia institucional estatal, han dejado desprotegido amplios territorios y consigo a sus pobladores. El ejercicio del poder de las armas, la sangre, el fuego y el despojo inmisericorde arrasa cualquier proyecto de construcción de nación.

[51] Las asimetrías territoriales se expresan como el desequilibrio en el desarrollo territorial; allí se configuran relaciones de dependencia tal como se describe en el modelo centro-periferia. Por otro lado, cultura y raza son las dinámicas en la cual se configura las asimetrías territoriales que influyen directamente en lo político, económico y social (Serje, 2005) (Restrepo, 2001).

3. Narrativa hegemónica de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia

Institucionalmente el ordenamiento territorial colombiano se puede interpretar narrativamente. Para no entrar en profundos recovecos históricos institucionales, nos situaremos espaciotemporalmente en un breve contexto del desarrollo histórico y normativo del ordenamiento territorial colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, sin dejar de lado un breve contexto histórico republicano.

Se aborda la "narrativa" como metodología de análisis de la política pública diseñada por Roe, (1994), en primer lugar para contrastar la narrativa hegemónica en ordenamiento territorial del nivel nacional (centro), y la contranarrativa del nivel territorial (periferia). En la narrativa se pretende establecer la "definición de la historia, identificación de la narrativa política y construcción de la controversia" (Roth, 2010:320), en función de comprender desde los actores el "guión" (Roth 2008:86), por el cual se desenlaza el ordenamiento territorial colombiano. La narrativa y la contranarrativa son dos historias sobre la misma política, las cuales no compaginan de acuerdo a los relatos de los actores.

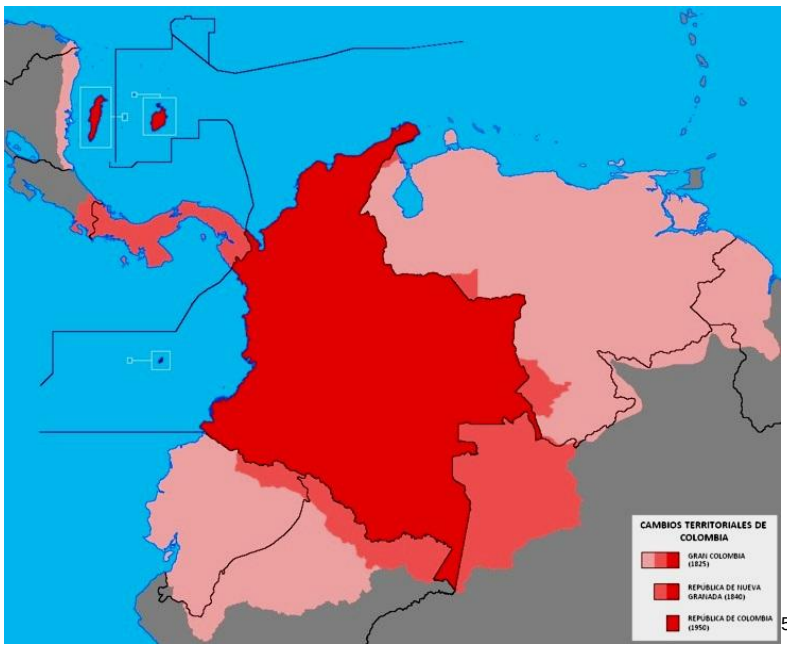
La comparación de las narrativas establece la "metanarrativa" que permite reformular "el problema de la política y hacerla más susceptible a los análisis de políticas convencionales" (Roe, 1994:155). La metanarrativa parte de contrastar las narrativas e identificar la historia y la no historia, lo cual genera controversia y puntos de convergencia, lo cual se desarrollará más adelante, para que finalmente se establezca el meta relato que es el desenlace de la historia hacia futuro.

La narrativa hegemónica está en vía de la construcción armónica del concepto de nación, integración regional, autonomía, descentralización, sostenibilidad ambiental; mientras tanto, la contranarrativa habla de territorios diferenciados, asimetrías territoriales, desterritorialización, violencia, destrucción del medio ambiente. La metanarrativa como punto de referencia de la ACVC habla de autogobierno, sustentabilidad, cooperación, superación de conflictos. Finalmente el metarelato establece las recomendaciones de política pública y los posibles escenarios futuros de superación de conflictos. A continuación se establece la narrativa desde el punto de vista hegemónico:

3.1 Origen del ordenamiento territorial colombiano

Este documento no tiene como propósito desarrollar la historia del ordenamiento territorial, pero sí establecer el contexto y los enclaves dentro de la narrativa que configuran las relaciones de apropiación y el uso del territorio. Por esto cabe mencionar, que luego del periodo colonial, la primera República dio paso a la organización territorial del siglo XIX[52], conformado en el pasado por un espacio del cual hizo parte Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, Nicaragua y Panamá[53]. En el siguiente mapa se pueden ver los tránsitos territoriales del siglo XIX y XX:

Mapa No 1 Cambios territoriales de Colombia



[54]

[52] "Bolívar les pago a muchos de los combatientes las deudas de la independencia con tierras" (Ibañez, 2011), este suceso es una de las consecuencias indirectas de la independencia, en donde estudios más profundos podrían juzgar si las tierras asignadas fueron causa directa de grandes concentraciones de tierra hoy día.

[53] Estas transiciones entre ordenamiento territorial no se desarrollaron pacíficamente sino por medio de guerras civiles. Al finalizar cada guerra se creaba una nueva constitución política y así nuevas formas de repartición del territorio, en cuanto, "en el siglo XIX existían grandes extensiones de tierras sin repartir, lo que generó un proceso donde los terratenientes se iban haciendo a tierras y los colonos se alejaban más, e iban colonizando tierras cada vez más aisladas, las trabajaban y los terratenientes las compraban o las apropiaban, lo que generó un conflicto muy fuerte de disputa entre colonos y terratenientes, sin embargo siempre se canalizaban a través de las instituciones" (Ibañez, 2011).

[54] Fuente: http://www.taringa.net/comunidades/colombiaringa/5441933/Colombia-Ha-Perdido-Mucho-Territorio.html

En el mapa en color rosado claro se encuentra la Gran Colombia (1825)[55], en rojo tenue la República de Nueva Granada (1840) y la República de Colombia (1950). Allí se puede evidenciar el territorio que ha cedido y perdido el Estado colombiano, según Hermes Tovar (2012) "Desde 1810, Colombia ha cedido el 54% de su territorio a peruanos, brasileños, ecuatorianos, venezolanos y nicaragüenses. Nuestros dirigentes políticos no han tenido sentido de la soberanía nacional"[56]. La tendencia a través del tiempo, ha sido que el Estado ha tenido mucho territorio, pero poca presencia institucional o poco Estado, problemática que abordaremos bajo el concepto de fragilidad institucional (Medellín, 2004).

Administrativamente, el territorio colombiano ha desarrollado transformaciones en el nivel subnacional, es decir, en la constitución de entidades territoriales. En primer lugar, las Provincias Unidas de la Nueva Granada (1810-1819) comprendía 22 provincias; posteriormente, La Gran Colombia (1819-1830) se configuró en departamentos, provincias, cantones y parroquias; luego dio paso a la configuración de la República de la Nueva Granada (1830- 1856) por medio de provincias, cantones, distritos provinciales y aldeas.

Se afirma según Porras, (2003) que en el periodo 1855- 1885 se configuró el Estado Región a partir de estados soberanos, estos se subdividieron en departamentos, municipios y provincias. En antítesis, en el periodo comprendido entre 1885-1945 se configuró el Estado central, transitando entre departamentos a los estados soberanos, provincias y distritos municipales. El conflicto entre centralismo y federalismo como forma de gobierno fue un conflicto constante por el dominio y ejercicio del poder territorial[57].

---

[55] En materia ambiental que vincula el ordenamiento territorial, Simón Bolívar promulgó los primeros actos administrativos que pretendían reglamentar el uso de los recursos en el territorio de la naciente república" en su calidad de Presidente de la Gran Colombia expidió el decreto 5 de julio de 1825 para proteger la fauna en Chuquisaca, el de 19 de Diciembre de 1825 buscaba proteger el agua en Bogotá, el de 2 de diciembre de 1827 sobre la policía general, donde se reglamentaba el manejo de la salubridad, del ambiente y la estética de las poblaciones y el de 31 de Julio de 1829 buscaba conservar los bosques de los que se venía extrayendo la madera y las sustancias medicinales" (Perea, 2008:3).

[56] Fuente: Periodico El Espectador, 24 de noviembre de 2012.

[57] La disputa entre centralismo y federalismo originó muchos conflictos, incluso se afirmaba que la presunta disputa entre Bolívar y Santander partía del hecho que el primero se orientaba al tipo de gobierno centralista mientras que el segundo le apuntaba al federalismo. Se afirma que autonomía es sinónimo de federalismo; en Colombia en la constitución de estados federales autónomos, periodo 1853-1886, se generó un conflicto armado debido a que cada federación desarrollaba sus propias leyes sujetas al bloque constitucional de integración federal, pero los desequilibrios en la relación centro-periferia fueron causal de la Guerra de los Supremos. Según Vélez (2000), esta guerra inició con batallas entre estados federales y territorios que querían conformarse bajo esta figura. La guerra inició en mayo de 1839 y finalizó en febrero de 1842. El

En síntesis, encontramos en la primera mitad del siglo XIX un modelo centralista y federalista que transitó a la segunda mitad del siglo XIX en modelo regional-municipal de tipo descentralizado. El movimiento pendular entre centralización y descentralización dio paso a la triangulación entre la centralización política y descentralización administrativa (Robledo, 2009), por medio de la Constitución Política de 1886[58].

En el siglo XX, el Acto legislativo 01 de 1905 dio paso a la conformación de 34 departamentos, 95 provincias, un distrito capital y un territorio intendencial. Al poco tiempo, la Ley 05 de 1909 estableció 10 departamentos y 5 territorios como entidades bajo la administración directa del gobierno central. El Acto legislativo 03 de 1910 aumentó en 15 los departamentos y estableció la figura de 7 comisarias especiales, divisiones provinciales, municipios o distritos municipales, cuando se institucionalizó el departamento dentro de la escala territorial (Robledo, 2009).

El Acto legislativo 01 de 1936, da paso a la desaparición de las provincias para convertirse en intendencias y comisarías[59]. El Acto Legislativo 01 de 1945 estableció la figura de intendencias, comisarias, departamentos, municipios o distritos municipales y Bogotá como distrito especial; allí se considera inviable el esquema anterior de intendencias y se pasa a la municipalización y creación de distritos para el caso de Bogotá. En 1968 se les da tratamiento especial a las áreas metropolitanas, se sistematiza la categorización municipal, se crean las Juntas Administradoras Locales (JAL) y el situado fiscal para la asignación de recursos, hoy llamado sistema nacional de participaciones (Ley 715 de 2001).

---

conflicto surgió cuando territorios anexos a Bogotá querían independizarse y transformarse en estados federales para obtener mayor manejo del poder territorial.

[58] El desarrollo normativo es fundamental para el análisis, puesto que como dispositivo de política pública permite establecer los principios y valores que contienen la orientación normativa. Una norma se puede definir como "regla que se debe seguir o se debe ajustar a la conducta" y en términos jurídicos "precepto o regla general establecida por los hombres para ordenar su convivencia cuya observancia puede ser impuesta por coacción" (Lexis 22, 1976).

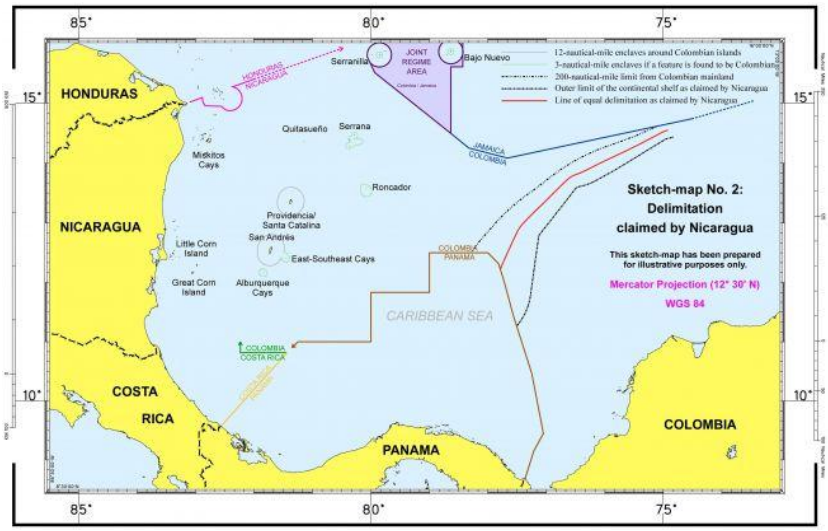
[59] Allí desaparece la figura de provincia. La provincia venía siendo una entidad territorial definida desde la colonia española, e incluso hoy día existen provincias definidas en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Nariño. Esta entidad territorial es herencia española como imaginario de aglutinamiento de la sumatoria de municipios en los cuales hay un polo de desarrollo conocido como capital provincial, pero jurídicamente la figura de provincia no está reconocida hoy día, a pesar que la Constitución Política y la Ley 1454 de 2011 establece dentro de las normas la posibilidad de crear este tipo de entidad territorial.

En el año 1986, se abre paso a la descentralización política por medio de la elección popular de mandatarios locales y el uso del mecanismo consulta popular, hoy reglamentado en la Ley 134 de 1994 que abre la posibilidad de restitución de mandatarios locales, referendo, consulta previa y cabildo abierto.
Cinco años más tarde se promulga la Constitución Política de 1991, que profundiza el principio de descentralización y ratifica la conformación de departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas, con la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)[60]. Por otro lado, se deja abierta la posibilidad de otorgar el carácter de provincia a la unión de dos o más municipios y el concepto de región, con la unión de dos o más departamentos. Adicionalmente, se establece la figura de integración, como las áreas metropolitanas, asociación de entidades territoriales, provincias y regiones administrativas y de planificación, zonas de integración fronteriza y áreas de desarrollo territorial. Actualmente están constituidos 32 departamentos, 1102 municipios, 4 distritos y las entidades territoriales indígenas en 632 resguardos[61].

El 19 de noviembre de 2012 fecha patria, se hace mención a la fragilidad institucional del Estado colombiano, fecha memorable para la diplomacia Colombiana y su clase dirigente. En litigio con Nicaragua la Corte Internacional de Justicia entregó a nuestros vecinos territoriales alrededor de 75.000 kilómetros cuadrados del mar Caribe, correspondientes al archipiélago de San Andrés. “Si bien la sentencia confirmó la soberanía de Colombia sobre las islas y cayos del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que incluyen los cayos de Albuquerque, Este Sudeste, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajonuevo, el Tribunal anunció que ahora corresponden a Nicaragua extensas zonas de las aguas que rodean los cayos de Quitasueño y Serrana”[62]. En el siguiente mapa se georeferencia la decisión tomada por el tribunal (Haya, 2012:40):

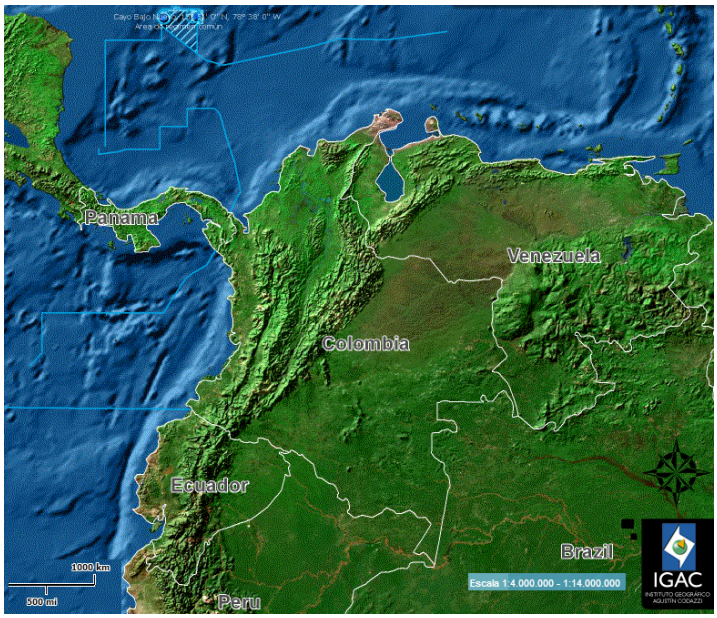
[60] La Ley 1454 de 2011 proclama como objeto brindar un marco jurídico para el desarrollo de la actividad legislativa sobre ordenamiento territorial. Por otro lado, dicta las normas orgánicas al respecto y establece los principios rectores y definición de competencias en ordenamiento territorial en busca de dirimir los conflictos entre los niveles de administración pública del orden nacional y territorial. La ley se limita a vincular la asociatividad de entidades territoriales en función económica. Se esperaba que la LOOT estableciera directamente la creación de provincias, regiones y las entidades territoriales indígenas, pero no fue abordado en su articulado. En palabras de (Santos, 2010) “Las regiones que estableció la Constitución para promover el desarrollo económico y social, ¡SERÁN UNA REALIDAD!”, desde luego por las razones expuestas este principio no se estableció taxativamente.
[61] Según Porras, (2003) es el número de resguardos constituidos a la fecha. Se aclara que las entidades indígenas como tal hoy día no han sido reconocidas y creadas institucionalmente en Colombia, lo cual ha dado paso a la vulneración de los derechos de comunidades indígenas sobre el territorio.
[62]Fuente: Agencia de noticias BBC, 14 de diciembre de 2012.

Mapa No. 2 Límites marítimos de Colombia con Nicaragua



En la franja superior central en color lila están los cayos Serranilla y Bajonuevo, mientras que Serrana y Quitasueño aparecen más abajo junto a los demás cayos. La controversia del litigio radica en que aún los límites territoriales se piensan en la *res extensa cartesiana* en donde los trazos arbitrarios definen las fronteras y sus metodologías positivistas no dan cabida a la realidad cambiante del espacio-tiempo. Frente a la decisión del tribunal nos preguntamos ¿Qué tan legítimo es el ejercicio de soberanía de un Estado cuando la presencia institucional no ha existido o es limitada?. A continuación se relaciona el actual mapa territorial de Colombia, en donde las líneas azules claras definen el límite del mar territorial y las líneas blancas los límites territoriales con los países vecinos.

Mapa No. 3 Mapa territorial de Colombia[63]



A propósito, actualmente en la mesa de conversaciones de la Habana Cuba entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se propuso en el punto uno de la agenda[64] "política de desarrollo agrario integral"; en el numeral primero la protección de las zonas de reserva campesina (ZRC). En las primeras reacciones a la propuesta, se acuñó el término de "republiquetas independientes" por parte del Ministro de Agricultura y Desarrollo Sostenible, término sostenido por agremiaciones como el caso de FEDEGAN con su representante José Félix Lafaurie, como "Una especie de "paraestado", con privilegios y protecciones excepcionales… En total, el 33 % del universo agropecuario, en donde las instituciones cívicas, militares y judiciales no podrían hacer presencia"[65], de allí nos preguntamos ¿acaso en la Habana se va a establecer un nuevo orden territorial para Colombia?, ¿las ZRC que contempla la Ley 160 son lo mismo que repúblicas independientes?.

[63] Fuente: IGAC http://geoportal.igac.gov.co/ssigl2.0/visor/galeria.req?mapaId=7.
[64] Se puede consultar la agenda en: Sitio web oficial de las mesas de conversaciones Gobierno- FARC https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf
[65]Fuente: El colombiano 16 de marzo de 2013

3.2 Agenda, objetivos y metas actuales de la política pública en ordenamiento territorial

La narrativa hegemónica en este aparte del contenido pretende vincular el ordenamiento jurídico y el marco de política pública a través del cual se enlazan las lógicas de entendimiento institucional de las relaciones espaciales y temporales del territorio, principalmente descritas a través de reglas normativas formales.

La agenda de los años 2009 al 2012 ha estado enfocada en arreglos institucionales normativos, que posibilitaran ordenar el territorio en función económica con la integración de entidades territoriales en proyectos regionales[66]. La agenda actual está enfocada principalmente a pretender intercomunicar las entidades territoriales en busca de mejorar las condiciones para la entrada y salida de productos como un efecto a la firma de Tratados de Libre Comercio TLC, especialmente con los Estados Unidos. Los retos son inmensos debido a que gran parte del país se encuentra incomunicado, o no se ha incorporado a las dinámicas del desarrollo económico del sistema capitalista. Este hecho se evidencia en el mapa No 4: en verde se visualiza la alta desocupación del territorio, que solo se está utilizando como fuente de extracción de recursos naturales más no, como estructura para el desarrollo social de las comunidades que alberga el territorio.

Los principales arreglos normativos creados en la agenda actual de ordenamiento territorial que establecen los dispositivos de política pública, son en su orden: la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2010- 2014” (PND); la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” (LOOT), el Acto Legislativo 05 de 2011 “Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” a continuación mencionamos su alcance.

---

[66] Tomando posesión de su cargo como Presidente de la República Juan Manuel Santos (2012) afirmó: “En un acto simbólico, con profundos significados trascendentes, los “mamas” me entregaron un bastón de mando y un collar con cuatro piedras. Una representa la tierra que debemos cuidar. Otra representa el agua que es la fuente de la vida. Otra representa la naturaleza con la que debemos estar en armonía. La cuarta representa el gobierno, que debe respetar el orden de la naturaleza y la voluntad del Creador. Tierra, agua, naturaleza y buen gobierno –esos símbolos preciados– harán parte integral de la administración que hoy comenzamos”. En la contranarrativa verificaremos el comportamiento de la administración en estos principios.

La Ley 1450 es la normativa que define el PND para el periodo 2010-2014 del gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos. Allí se desarrolla la agenda de varias políticas en las cuales se encuentra la de desarrollo rural y agropecuario en el artículo 67, teniendo en cuenta los planes de ordenamiento territorial (POT) de las entidades territoriales; el artículo 87 se refiere al establecimiento de estructuras logísticas especializadas por medio de los ajustes y revisiones de los actuales POT de las entidades territoriales; el artículo 120 reseña los planes parciales en el componente urbanístico tomando en cuenta usos del suelo; el artículo 209 se refiere al transporte de carbón y los artículos 219 y 221 referentes a la atención de desastres volcánicos y proyectos de reconstrucción[67].

La agenda incluye la Ley 1454 de 2011, que ratifica que el Estado colombiano debe regular la organización territorial a través de esta LOOT. Allí se pretende por medio de la norma -artículos 8 al 15-, promover el desarrollo territorial a través de la organización político administrativa, con base a los principios de soberanía y unidad nacional[68], autonomía, descentralización[69], integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial; diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, asociatividad, responsabilidad y transparencia; equidad social, equilibrio territorial, economía, buen gobierno y multietnicidad[70].

La Ley 1454 de 2011, pretende brindar un marco para la actividad legislativa sobre ordenamiento territorial, dictar normas orgánicas en la materia, establecer los principios rectores normativos, definir las competencias de las entidades territoriales, dirimiendo conflictos en competencia de los niveles de administración, fiscalizar los recursos y ofrecer un marco normativo para precisar los límites de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales y el Estado unitario.

---

[67] Las últimas emergencias invernales principalmente por inundaciones han aquejado a gran parte de los habitantes del territorio nacional, lo que denota ausencia de planificación (a largo plazo) del desarrollo de proyectos de infraestructura urbanística y productiva que mitigue los impactos negativos de las altas precipitaciones.

[68] Según discurso de posesión del cargo de Presidente de la República, Juan Manuel Santos (2010) "En el bicentenario de nuestra Independencia es más oportuno que nunca que los colombianos nos decidamos por la unión y no por la confrontación" y luego, Santos (2012) "El sentido de la Unidad Nacional -más allá de aprobar una agenda legislativa- ha sido el de unirnos en torno a grandes objetivos comunes, objetivos tan grandes que superan las diferencias coyunturales". En la agenda y los discursos se denotan dos posiciones, la primera "unidad" en vía de negociaciones para la salida del conflicto armado por medio de las conversaciones que se adelantan hoy día en la Habana y la segunda, "unidad" de cara partidista para lograr cumplir objetivos de agenda legislativa en términos de arena política, ideologías y campañas reeleccionistas.

[69] "En nuestro gobierno avanzaremos hacia una descentralización efectiva, que respete la autonomía regional y la diversidad que enriquece nuestra nación" (Santos, 2010)

[70] Ley 1454 de 2011. Artículos 8 y 15.

Finalmente, en el año 2012 la agenda desarrolla la creación normativa del régimen departamental y municipal que define competencias administrativas y fiscales de las entidades territoriales; por otro lado, recientemente se incluyó el fortalecimiento de la descentralización y el apoyo técnico a las entidades territoriales por parte de la administración pública nacional[71]. En estas se incluye el componente de restitución de tierras, marco jurídico para la paz, reforma agraria, reinserción a combatientes y reparación a las víctimas del conflicto armado.

3.3 Objetivos de la política pública

El objetivo planteado en la Ley 1450 se enmarcan a fortalecer los POT a nivel territorial por medio de revisiones y ajustes, esto se vienen haciendo desde el año 2010. Así mismo, la atención de desastres y el componente de infraestructura para el desarrollo de la locomotora minero energética[72], "en la campaña identificamos que uno de nuestros mayores cuellos de botella es el atraso en infraestructura, por eso la incluimos como una de las locomotoras de nuestro crecimiento. Ésta es una de las grandes apuestas de nuestra competitividad. Hoy, después de habernos tomado el tiempo necesario para estructurar bien los proyectos, estamos comenzando la ejecución de las más grandes obras de infraestructura que necesita el país"[73] (Santos, 2012).

Por otro lado, la Ley 1454 pretende fortalecer la descentralización, definiendo competencias y promoviendo la asociatividad de entidades territoriales en desarrollo de proyectos económicos conjuntos. Recordemos, que en el año 2008, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), presentó la propuesta de un decálogo prospectivo, así:

[71] El actual ministro del interior menciona: "La estrategia de descentralización busca esencialmente el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para la paz, con todo lo que implica. Todas las políticas públicas sociales del Gobierno tienen una prueba de fuego en los departamentos, en los municipios". Fuente: Diario ADN, 22 de octubre de 2012.

[72] Emblema del actual gobierno en función del crecimiento económico. Los impactos se analizaran en los siguientes capítulos.

[73] Santos (2012). Fuente: Revista Semana, 19 de julio de 2012.

Tabla No 1. Decálogo política pública departamental en ordenamiento territorial
Fuente: DNP, (2008:38)

Recuadro 1. Decálogo

Directriz 1. Reestructurar las finanzas públicas territoriales para hacerlas sostenibles y convertirlas en instrumentos del desarrollo económico bajo el criterio de profundización de la descentralización. Se deben potenciar las competencias de los territorios en materia de desarrollo económico local y regional, mediante la generación de instrumentos e incentivos para el uso adecuado de recursos por ampliación de capacidad fiscal y los obtenidos por transferencias.

Directriz 2. Alinearse con la promoción de políticas para la creación de empresas y en especial las de base tecnológica. El sentido estratégico de las apuestas productivas y su énfasis metodológico en la construcción de sistemas territoriales de producción –cadenas productivas, *clusters*– revelan la importancia de la cooperación para el desarrollo económico entre entes territoriales y, en este sentido, la política pública debe identificar los mejores instrumentos institucionales y legales.

Directriz 3. Promover el uso intensivo y extensivo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), a través de la creación de efectos de arrastre con la implementación total del gobierno electrónico (*e-governance*).

Directriz 4. Dirigir los esfuerzos de promoción hacia la educación técnica y tecnológica en función de las demandas reales y potenciales de su estructura económica.

Directriz 5. Orientar el desarrollo económico a partir de la planeación estratégica del ordenamiento territorial.

Directriz 6. Priorizar la integración de mercados garantizando el acceso a los corredores de comercio exterior y promoviendo la creación de zonas de actividad logística (ZAL).

Directriz 7. Apostar por el desarrollo e implementación de energías alternativas y promoción de la industria del reciclaje con claro espíritu de rentabilidad económica y social.

Directriz 8. Garantizar el balance hídrico del territorio.

Directriz 9. Rediseño institucional para el desarrollo económico sobre dos principios clave: el carácter público-privado y una estructura en red jerarquizada. La heterogeneidad en los niveles y fases de desarrollo económico requiere diseños organizativos de gestión propios o específicos para los principales problemas. Desde esta perspectiva, la gestión del territorio y sus instituciones se convierten en sujetos de la política pública territorial evaluada sobre criterios de eficacia, eficiencia, equidad y resultados.

Directriz 10. Crear una cultura de la generación y uso de la información para la toma de decisiones empresariales y la rendición de cuentas públicas y privadas.

El cuadro se divide en finanzas públicas, desarrollo empresarial, TIC´S, formación educativa, generación de energía, desarrollo sostenible y desarrollo institucional, todo sobre el eje de crecimiento económico. La primera directriz posiblemente este enfocada a la Ley 1473 de 2011 de regla Fiscal y en la limitación al gasto por medio de la Ley 617 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y racionalización del gasto público nacional”.

La segunda directriz se orienta con la Ley 1454 a la generación de clusters y economías de enclave, fortaleciendo y creando polos de desarrollo. La tercera directriz se desarrolla a partir del Decreto presidencial 1151 de 2008 por el cual se establece el programa “Gobierno en línea”, política de gobierno electrónico que crea las fases de información, interacción, transacción, transformación y democracia para facilitar el acceso del Estado a los ciudadanos y empresarios, por medio de sitios web estatales, tanto del orden nacional como territorial. La cuarta directriz se vincula al fortalecimiento de las entidades territoriales de mano de obra calificada por medio de ampliación de coberturas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

La quinta directriz establece la función económica a partir de planear el ordenamiento territorial, allí se parte del hecho que muchos proyectos se pierden o son un fracaso, cuando no se ha pensado el territorio desde la visión sistema, sino parcializada en donde se genera conflicto por el uso y aprovechamiento del medio ambiente. La sexta directriz motiva a crear zonas de actividad logística en función de los mercados y parte de ello, se logra al normativizar la Ley 1454. La séptima directriz establece la implementación de energías alternativas, apalancadas por los biocombustibles[74].

La octava directriz se sitúa en conservar el recurso hídrico del territorio. En el contexto de la gran minería y el posicionamiento de las hidroeléctricas se encuentran contradicciones desaforadas de los impactos ambientales, es *per se*, un axioma, el hecho del gran consumo del recurso y la contaminación de éste. La directriz novena, aborda una visión de planeación del territorio entre lo público y lo privado, se espera contar con un diseño y estructura institucional que permita la implementación eficiente y eficaz de las políticas públicas territoriales; y por último, habla del acountability o rendición de cuentas, en términos de información de la gestión pública a la ciudadanía y la adecuación de espacios de comunicación desarrollados en parte con el gobierno electrónico.

[74] El término "Bio" del biocombustible es una visión parcializada del ambientalismo ya que se puede denominar como una "política teñida de verde" (Mesa, 2008), ya que si bien el material particulado liberado por la combustión no es tan alta como el de la gasolina, por otro lado la producción de los insumos contiene poco de contenido ambientalmente sostenible, ya que se pone en riesgo la seguridad alimentaria de las personas por alimentar de combustible los vehículos que abordamos, esto se evidencia claramente por el alza en el precio de los alimentos especialmente del maíz, derivados de la palma aceitera y demás.

3.4 Metas

Una de las metas (DNP, 2009: 67) en ordenamiento territorial colombiano para el año 2010, es crear "esquemas asociativos público-privados orientados al desarrollo territorial endógeno" en función de generar "avances sustanciales en la creación de capital social". Para esto, el DNP ha establecido las siguientes líneas de acción:

Tabla No. 2 Líneas de acción y estrategias de desarrollo territorial
Fuente: (DNP, 2008:36)

Fase	Departamentos	Líneas estratégicas e instrumentos desarrollo territorial
I. Inicial	Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Amazonas, Chocó	- Fortalecimiento institucional - Mejoramiento de accesibilidad - Aprovechamiento sustentable de recursos naturales y biodiversidad - Cultura de competitividad - Asociatividad regional - Realización de procesos prospectivos
II. Despegue	Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, La Guajira, Cesar, Arauca, Caquetá, Meta, Boyacá, Casanare, Norte de Santander, Nariño, Cauca	- Mayor cobertura y consolidación de procesos prospectivos - Encadenamientos productivos con sectores básicos de la economía regional - Cultura asociativa (promover constitución de Agencias Regionales de desarrollo) - Creación de condiciones para generar valor agregado - Propuesta de polos de competitividad - Corredores regionales - Accesibilidad - Sistema regional de innovación - Tecnopolos, parques tecnológicos, incubadoras de empresas
III. Expansión	Risaralda, Quindío, Caldas, Santander, Cundinamarca, Tolima, Huila, Atlántico, San Andrés	- Encadenamientos y *clusters* - Apuestas productivas regionales - Consolidación de capacidad universitaria y de CTeI en función de Apuestas Productivas - Tecnopolos, parques tecnológicos, incubadoras de empresas - Corredores desarrollo regional - Promover constitución de Agencias Regionales de Desarrollo - Convenios de competitividad regionales y subregionales
IV. Consolidación	Bogotá D.C., Valle del Cauca, Antioquia	- Articulación con sistemas regionales globales - Procesos regionales de reestructuración económica. - Consolidación procesos prospectivos territoriales - Procesos metropolitanos – Ciudad región - Promoción del desarrollo con regiones con potenciales (Orinoquia, Costa Pacífica)

En la tabla se clasifican cuatro tipos de entidades territoriales, estando en la fase inicial las entidades que cuentan con mayor precariedad institucional, desarrollo económico y fase de consolidación, siendo estas últimas las que cuentan con mayor nivel de desarrollo en todos los campos. Si ponemos de paralelo el mapa No.2 Integración territorial del siguiente punto, nos daremos cuenta que la clasificación más precaria corresponde a entidades territoriales apartadas de los corredores viales y económicos del país. Las líneas estratégicas e instrumentos de desarrollo territorial son el punto de partida propuesto para evitar las asimetrías territoriales, las cuales se controvertirán en el punto siguiente.

Las demás metas (DNP, 2008:39) en resumen están en función de:

1. Identificar la vocación productiva regional,
2. Atracción de inversión productiva nacional e internacional,
3. Generación de instancia única institucional regional para el desarrollo productivo,
4. Apoyo a la formulación de proyectos productivos con acceso a cofinanciación,
5. Articulación de mercados, producción certificada en sistemas productivos territoriales,
6. Redes para la asistencia y transferencia de tecnología,
7. Formación técnica y tecnológica por demanda productiva regional
8. Ordenamiento territorial para el fomento de áreas de desarrollo productivo.

La Ley 1454 establece un margen temporal indefinido para la implementación de las normas orgánicas en cuanto promueve el aumento "gradual" de la capacidad de descentralización de entidades e instancias de integración territorial; por otro lado, propicia las condiciones para la concertación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, para abordar en función de seguimiento y evaluación de los indicadores de desempeño territorial en cuanto contenidos ambientales, sociales, institucionales y económicos.

3.5 Aspectos relevantes de la implementación de la política pública en ordenamiento territorial a partir de la Constitución Política de 1991

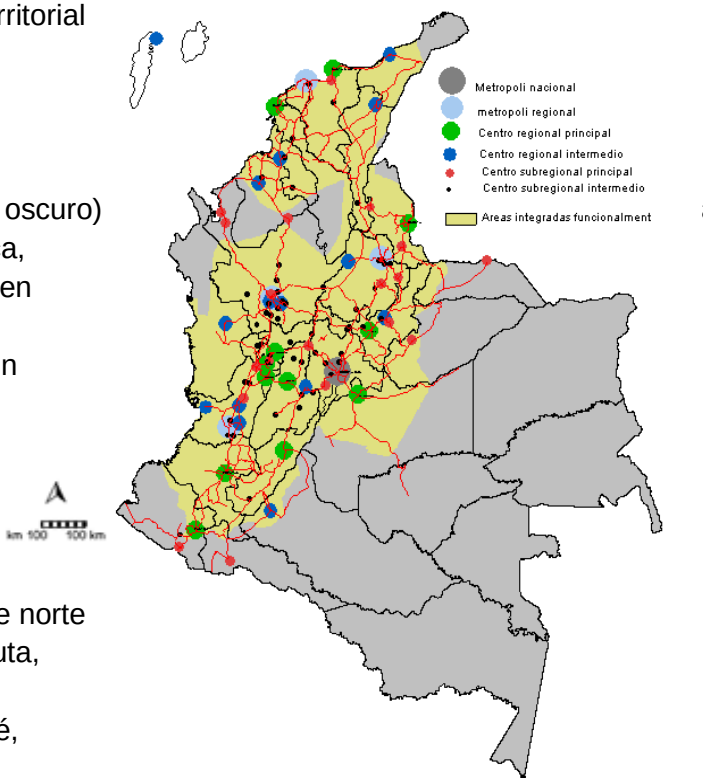
Dentro del diagnóstico de la política pública de ordenamiento territorial, encontramos que la superficie total de la República de Colombia es de 2.070.408 km^2, el 55.1% de esta superficie es continental (1.141.748 Km^2) y el 44.9% corresponde a territorio marítimo (928.660 Km^2). Los elementos que componen el territorio son el subsuelo, mar territorial, zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva, espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético[75].

[75] Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Sistema Nacional de Información Cultural (SINIC).

Colombia cuenta con amplia diversidad étnica y cultural catalogada en 80 grupos étnicos, 64 lenguas, poblada con 783.000 indígenas, su territorio es habitado por comunidades negras y raizales. La población para el año 2012 según el DANE es de 46.465.395 de habitantes, distribuidos el 72.1% en zonas urbanas y el restante 27,9% en zonas rurales. Es el segundo país de América Latina más poblado y la mayoría de población se concentra en las ciudades principales, "el 90% de los municipios del país son menores de 50.000 habitantes y 7 ciudades del país concentran el 34% del total de la población" (Porras, 2003).

Así como Colombia cuenta con amplios recursos territoriales, ambientales y culturales, según Porras, (2003) existen regiones no funcionales y desarticuladas del país, en el sentido que no están al mismo nivel y ritmo de desarrollo, ilustradas en el siguiente mapa:

Mapa No.4 Integración territorial
Fuente: (Porras, 2003)



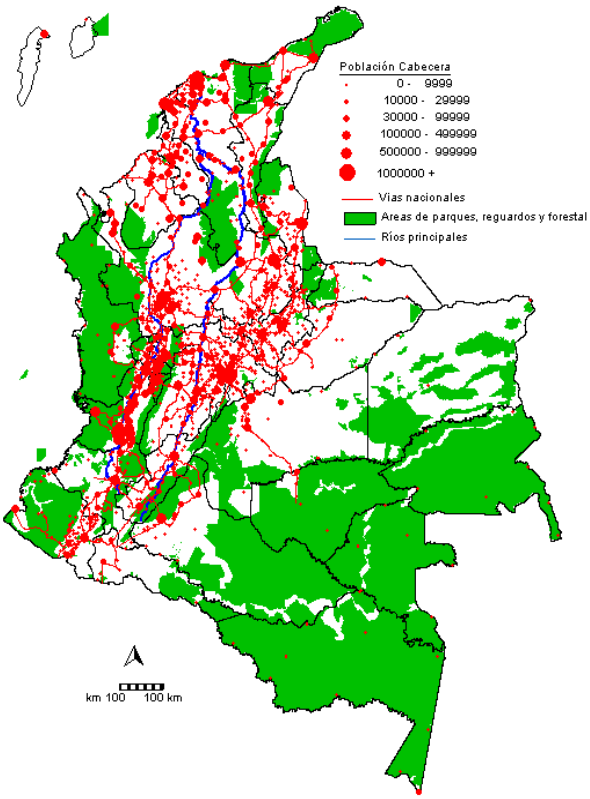
El mapa localiza en el centro al Distrito Capital de Bogotá (gris oscuro) espaciales de integración económica, política y social; de allí se desprenden cuatro metrópolis regionales (azul aguamarina) que corresponden de sur a norte a, Cali, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.

Por otro lado se localizan centros regionales principales (en verde), de norte a sur Santa Marta, Cartagena, Cúcuta, Tunja; conformando el eje cafetero, Armenia, Pereira, Manizales; Ibagué, Villavicencio, Neiva, Popayán y Pasto la región suroriental. Conectando el nivel subregional de los distritos y municipios capitales aparece entre otros, Sogamoso, Riohacha, Itagüí y Barrancabermeja. En adelante aparecen centros subregionales principales (en rojo) y centros subregionales intermedios punteados en negro.

Este mapa permite ver en rojo los trazos de intercomunicación del nivel intermedio y subnacional del territorio y sombreado en color beige, las áreas integradas en el territorio[76], en color gris está el territorio desintegrado de las actividades económicas y sociales del territorio que conforma la República de Colombia.

El mapa No 4 permite vislumbrar en verde las áreas de parques y reservas forestales. En color rojo la concentración poblacional (distribución espacial principalmente concentrada en la región andina y en la costa caribe), quedando al descubierto las asimetrías de ocupación del espacio territorial.

Mapa No 5 Reservas forestales y concentración poblacional
Fuente (Porras, 2003)



El Corredor de los Andes, demarca de sur a norte la ocupación del territorio estableciéndose altas concentraciones poblacionales en el centro del país cuyo centro nodal lo establece Bogotá, seguido del corredor del eje cafetero y la zona norte en el área metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Es evidente que la alta población se conecta entre entidades territoriales por ejes viales. Si vemos el mapa No. 3, de sur a norte se marca el curso de la vía Panamericana, de donde se desprenden las salidas al Océano Pacífico por Buenaventura. Al norte o costado occidental se desprenden salidas al mar Caribe, por la vía Medellín al centro, con el desarrollo de la ruta del sol[77] y al oriente con la vía Bucaramanga.

[76] Aún así existen dentro del subnivel nacional territorio desintegrados como las zonas veredas, caseríos, etc. Esto se denomina asimetrías territoriales al nivel local y en el mapa se pretende establecer las asimetrías territoriales al nivel nacional.
[77] Megaproyecto actual de construcción de vía al mar atravesando el centro del país.

Como vemos, la implementación de la política pública en ordenamiento territorial debe sortear grandes retos de integración territorial para limitar y reducir las asimetrías territoriales y permitir el desarrollo de políticas autónomas para las entidades territoriales de acuerdo con las realidades locales. Frente a esto, la autonomía versus la unidad nacional en términos de política pública, ha generado conflictos en asignación de competencias entre los niveles de las entidades territoriales y más aún, con el nivel nacional de la administración pública, lo que en parte establece síntomas de fragilidad institucional (Medellín, 2004).

La Constitución Política de 1991, señala en su artículo primero con respecto a la agenda de ordenamiento territorial, el modelo de descentralización, pero se contradijo al crear un Estado unitario, sinónimo de centralización, mientras que la autonomía de las entidades territoriales va en vía de la descentralización (Robledo, 2008, 2006), alentando la fragilidad institucional en la asignación de competencias, tema que desea solucionar la Ley 1454 y los estatutos de régimen municipal y departamental.

El modelo de Estado unitario en términos de centralización política, fiscal y administrativa, estableció arreglos institucionales normativos desde el año 2000 al 2007, a raíz de la crisis financiera y fiscal del Estado colombiano, para cimentar un modelo más centralizado en busca de la formulación y diseño de políticas públicas y de control eficaces, para evaluar el nivel central de la administración pública nacional, a la implementación de medidas en las entidades territoriales.

Arreglos institucionales normativos se forjaron posteriormente de la Constitución Política de 1991. Cambios en la descentralización fiscal, referente al tránsito entre situado fiscal y sistema general de participaciones, reformas que limitaron en parte el aumento de la asignación de recursos de la nación a las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 de Categorización Municipal y la Ley 715 de 2001 del Sistema General de Participaciones, establecieron mecanismos administrativos para centralizar las acciones del gobierno nacional sobre las autoridades territoriales, a través de la destinación de recursos públicos territoriales. Este modelo se profundizó con los arreglos institucionales de corte fiscal en la Ley 1176 y el acto legislativo 04 de 2007, abriendo paso a la centralización fiscal, delegando al DNP el ajuste a la destinación y uso de los recursos del SGP.

La reforma política de la reelección inmediata de Presidente de la República limitó en parte la descentralización en lo político, pues concentró mayor poder en el gobierno nacional, junto a la mayor incidencia de lo nacional en lo administrativo, al concentrar mayores recursos y poder en la toma de decisiones de política pública, en la cual se

incluye el Sistema General de Regalías, discusión que será abordada en el capítulo siguiente.

La implementación de la política pública en ordenamiento territorial no se queda solo en el componente pendular de centralización y descentralización (Fals borda, 1996) que ha caracterizado la historia y la forma de gobierno en Colombia, sino que también, contiene elementos de intervención del territorio como lo es la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", que instaura los lineamientos de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, obligando incluir el componente ambiental, ya reforzado con la creación de la Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

En la planeación del medio ambiente, las anteriores normativas dan paso a que se creen y definan las autoridades ambientales a nivel nacional y territorial, que en lo nacional son las autoridades del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales de grandes centros urbanos (con población mayor a un millón de habitantes) y a nivel territorial, los departamentos, municipios y las entidades territoriales indígenas, (así no estén reconocidas en el institucionalismo normativo, estas funcionan institucionalmente a través de los resguardos). Esta normativa permitió dotar de institucionalidad administrativa, investigativa y de dispositivos normativos de política pública. La materia ambiental en Colombia, a pesar de contar con algunas deficiencias que serán señaladas en el siguiente capítulo.

En materia ambiental y urbanística de ordenamiento territorial, fue creada la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", allí se establecen los lineamientos bajo los cuales se instaura la política ambiental-urbanística en cuanto uso y aprovechamiento del suelo, mediante la aplicación de planes, programas y proyectos a nivel territorial. Además, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) dependiendo del tamaño de la entidad territorial, deben incluir la clasificación del suelo, actuación urbanística, desarrollo y construcción prioritaria, adquisición de inmuebles y enajenación de estos, expropiación administrativa, participación en plusvalías, viviendas de interés social, licencias y sanciones urbanísticas y demás". La Ley busca que mediante los POT, se garanticen políticas y estrategias de planificación y gestión de mediano y largo plazo, para asegurar mayor calidad urbanística y lograr ciudades habitables y competitivas, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, complementando la planificación económica y social con la dimensión territorial" (Porras, 2003).

En materia ambiental, se han desarrollado políticas públicas relevantes, en donde se destaca el periodo 1998-2002, con el “Proyecto Colectivo Ambiental”, en el año 2004 se adopta la Política Ambiental “Camino hacia un país de Propietarios con Desarrollo Sostenible”, plan sectorial 2002 – 2006, en el 2010; el PND establece lineamientos de política mencionados en el aparte anterior en cuanto agenda, objetivos y metas del actual periodo de gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014, allí se destaca la prioridad del crecimiento económico en manos de la locomotora minero energética, que busca entregar dispositivos normativos y de infraestructura al gran capital. La locomotora no puede marchar si no se cimentan relaciones de poder y capital sobre la ocupación, uso del territorio y comunidades que lo habitan.

En la implementación cabe destacar, que el artículo 286 de la Constitución Política determina: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”. La Ley 1454 aprobada en el año 2011 dejó pendiente la creación de las entidades territoriales “regiones y provincias”; se esperaba definir el arreglo institucional normativo presente, sin mencionar el limbo en el cual se encuentra la definición de las entidades territoriales indígenas.

Finalmente cabe mencionar, que además de la institucionalidad estatal del ordenamiento territorial, existen institucionalidades ambientales no estatales como las realizadas por comunidades organizadas, campesinos, indígenas y ONG´S. A partir de allí damos paso a vincular la contranarrativa del ordenamiento territorial colombiano, en el cual la institucionalidad no estatal en ordenamiento territorial tiene mucho que ver, tal y como lo desarrollaremos a continuación.

4. Contranarrativa del ordenamiento territorial colombiano

Se abordó en el capitulo anterior la narrativa institucional de la política pública de ordenamiento territorial; en este capítulo vinculamos la contranarrativa para contrastar el discurso y las ideas hegemónicas del ordenamiento territorial. Partimos de la premisa que el ordenamiento territorial del nivel nacional (centro), en contraste con una de las contranarrativas del nivel territorial (periferia)[78], presenta desajustes, desequilibrios, inequidades y asimetrías en la puesta en marcha de los momentos de política pública[79]. En este capítulo se trata de darle "definición de la historia, identificación de la narrativa política y construcción de la controversia" (Roth, 2010:320) entre las narrativas para poder así construir la "metanarrativa" y reformular el problema de la política pública.

Vamos a tratar de comprender desde los actores el "guión" (Roth, 2008:86) o la comparación entre las narrativas propuestas en el ejercicio de análisis de la política pública en ordenamiento territorial colombiano. A partir de la narrativa hegemónica o institucional estatal de política pública en ordenamiento territorial, se construye la institucionalidad presente en la política pública en ordenamiento territorial, fundamentada en políticas hegemónicas de corte top down, en las cuales quien formula y diseña la política es directamente la alta gerencia administrativa pública localizada en el nivel nacional (centro), mientras que el nivel territorial (periferia) acata en cierto sentido[80] las medidas establecidas en el sistema normativo, tal como se ilustra en el siguiente gráfica:

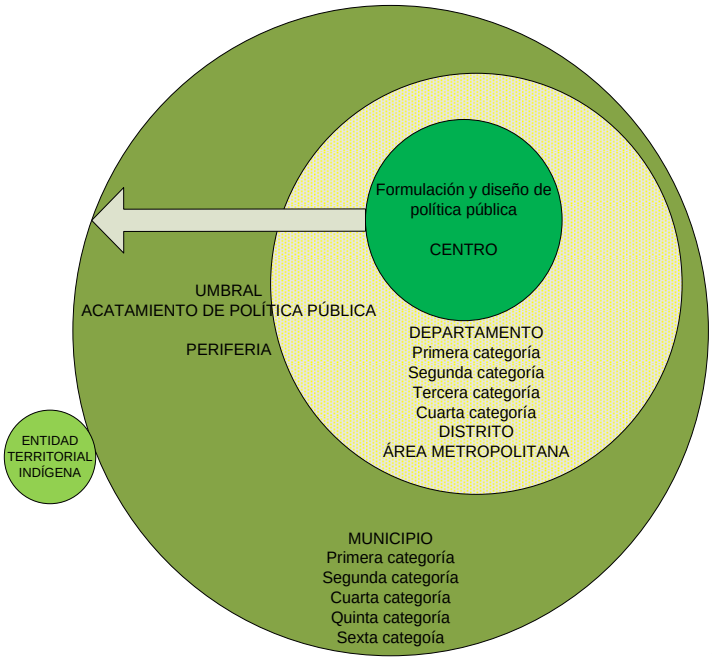
---

[78] La centralidad del poder emerge del régimen político adoptado como forma de gobierno "la importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento el que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio de gobierno y con él, la estructuración de las políticas públicas. El régimen establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal" (Medellín, 2004:14). Para entender el concepto de régimen político, "Duverger plantea, de otra parte, que el término régimen político…designa un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refiere a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación" (Vargas, 1999:17).

[79] Los momentos de política pública a diferencia de los ciclos de política pública según Vargas, (1999), se interpretan por el tránsito entre los momentos, más no por la linealidad consecutiva de una fase agotada a continuidad al desarrollo de otra. Se definen los momentos como las fases de la política pública teniendo en cuenta la salvedad mencionada anteriormente como la definición del problema, formulación de soluciones, etc.

[80] En cierto sentido, puesto que en la periferia no se acatan todas las medidas propuestas e impuestas desde el centro, tal problema se interpreta como renuencia al cambio, a la ejecución de órdenes, o simplemente no existe institucionalidad presente en el territorio para llevar a cabo las iniciativas.

Figura No 2 Relaciones centro- periferia en el ordenamiento territorial colombiano



[81]

Entre más lejana la relación centro-periferia, el acatamiento de la política pública se hace más difícil, dado que la cadena de comunicación se complejiza y se define como umbral. Entre el centro y la periferia se encuentran niveles de ordenamiento territorial en las entidades; primero se establecen los departamentos por categorías[82], los distritos y áreas metropolitanas, estas entidades territoriales poseen la capacidad técnica y administrativa para vincular las normas tendientes al ordenamiento territorial, en el siguiente umbral, aparecen en la periferia los municipios por categorías, siendo la última categoría (la sexta) la más alejada del umbral de política pública[83]. En el umbral se espera la implementación de las directrices de política pública establecidas por el centro, lo cual limita el margen de maniobra para el desarrollo de iniciativas propias, y lo más complejo, que las entidades territoriales indígenas por su concepción propia del territorio no logran vincularse al contexto occidental capitalista en la relación de hombre-territorio dentro del sistema medioambiental y ni siquiera en el reconocimiento jurídico completo.

[81] Diseño del autor.
[82] Se establecen las categorías de los departamentos y municipios por el número de habitantes de la entidad territorial y los ingresos corrientes de libre destinación o ingresos propios. La categorización está reglamentada por la Ley 617 de 2000.
[83] Cabe aclarar que los distritos y municipios están fuera de las seis categorías y forman la categoría especial bajo el criterio de ocupar dentro de su territorio más de 500.000 habitantes y tener ingresos corrientes de libre destinación superiores a los 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes según el artículo sexto de la Ley 617.

Este capítulo de contranarrativa nos abre un camino para establecer el contexto del ordenamiento territorial en el marco del conflicto interno, porque denota fragilidad institucional del Estado en la implementación de la política pública. La contranarrativa permite en el capítulo siguiente, la vinculación acerca de las formas de autogobierno en el caso de la ACVC, la cual estructura elementos de política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno, hipótesis documental que pretendemos enlazar poco a poco a los argumentos en su contexto. A continuación abordaremos la fragilidad institucional presente en el Valle del Rio Cimitarra.

4.1 Primera situación problemática: Fragilidad institucional estatal, enfoque de Pedro Medellín en la implementación de política pública de ordenamiento territorial en el Valle del Rio Cimitarra

La contranarrativa de la política pública de ordenamiento territorial parte inicialmente de argumentar y evidenciar cómo la fragilidad institucional estatal ha sido en parte el motivo de fracaso de la implementación de las medidas orientadas al desarrollo territorial. El cimiento de este contenido de contranarrativa se basa en Medellín, (2009) y su propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.

Si bien Medellín establece la propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad “estatal”, en donde no hay reconocimiento de políticas públicas de carácter endógeno, o fuera de lo estatal, la propuesta de Medellín abarca y permite analizar la fragilidad institucional y los márgenes de gobernabilidad en lo territorial, cuando las instituciones no cuentan con cimientos sólidos para la eficiencia y eficacia del accionar estatal. De allí se propende que agencias y actores ganen presencia, poder y notoriedad en el curso de políticas públicas implementadas en el territorio, que aplica al caso de la ACVC (Asociación de Campesinos del Valle del Rio cimitarra) como forma de autogobierno que analizaremos en el próximo capítulo.

El planteamiento central de Medellín, (2004) es que la naturaleza de un régimen político determina de manera crucial la estructuración de las políticas públicas; se plantea entonces la pregunta acerca si "en condiciones de precariedad política e informalidad institucional, las políticas públicas ¿pueden cambiar la vida de las sociedades?" (Medellín, 2004:5). En este sentido estamos de acuerdo con Medellín, pero adicionalmente agregamos la hipótesis referente a que "en el contexto del conflicto interno colombiano asociado a la fragilidad institucional del Estado, las formas de autogobierno vinculadas a la administración de bienes comunes, estructuran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno", hipótesis que reafirmaremos más adelante.

Para argumentar la fragilidad institucional es pertinente incluir el proceso histórico del conflicto interno que no es mencionado y reconocido dentro del discurso hegemónico del ordenamiento territorial colombiano. Partimos del hecho que hacia el año 1938, el 70.91% de la población vivía en la zona rural y en la segunda mitad del siglo XX, cuando se desarrollaron procesos de urbanización en la periferia principalmente, por la fuerza de la violencia partidista entre conservadores y liberales y en las condiciones de hambre y miseria, dieron origen a la migración de millares de campesinos a centros urbanos para vincularse a las relaciones económicas y sociales de la industrialización del país. La migración se extendió a la zona rural para quienes decidieron no dejar el campo, estableciendo procesos de colonización. En ese contexto se incluye el territorio del Valle del Rio Cimitarra ya que en la violencia de los años 50, se generó la expulsión de legítimos propietarios de tierras en "al menos 393.000 hectáreas, similar al despojo desarrollado a partir del año 2000 por grupos paramilitares" (Ibañez, 2011).

Como resultado del desplazamiento forzado a causa de la violencia partidista y la migración de campesinos a los centros urbanos en el año 2000, el 73.45% de la población ocupaba las zonas urbanas (Porras, 2003), o sea, se invierte la ocupación del territorio y grandes centros urbanos empiezan a concentrar una población que la institucionalidad estatal es incapaz de recibir en condiciones de oferta de bienes, productos y servicios. Tanto así, que para el año 2003, "el 90% de los municipios del país son menores de 50.000 habitantes y 7 ciudades del país concentran el 34% del total de la población; se infiere entonces, un mal manejo de la política pública en ordenamiento territorial al dejar bastas zonas del país inhabitadas y lo peor aún, con poca o nula presencia institucional estatal, generando un círculo vicioso de miseria, violencia y operación de la ley del monte en el ejercicio del poder por la fuerza, "ausencia del

Estado, en lugares donde se impone la ley de la selva, espacios marginales y salvajes donde se disputa la soberanía con los grupos armados ilegales" (Serje, 2012)[84].

La ocupación del territorio sin una visión de planificación coherente, ha situado la concentración del 41% de los municipios del país "en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca (incluyendo a Bogotá) y Santander; el 48 % de los ingresos tributarios se concentran en Cundinamarca (incluyendo a Bogotá), Antioquia y el Valle" (Porras, 2003). De este modo, gran parte del país se encuentra aislado incomunicado de las políticas de desarrollo y sin gozar de los ingresos contribuidos nacionalmente.

El territorio inhabitado ha generado alta dispersión entre los pobladores y así mismo, ausencia institucional estatal, esto da cabida a que ni siquiera burocracias ocupen el ámbito geográfico y mucho menos, establezcan criterios o directrices realistas para ordenar o guiar la intervención de uso del territorio. De este modo, hay alteración de las reglas de juego establecidas desde el centro, lo cual causa ineficiencia en el objeto de control espacial y la búsqueda de cooperación de los actores vinculados al territorio, con la consecuencia directa de la renuencia o desinterés al asocio con la política hegemónica en visiones opuestas a las realidades territoriales. Así mismo, no se logra la cooperación al existir intereses contradictorios con base a objetivos diversos (Ostrom, 2000) en la visión dicotómica del desarrollo nacional y local.

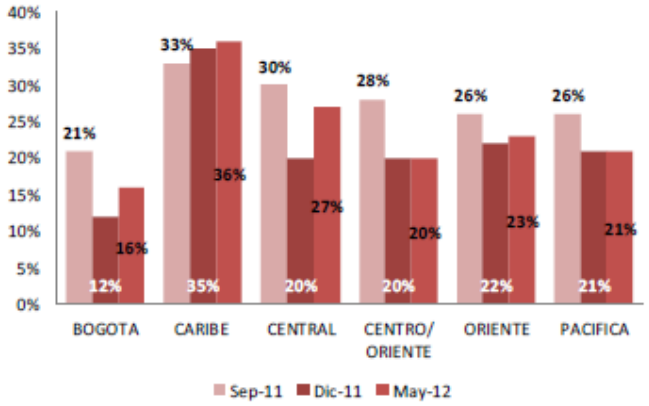
Es en la situación anterior donde se presentan problemas de la territorialidad en el encuentro étnico cultural (Serje, 2012). Los formuladores y diseñadores de la política pública en ordenamiento territorial conocen muy poco, y en otros casos desconocen las realidades territoriales, estableciendo supuestos recetarios axiomáticos para enfrentar los problemas espaciales poco coherentes al contexto local, dando cabida a una fragilidad institucional en la implementación de las medidas que pueden ser muy bien elaboradas en su componente técnico, pero limitadas en las condiciones ambientales y arraigo de las condiciones territoriales de los habitantes. Este problema de encuentro con la otredad o con quienes establecen preconcebidamente medidas de política pública en el centro, provienen en su mayoría de espacios donde hay concentración de actividades en grandes centros urbanos, allí la organización geográfica tiene la visión de división

[84] "El conflicto armado que vive el país se refleja de modo preocupante en la región del Magdalena Medio. Situación que exige del Estado dar prioridad a la inversión social y frenar el accionar de las FFAA y de los paramilitares. Los sectores populares de la sociedad civil, entre los que están la Asociación Campesina del Valle del Magdalena, las asociaciones de mineros, las cooperativas, entre otros; se vincularán a los proyectos participativos que resulten de los diálogos con los movimientos insurgentes" (ACVC, 1998:100).

internacional del trabajo y prima la relación centro-periferia[85], donde se piensa la construcción de territorios a partir de las fronteras y las barreras (Serje, 2012).

El margen de gobernabilidad del nivel nacional y la aceptación de las medidas adoptadas en el centro por parte de los pobladores del territorio, no es la más favorable, tal y como se vislumbra en la siguiente gráfica. En la región Caribe donde se asienta la población objeto de nuestro estudio, es donde menos se considera la actividad del gobierno nacional como transparente, con un 36% y la tendencia de esta percepción es al aumento.

Figura No.3 Nivel de percepción regional a la transparencia del gobierno nacional



Fuente: DEPP-DNP. Encuesta de Percepción.

De este modo, podemos afirmar que el régimen político trata de demostrar que domina y controla todo el territorio por medio de políticas públicas, pero se diferencia el nivel de gobernabilidad de estas con la relación de aceptabilidad de los pobladores en el territorio donde se localice la medida. Es posible afirmar que las medidas preestabecidas no se ven materializadas y sus alcances limitados, dependiendo del terreno de acción de la política; ello da a conocer que estos instrumentos de política pública podrían ser ineficientes e ineficaces cuando existe poca capacidad de utilización de estos dispositivos; más claro aún, en el sentido que "los regímenes políticos se diferencian según el grado de consolidación institucional que hayan logrado. Se trata de un criterio que permite dar cuenta de la capacidad de los Estados y los gobiernos para desplegar las herramientas a su disposición, cubrir su territorio, actuar en él, y lograr que los

[85] En el pensamiento sistémico capitalista se conciben territorios satélite, como aquellos que en la periferia se especializan en proveer bienes que son utilizados como materia prima a las economías avanzadas del centro.

ciudadanos conozcan, acepten y practiquen un mínimo de principios y valores institucionales" (Medellín, 2004:9)[86].

Otro elemento vinculante a la fragilidad institucional, es la orientación de políticas públicas como variables dependientes de los contextos políticos e institucionales, propios de la concentración del poder y la construcción de agendas en función del gobierno de turno (Medellín, 2004). Estos casos son múltiples. Señalamos el protagonismo del expresidente Álvaro Uribe en la doctrina de seguridad nacional llamada "seguridad democrática"; que estableció la mentalidad de existencia del enemigo interno que debía ser exterminado a toda costa sin tener claro los fines y medios para lograr los objetivos planteados en esa política. Otro caso de la limitada capacidad de planeación, se puede evidenciar por la ligereza de construcción y aprobación de la LOOT. En el actual periodo de Juan Manuel Santos, se generó la expectativa de estructurar elementos de construcción de las provincias y regiones y por otro lado, establecer verdaderos elementos para el desarrollo territorial y no el vago contenido de elementos de asociatividad en proyectos de asociación municipal y departamental como lo propone la LOOT.

Frente a la política de seguridad democrática que estuvo bajo la batuta de Álvaro Uribe en el periodo de gobierno 2002-2010 "se parte de suponer que el Estado cubre todo el territorio, con la capacidad para actuar en él y que, su legitimidad es tan fuerte, que ella misma tiene el poder para hacer valer un mínimo de reglas de juego político institucional" (Medellín, 2004:8). Pero la realidad fue otra, dado que la fragilidad institucional supuso que la presencia militar era la del Estado, desdibujando los objetivos de la ocupación territorial y limitándose a contenidos guerreristas de baja legitimidad[87].

---

[86] En la región del Valle del Rio Cimitarra se evidencia esta diferenciación en que "Uno de los problemas fundamentales ha sido el olvido de la región y la corrupción administrativa por parte del Estado; su presencia se reduce a maquinarias corruptas soportadas en los afanes politiqueros que echan por la borda cualquier intento de planeación estratégica de la región. La legitimidad y la capacidad institucional desde el Estado son absolutamente deficientes" además se agrega la escasa de legitimidad en la actividad de gobierno como "Las administraciones municipales se caracterizan por la negligencia y la corrupción administrativa, el fenómeno es la continuación del quehacer de la política a nivel nacional como departamental" (ACVC, 1998:100).

[87] A pesar que la política de seguridad democrática se define a partir del año 2002, la escena previa de la acción militar estatal en el territorio del Valle del Rio Cimitarra vine de vieja data en cuanto "La existencia de un Estado auspicia el terrorismo de Estado como forma de solucionar los conflictos y problemas. En Colombia se protegen las instituciones coercitivas y de seguridad a través del fuero militar y la mal llamada justicia penal militar que termina absolviendo a todos los incriminados en las violaciones a los derechos humanos" (ACVC, 1998:101). Cuando se llama al "acatamiento" en la política pública de ordenamiento territorial, se vincula al sentido de obediencia en donde la legitimidad es ausente en términos de gobernabilidad.

Se tiende a establecer erróneamente en términos de gobernabilidad, que la lucha por el control territorial es una lucha electoral, pero en sí es "una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político. Cada agente y cada agencia (estatal o privada) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político" (Medellín, 2004:20). En la descentralización política se establecía como principio, que la elección de mandatarios locales permitía mejorar la legitimidad de la acción de gobierno sobre el territorio, pero lo inesperado de la implementación de esta política pública es el desarrollo de poderes políticos y económicos ilegales, controlando incluso la descentralización fiscal y administrativa en términos definidos por quienes ocupan los cargos públicos, la contratación estatal y la destinación del gasto público.

Bajo la problemática de fragilidad institucional presente en el territorio del Valle del Rio Cimitarra[88], el campo relacional de la política pública en ordenamiento territorial debe contener los elementos institucionales que permitan su realización, vinculado a la unidad de poder que articula y regula su desarrollo. Allí damos cuenta que la Región del Magdalena Medio[89], históricamente ha convergido en múltiples clases de conflicto, entre los cuales se encuentra el conflicto armado, la concentración de tierras, el narcotráfico[90], la minería, entre otros. De este modo la unidad de poder no se concentra en un solo actor, sino en múltiples actores que articulan el poder y regulan el ejercicio de este por medio de la fuerza.

---

[88] Las organizaciones armadas al margen de la ley -grupos guerrilleros: FARC y ELN; y grupos paramilitares-, tuvieron una gran influencia en la región. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), las entidades del Estado no lograron establecer una institucionalidad civil fuerte con el resultado de vías intransitables, carencia en el acompañamiento institucional, en la producción agrícola y falta de servicios de educación y salud y, por ese mismo hecho, fueron los grupos campesinos los que tenían que velar por la defensa de sus propios derechos. http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/press_kits/111210_ACVC_esp_web.pdf citando a CODHES. Encerradas por el miedo y por la guerra comunidades confinadas en Colombia, 28 de junio de 2005.

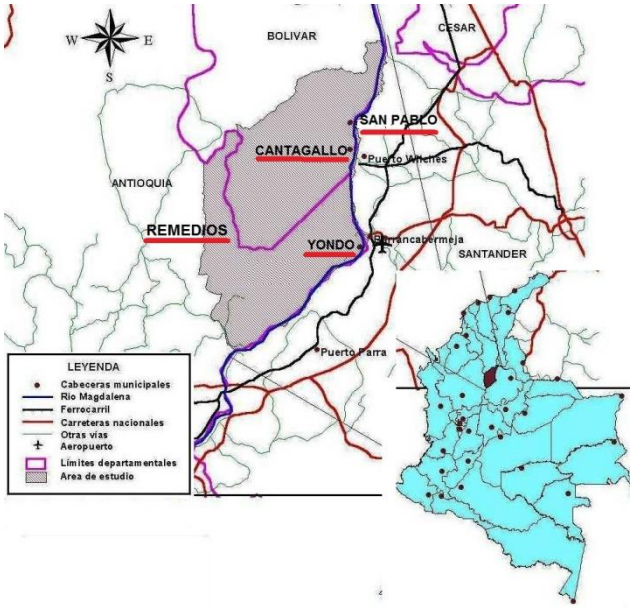
[89] "Se ha tomado la región del Magdalena Medio, como la unidad socio-espacial de 30.200 kilómetros cuadrados entre la Latitud Norte: 6a 08" y 8o 22" y Longitud Oeste: 73a 02" y 75o 00" (2,7% del área nacional). Este territorio alberga alrededor de 800 mil Habitantes" (OPI, 2011:1).

[90] A pesar que el gobierno de Juan Manuel Santos establece propuestas para la legalización de las drogas, aún no es clara la política. Continúa en el discurso el uso del término lucha contra las drogas y demás acciones de intervención estatal. A pesar de esto, se expresa la voluntad de mejorar la situación inicial, en términos de planeación y fijar objetivos para convertir en situaciones positivas actividades de carácter negativo en cuanto "Presentaremos al Congreso un proyecto de Ley de Tierras, y aceleraremos los mecanismos de extinción de dominio, para que las tierras que el Estado les ha incautado a los criminales, y las que les vamos a incautar, regresen a las manos campesinas, a los que de verdad las trabajan con vocación y sudor" (Santos, 2010). Además se vincula la mesa de conversaciones de la Habana acerca de la solución al problema de las drogas ilícitas.

Geográficamente la Región del Magdalena Medio cobra gran importancia, no solo porque su Rio Magdalena corta en dos el país, sino también por ser una ruta de transporte supremamente importante para los municipios y departamentos que convergen. Además, el río emblemáticamente es el más grande de Colombia, articulador de regiones, en comercio, en transporte y en ser parte del ecosistema que genera lazos de territorialidad rivereña con sus habitantes.

A continuación se enuncia una descripción geográfica y ambiental del ordenamiento territorial endógeno que establece la ACVC en la región, por medio de su plan de desarrollo sostenible. En el siguiente mapa se plasma el territorio del Valle del Rio Cimitarra que ocupa la ZRC del Valle del Rio Cimitarra de la cual hace parte la ACVC:

Mapa No.6 ZRC del Valle del Rio Cimitarra[91]



En el mapa azul de Colombia se encuentra demarcado en la capa rojo escarlata el territorio donde se encuentra la ACVC y en gris, la capa de los cuatro municipios que hacen parte del territorio, sostenible. “Geográficamente se ubica sobre el costado oriental de la cordillera central y del valle del río Magdalena y al costado sur de la Serranía de San Lucas. La región se extiende entre las coordenadas planas Vértice Nororiental (Mn 1.360.000, Me 1.030.000) y Vértice sur occidental (Mn 1.220.000, Me 940.000) y en

[91] Fuente: Prensa rural, modificado el mapa por el autor.

coordenadas Geográficas: Vértice nor oriental (LATITUD 7°50´, LONGITUD 73°45´) y Vértice sur occidental (LATITUD 6°35´, LONGITUD 74°40´)"" (ACVC, 1998:18).

Mapa No. 7 Municipios entorno ACVC[92]

El Valle del Rio Cimitarra comprende al sur del departamento de Antioquia los municipios de Yondó y Remedios en límites con el departamento de Bolívar (en el mapa delimitado por el color lila), al norte comprende los municipios de Cantagallo y San Pablo, tres de los municipios están en la rivera del Rio Magdalena a excepción de Remedios, "esta región involucra más de 500.000 hectáreas" (ACVC, 1998:18). La ocupación del territorio se ha desarrollado principalmente por procesos colonizadores de campesinos que han sido desplazados por la violencia de varias regiones del país "El área se puede catalogar como zona de colonización en expansión lenta, su densidad poblacional por hectárea es baja, dada por la dificultad de acceso a la zona (básicamente por río) y especialmente por la difícil situación de orden público de la región" (ACVC, 1998:45).

La fragilidad institucional del Estado colombiano en este caso, se debe a la baja presencia estatal en la región del Valle del Rio Cimitarra expresada de la siguiente forma: "las comunidades asentadas allí con una determinada problemática social se caracterizan por la baja atención del Estado, existencia de conflictos políticos articulados

[92] Fuente: http://geoportal.igac.gov.co/ssigl2.0/visor/galeria.req?mapaId=7. Con modificaciones hechas por el autor.

principalmente a la tenencia de la tierra y a desplazamientos ocasionados por las diversas formas de violencia generadas por los diferentes actores con presencia en la zona: ganaderos, multinacionales explotadoras de petróleo, oro, narcotráfico, quienes actúan a través de grupos denominados antes "pájaros", ahora "paramilitares" (ACVC, 1998:18).

En la región históricamente pareciese aplicarse el ius naturalismo de Locke sobre el uso de la violencia o la violencia física legítima en términos de Weber. Locke establecía la legitimación de las acciones individuales; "cualquier otro hombre o grupo de hombres en el mundo, -no solo por naturaleza- tienen el poder de proteger su vida, su propiedad, su libertad y sus bienes, frente a los daños y amenazas de otros hombres, así como también, el de juzgar y castigar con la pena de muerte cuando en su opinión, la atrocidad del crimen así lo requiera" (Locke, 2000:102). El uso del poder se establece en función de la fuerza sobre la propiedad, sea privada o colectiva, donde la presencia institucional estatal es precaria o inexistente.

Locke y Weber pueden ayudarnos a comprender las lógicas del poder estatal en lo territorial. Poder y gobierno se ejercen con el uso de la fuerza en el territorio. Weber establece el monopolio del uso de la violencia física legítima como un principio que establece el orden estatal, por su parte Locke, parte del principio de la organización estatal en la sociedad política. Se tienden a atacar las amenazas externas a esta sociedad y el anarquismo, lo cual representa al régimen político que no ejerce dominio en el territorio que alberga[93].

En la teoría del ius naturalismo, el ejercicio de la violencia física en manos privadas, en el Valle del Rio Cimitarra, se interpreta en primer lugar por la ausencia institucional del Estado, en segundo lugar, por resultados inesperados de la implementación de políticas públicas en seguridad y defensa; y en tercer lugar, porque puede ser que estas políticas contengan agendas ocultas en beneficio de grupos de interés particular. Nos detenemos a interpretar la primera razón en cuanto "la ausencia jurisdiccional del Estado, o mejor, su presencia reducida al ámbito militar, desencadenando una sustitución funcional de la policía por el ejército; ello provocó un conflicto entre terratenientes y campesinos generando una forma de violencia. Este vacío abrió la puerta a organizaciones

[93] El concepto de República Independiente dentro del territorio estatal puede ser entendido como el dominio territorial por parte de grupos armados guerrilleros principalmente localizados en los bastiones de Marquetalia, el Magdalena Medio, etc. Esta denominación se estableció en el gobierno del Frente Nacional en los años 50, "estas fueron objeto de enérgicas operaciones punitivas por parte del ejército nacional" (Serje, 2005:190).

irregulares para que intervinieran en los conflictos por la propiedad de la tierra y de paso, regularan las relaciones entre los sectores sociales de la región. Cuando un grupo armado se dedicaba primordialmente a permanecer en un territorio para prevenir o defenderlo de incursiones guerrilleras, se catalogaba como de autodefensas; y cuando el grupo armado no sólo se consagra a defender un territorio sino que hace despliegue de movilidad incursionando en distintos territorios a fin de erradicar a la guerrilla, se define como grupo paramilitar" (CNRR, 2010:261).

Esta distinción entre grupos armados es clave en la descripción e interpretación del conflicto armado en el Valle del Rio Cimitarra, por ello se dedicará un aparte especial más adelante. El referente transversal donde se articulan las lógicas del ordenamiento territorial de la región, se vinculan al conflicto armado; en este se apoyan las formas de autogobierno de la ACVC y el surgimiento de políticas públicas endógenas en cuanto la regulación y uso de recursos comunes.

Afirmar que la fragilidad institucional fortalece la forma de autogobierno puede ser un arma de doble filo, que depende de la fortaleza de la gobernanza[94]. La autonomía posibilita desarrollar voluntades locales, pero así mismo en momentos de crisis, puede acarrear no contar con instituciones de soporte a gran escala (Ostrom, 2004) que puedan mediar en conflictos o ser la solución de estos. "Instituciones de autogobierno de bienes comunes pueden resultar muy eficientes a pequeña escala, pero su sostenibilidad se ve amenazada por la carencia de agencias u organismos que les brinden soporte a gran escala, es decir, información, tecnología, instancias legitimas y neutrales de resolución de conflictos así como soporte económico en momentos de crisis" (Roth, 2010:38).

La presencia de grupos armados ilegales en el territorio del Valle del Rio Cimitarra como interpretación de la ausencia de instituciones de soporte en el espacio, ha ocasionado grandes tensiones en los pobladores, al no existir el poder de cohesión del Estado en relación con los habitantes y el territorio. Los pobladores en su mayoría provenientes de procesos de colonización de los años 80 por desplazamiento forzado o migración, fueron forzados nuevamente a otro desplazamiento, quedando sus tierras en manos de terratenientes[95] al mando de grupos irregulares de paramilitares o guerrilleros (también puede suceder el despojo para el uso propio del grupo irregular). "Así, en parte por la

[94] El nivel de gobernanza será dedicado especialmente en el penúltimo capítulo de esta documento en base a (Ostrom, 2005).

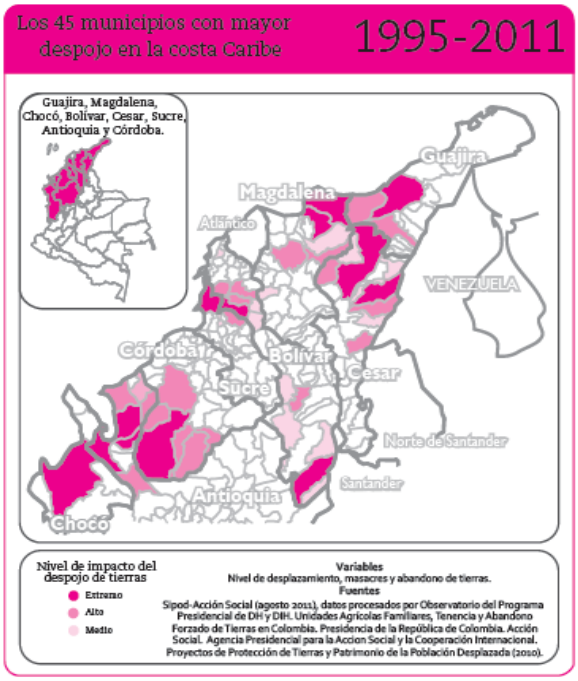
[95] Estas relaciones de conflicto entre colonos y terratenientes han sido históricas. En algunos casos se opta por realizar transacciones comerciales y si esto no es posible, se recurre al empleo de la violencia (Ibañez, 2011).

ausencia de protección militar o policial para el campesinado, las parcelas menores de 5 hectáreas perdieron, entre 1980 y 2001, cerca de un millón de hectáreas por el desplazamiento de sus ocupantes, al reducir su área de 3,4 a 2,2 millones de hectáreas, mientras las fincas superiores a 500 hectáreas duplicaron su extensión entre 1984 y 1996, al aumentar de 11 a 22,6 millones de hectáreas" (ONU, 2003:350).

Esto pone en evidencia "el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña; tres fenómenos articulados a la violencia, al desplazamiento de poblaciones rurales y masacres continuas en las que las fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria" (ONU, 2003:350).

A continuación se georeferencia en el mapa los municipios con mayor despojo de tierras en la Costa Caribe colombiana:

Mapa No.8 Municipios con mayor despojo en la Costa Caribe
Fuente: (Romero, 2012:123)



El municipio de San Pablo en el Sur de Bolívar aparece en color fucsia en la parte inferior, como uno de los territorios referenciado con el mayor nivel de impacto del despojo de tierras "intenso", tomando en cuenta las variables oficiales del nivel de desplazamiento, masacres y abandono de tierras. Los municipios vecinos de Cantagallo

y Regidor corren este flagelo pero en menor tendencia en el nivel “alto”, la función de tiempo es a partir del año 2005 al 2011.
La interpretación de la fragilidad institucionalidad en el despojo de tierras “se reduce a la ausencia del Estado, al hecho de que no se ejerce plenamente la soberanía. Esta ausencia ha mostrado ser, sin embargo, más que una expresión de la debilidad o de la disfuncionalidad del Estado (incapacidad, baja cobertura, corrupción, etcétera), la forma particular que ha caracterizado históricamente su acción frente al conjunto de realidades, considerado como fronteras internas: el país anclado en el pasado y en el desorden, que espera ser redimido por la llegada del progreso para poder así ingresar a la nación y hacer parte de la historia” (Serje, 2005:308).

De este modo, Medellín da a entender, que la política pública en ordenamiento territorial es de “Países de régimen político tipo III o regímenes de obediencias endebles. Hace referencia a aquellos casos en donde la territorialidad es parcial y la institucionalización del orden incompleto. Se trata de países en donde el Estado no cubre toda la nación y no llega a todo el territorio, donde la institucionalidad presenta fisuras, reconociendo y aceptando solo unas pocas instituciones” (Medellín, 2004:24).

Finalmente, en cuanto el ejercicio de la soberanía, el régimen de obediencia endeble hace “referencia a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces en mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones” (Medellín, 2004:24). “Como resultado del “vacío de Estado” y de sus fallas de regulación sobre la propiedad de la tierra, existen grandes áreas donde los actores armados tienen la posibilidad de ofrecer bienes colectivos (seguridad y justicia) para lograr apoyo de la población. Se trata de zonas con: i) una excesiva dispersión poblacional -como aquellas donde se expande la frontera agraria- donde la guerrilla tiende a disfrutar de más dominio, o ii) con un alto grado de apropiación del aparato estatal local, por parte de familias latifundistas que tienden a resolver sus problemas de seguridad mediante la privatización del uso de la fuerza.” (ONU, 2003:350).

A continuación vinculamos a la política pública de ordenamiento territorial el problema del mantenimiento de unidad y estabilidad institucional en el territorio. El problema se desarrollará en el documento, en función de las medidas institucionales estatales diseñadas e implementadas en Colombia en sentido general y en el Valle del Río Cimitarra en sentido particular.

4.2 ¿La política pública oficial de ordenamiento territorial tiene la suficiente capacidad de respuesta a las demandas y necesidades sociales en el Valle del Rio Cimitarra?[96]

Las demandas y necesidades sociales se pueden interpretar por la limitación de acceso a bienes, productos y servicios. Sin el desarrollo de capacidades para el acceso principalmente en condiciones de ingreso, se amplía la brecha de desigualdad entre los pobladores del territorio, por esto a nivel internacional se utiliza el coeficiente de Gini para medir la desigualdad del ingreso de los pobladores de un territorio en específico. Para el caso de Colombia, entre 2009 y 2010 aumentó este indicador en "0,003 pasando de 0,557 a 0,560" (DNP, 2012:53). **"**Colombia es el cuarto país del mundo más inequitativo en ingresos, después de Comoras, Haití y Angola. Los más equitativos en son Suecia y Noruega, con Coeficiente Gini de 25 y 25,8, respectivamente". (Hernández, 2012).

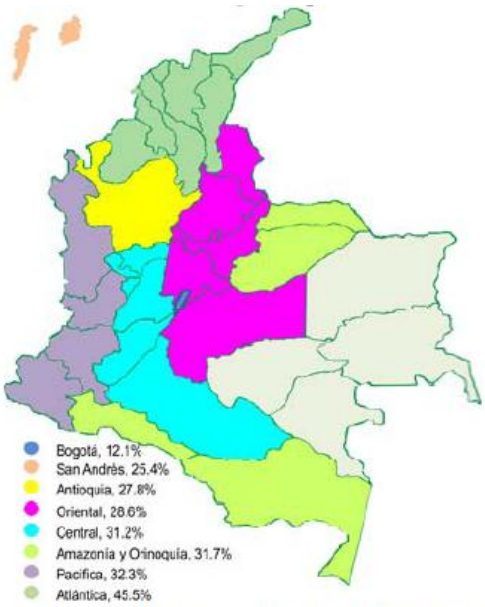
La política pública de ordenamiento territorial debe evitar las desigualdades entre los habitantes del territorio. Las medidas que se pretendan adoptar requieren de la integración de todos los habitantes del territorio sin discriminación alguna, pero las inequidades y las asimetrías territoriales, son una constante no solo a nivel de ingresos y concentración de capital, sino también en la asignación de recursos para la inversión. El índice de pobreza multidimensional (IPM) mide las condiciones de acceso a la educación, salud y calidad de vida, arrojando como resultado que la región atlántica (verde oscuro) -donde se ubica el Departamento de Bolívar- cuenta con el 45,5% de IPM. Allí, en el sur, se asientan dos de los municipios que hacen parte de la ACVC, Cantagallo y San Pablo, mientras que Yondó y Remedios en Antioquia arrojan el 27,8%[97] tal como se puede ver en el siguiente mapa:

---

[96] Gran parte del contenido de este capítulo toma como fuente de información el Plan de Desarrollo sostenible del Valle del Rio Cimitarra del año 1998. Un plan de desarrollo endógeno (hecho por la ACVC), con elementos de política pública en ordenamiento territorial, tomando en cuenta los componentes de los planes de desarrollo de la Ley 152 de 1994, lo cual quiere decir en términos de (Ostrom, 2005) que pretende obtener niveles de gobernabilidad dentro del policentrismo y la comprensión, aplicación y soporte en reglas y normas compartidas para la comprensión tanto en lo nacional como en lo local.

[97] Por cierto, es promedio porque los desequilibrios territoriales aquí visto por regiones, también aplican en lo micro en los departamentos, municipios e incluso dentro de las localidades, veredas, comunas o barrios que componen el ordenamiento territorial local.

Mapa No.9 Índice de pobreza multidimensional
Fuente: (DNP, 2012:53)



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2010 del DANE
Cálculos DNP-DDS

La pobreza causa procesos de migración al no encontrarse oportunidades y prosperidad en la ocupación del territorio, en otros casos los fenómenos de violencia sistemática hacen que el habitante sea desplazado a la fuerza lo cual causa desterritorialización de las personas, pérdida de identidad y frustraciones en el desarrollo de proyectos de arraigo hacia el territorio y lo que es peor aún, dentro del sistema económico capitalista pierde en sentido material la propiedad que brinda el sustento dentro de la relación de producción con el medio ambiente y con las relaciones sociales de intercambio. De este modo, en la siguiente tabla vemos que San Pablo (Bolívar), es uno de los municipios con mayor número de hectáreas abandonadas a nivel nacional (29.031) tomando en cuenta la variable directa de la ocurrencia de tres masacres durante el periodo comprendido entre 1993 y 2011.

Tabla No.3 Municipios con mayor número de hectáreas abandonadas
Fuente: (Romero, 2012:119)

Los 25 municipios con mayor número de Ha. abandonadas a nivel nacional 1993-2011			
Departamento	Municipio	Ha. abandonadas	No. masacres
Caquetá	Cartagena del Chairá	125.593	1
Caquetá	San Vicente del Caguán	122.190	1
Guaviare	San José del Guaviare	114.948	4
Meta	Mapiripán	108.029	3
Vichada	Cumaribo	97.165	NR
Córdoba	Tierralta	89.398	9
Urabá-Antioquia	Turbo	86.805	23
Bolívar	El Carmen	81.184	13
Meta	Vistahermosa	79.986	3
Arauca	Tame	72.866	10
Chocó	Riosucio	68.165	3
Meta	Macarena	62.767	2
Meta	Puerto Rico	59.507	5
Santander Norte	Tibú	53.259	22
Caquetá	Florencia	42.512	6
Caquetá	Solano	39.941	NR
Cesar	Valledupar	39.052	21
Caquetá	Puerto Rico	36.072	5
Urabá-Antioquia	Mutatá	33.048	6
Caquetá	La Montañita	30.545	5
Bolívar	San Pablo	29.031	3
Putumayo	Puerto Guzmán	89.779	NR
Putumayo	Leguízamo	36.772	NR
Putumayo	Puerto Asís	36.347	7
Nariño	Tumaco	32.097	NR
	TOTAL	1.667.059	147

En la región se puede resumir la presencia de problemas de corrupción administrativa y baja capacidad de gestión por la no satisfacción de necesidades básicas de la población que habita el territorio, en razón a que "la situación social de estas comunidades frente a la prestación de servicios básicos, salud y educación son deficientes. En toda la región los servicios básicos son inexistentes" (ACVC, 1998:45); además, "la prestación de los servicios de salud es irregular, estos solo se prestan en las cabeceras municipales de Yondó y San Pablo, donde existen dos Centros de Salud de primer nivel. A nivel rural no hay puestos de salud ni promotores que presten servicios de atención primaria. En ninguna de las veredas existen programas de letrinaje o disposición de excretas ni manejo de basuras" (ACVC, 1998:46).

Los conflictos por el uso y ocupación del territorio generan tensión regional. La ausencia de titulación de tierras, ganadería extensiva, minería, palmicultura y cultivos ilícitos son algunos de los problemas notorios; "la estructura de la tenencia de la tierra y la ganadería, resultan ser una fuente de conflicto. Sólo un 23.5% de los propietarios en el MM poseen más del 80% de la superficie del territorio, dedicada a la ganadería" (ACVC, 1998:45).

La escasa gobernabilidad estatal sobre el territorio es una causa del conflicto armado y el fenómeno de desplazamiento forzado. Más grave aún, las alianzas entre grupos regulares e irregulares creadas para el exterminio del enemigo común; “los grupos paramilitares auspiciados por las FF.AA, llevan a cabo una agresión constante contra pequeños propietarios. El mayor número de desplazados por la violencia estatal (paramilitares y FF AA) ocurre en las zonas de ganadería extensiva. Se calcula que un 65% de la población desplazada proviene de tales zonas; durante 1997, desde el MM y el Sur del Cesar fueron desplazadas unas 295.000 personas” (ACVC, 1998:45). Esto se puede interpretar en cuanto “algunos enfrentamientos por el control de recursos regionales terminan afectando la dinámica nacional: en buena medida, la lucha por la coca en San Pablo, Simití y Cantagallo y por el oro en la serranía de San Lucas explican esta confrontación entre guerrillas y paramilitares del sur de Bolívar” (ONU, 2003:65).

Podemos afirmar que la política pública oficial de ordenamiento territorial no tiene la suficiente capacidad de respuesta a las demandas y necesidades sociales en el Valle del Rio Cimitarra “Se trata de un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micro poderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas no articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones” (Medellín, 2004:25). Hablamos de diseminación de poderes y micropoderes en el contexto de los actores armados y la red de instituciones dispersas en la relación centro- periferia, tema expuesto al comienzo de este capítulo.

4.3 Segunda situación Problemática: Conflicto interno en el Valle del Rio Cimitarra

El conflicto interno no solo está asociado con el conflicto armado, también se vincula a los cultivos ilícitos, la alta concentración de las tierras; según Ibañez, (2011), en términos de medición de la concentración de la tierra, en Colombia para el año 2005, se formuló el primer indicador Gini tradicional que arrojó el 0,85 en cuanto medición del tamaño del predio por propietario; el segundo Gini por cédulas catastrales de personas que tienen más de una propiedad es de 0,88. Esto indica que es muy alta la concentración de la tierra, ya que el indicador mide la concentración siendo 1 igual al 100% y el caso colombiano cercano al 90% de concentración de la tierra en cuanto número de propiedades y de extensión de estas, incluyendo cultivos extensivos de palma, minería, etc. Por esto, el Valle del Rio Cimitarra es considerado un territorio de diferencia por su riqueza natural que en parte asocia la presencia de conflicto, al vincularse múltiples intereses en función de la tierra y el capital.

En cuanto el conflicto en tierras, “la estructura de la tenencia de la tierra y la ganadería resultan ser una fuente de conflicto, sólo un 23.5% de los propietarios en el MM poseen más del 80% de la superficie del territorio, dedicada a la ganadería” (ACVC, 1998:100). Existe otra interpretación del conflicto y su clasificación en el sector agrario y el conflicto armado; “la interacción entre conflictos sociales agrarios y confrontación armada se da por tres conductos: i) las disputas por la tierra asociadas a los conflictos de uso del suelo y con la concentración improductiva de la propiedad; ii) la pobreza y el desempleo rural, y iii) la existencia de áreas donde los actores armados se erigen como proveedores de justicia y seguridad” (ONU, 2003:344). Ya se han referenciado algunas situaciones de la pobreza y concentración de tierra; a continuación mencionaremos los actores armados, para posteriormente aplicar el caso del uso del suelo en condiciones de autogobierno de la ACVC.

En cuanto a presencia de grupos armados ilegales en el territorio, vale la pena mencionar que institucional y normativamente el no reconocimiento del conflicto interno genera contradicciones e incoherencias en las políticas públicas. En el periodo 2002-2010, administración del expresidente Uribe, se generó el debate en torno el reconocimiento del conflicto, que concluyó con la renuencia del gobierno frente al tema, ello creó que al no reconocerse el conflicto interno dentro de la política pública de ordenamiento territorial, pudo desencadenar la ineficacia en la implementación de políticas, más aún en la actual coyuntura de políticas de restitución de tierras, víctimas de la violencia, marco jurídico para la paz[98] y conversaciones para la salida negociada del conflicto armado entre el Gobierno y las FARC. Una pregunta que surge es ¿cómo se explica la formulación de una medida en políticas públicas que pretende implementar una política de víctimas si no se reconoce la existencia del conflicto?[99] De este modo, el conflicto interno es entendido como una variable que determina parcialmente el ordenamiento territorial en el contexto de fragilidad institucional.

[98] Con la administración del gobierno Santos a partir del año 2010 el discurso acerca del conflicto ha virado en parte, al establecerse la agenda de conversaciones con las FARC para la salida del conflicto armado y posiblemente la incorporación del ELN a un proceso similar; ello institucionalmente sitúa el tránsito de los discursos guerreristas de Uribe a discursos pacifistas con Santos “la comunicación y la persuasión como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la administración pública, los dirigentes de gobierno y los administradores expertos, en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones internas y decidir entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir y a persuadir, aprender y corregir”. (Majone, 1997:14).

[99] Existen políticas públicas transversales que inciden en el desarrollo de otras políticas. Por ejemplo, la política pública de educación está acompañada de la de salud y alimentación; de este modo, la política pública de restitución de tierras debe ir de la mano con la de ordenamiento territorial ya que esta última determina la forma de ocupación del suelo y las reglas de juego para su uso y aprovechamiento.

4.4 Grupos armados ilegales

Para el Estado colombiano se ha convertido en un problema no ejercer el monopolio de la coacción física legítima. Miembros de la sociedad política -en el sentido de Locke- no renunciaran al estado natural en el cual se ejerce la justicia y violencia por las propias manos, error que sopesa en el territorio y población nacional en función de intereses particulares, de capitales despiadados que influenciaron e influencian el régimen político, en el legado de la política de Estado y "confianza inversionista" en función de la propiedad privada que deja día a día el legado de sangre, desesperanza y desolación.

Una interpretación acerca del monopolio de las armas del Estado en el territorio periférico es la siguiente: "Sabemos que "seguridad" se entiende en el mundo contemporáneo, más como cuidado y protección que como control coercitivo. Entendida así, se ha convertido en una "necesidad" de primer orden y un requisito *sine qua non* del desarrollo industrial. Quizá el impacto más nocivo de la política del enclave es la incontrolable violencia que conlleva su paso: las regiones salvajes cuyo "desarrollo" se ha centrado en exportaciones de tipo enclave, se cuentan entre las que tienen las más altas tasas de homicidios en Colombia" (Serje, 2005: 272). El desarrollo industrial se vincula al numeral siguiente en cuanto el desarrollo del capital minero.

La guerrilla viene ocupando el territorio casi en los mismos periodos de tiempo de los procesos de colonización. Ya habíamos mencionado los conflictos históricos entre colonos y terratenientes en la fragilidad institucional estatal; ahora, "estas condiciones están en la base del ciclo migración-colonización-conflicto-migración, como generador de violencia, debido a los continuos conflictos entre colonos y grandes ganaderos, a la incapacidad del Estado, alineado con los terratenientes y comerciantes y a la influencia de las guerrillas que defienden los intereses del campesino contra los hacendados" (Serje, 2005:198).

No nos vamos a ocupar de desarrollar el contexto histórico de los grupos armados en el Valle del Rio Cimitarra, pero si vamos a mencionar unos datos importantes. Por ejemplo, el proceso del paramilitarismo en la región; "entre el 2005 y 2011, estos grupos sufrieron una metamorfosis, después de registrarse la desmovilización de cerca de 6.000 hombres de las Autodefensas en la región del Magdalena Medio. En 2006, se identificaron 26 nuevas estructuras en los 31 municipios (Ver Mapa 1); eran pequeñas estructuras independientes conformadas por mandos medios y bajos (Desmovilizados y no desmovilizados-nuevos), que tenían como finalidad mantener el control sociopolítico,

militar y económico de la región, aunque un poco menos visible, y no encaminada a esa lucha antisubversiva, que caracterizaba a los paramilitares antes de la desmovilización" (OPI, 2011:1).

En el siguiente mapa se georeferencia los grupos paramilitares que ocupan la región objeto de estudio:

Mapa No.10 Ubicación de actores paramilitares 2011

Fuente: (OPI, 2011:8)

En resumen, el ejercicio del poder paramilitar según los diversos grupos presentes en los municipios de San Pablo, Yondo y Cantagallo[100] son los siguientes en periodos de tiempo:

Las Águilas Negras (años 2006-20077) Los Mellizos (2008) Los Urabeños/Los Rastrojos/Los Paisas (2009-2010) Los Urabeños/Los Rastrojos (2011), según OPI, (2011:3). De este modo la dinámica del poder territorial cambia de grupos según liderazgo de la agrupación armada.

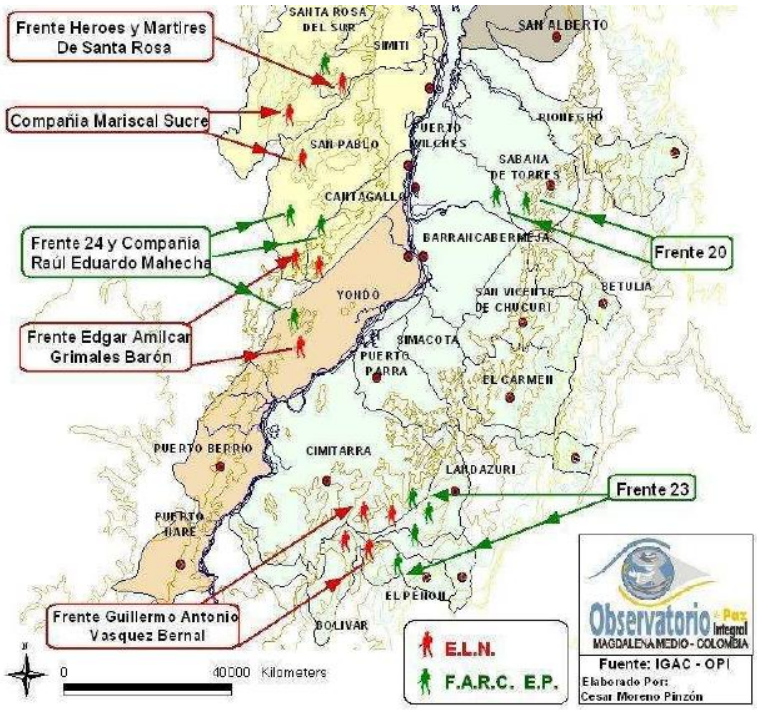
[100] Hace falta datos exactos sobre la presencia de los actores paramilitares en el municipio de Remedios.

Los actores guerrilleros presentes en el territorio son FARC y el ELN. El primero tiene allí el frente 24 y la compañía Raúl Eduardo Mahecha, mientras que el segundo tiene el frente Edgar Grimales. Hay que aclarar, los frentes son móviles y no estáticos dependiendo de las dinámicas del conflicto. La presencia de nuevos frentes o actores armados en el territorio, genera cambios de reglas de posición, delimitación y agregación (Ostrom, 2005) para las personas que lo habitan; igualmente, cambios de posición en cuanto nuevos actores armados ocupan el territorio de delimitación en las fronteras de las balas (paros armados o bosques encantados, en donde se restringe el tránsito y movilidad so pena de perder la vida o la destrucción patrimonial) y de agregación, en cuanto nuevas reglas se incorporan a las normas institucionales no formales (Ostrom, 2005).

A continuación se georeferencia la presencia de las FARC y ELN en el Magdalena Medio, región de la cual hace parte el Valle del Rio Cimitarra, las siluetas de personas en rojo pertenecen al ELN y en verde las FARC.

Mapa No.11 Ubicación de actores guerrilleros 2011

Fuente: (OPI, 2011:9)



4.5 El gran capital minero

El capital trasnacional rompe las estructuras históricas de las formas de producción social y comunitaria del oro de aluvión. “El mito de la geografía agreste, vasta y desértica, ha sido aprovechado para consolidar un nivel mínimo de articulación y un velo de opacidad detrás del cual se hace posible la imposición de otros órdenes. Con el pretexto de tener seguridad en un medio agreste, las armas y las milicias han sido la garantía de viabilidad de las empresas en los confines de la nación. No es gratuito, que coincidan geográficamente las fronteras militares de resistencia armada y los corredores de contrabando de la época de la ocupación colonial con las “fronteras internas” contemporáneas”. (Serje, 2005,304).

En el territorio del Valle del Rio Cimitarra se presentan grandes conflictos por el uso del suelo, principalmente en áreas de vocación minera. Tal y como mencionamos, el gran capital trasnacional rompe las estructuras económicas denominadas “premodernas” de trabajo colectivo y comunitario (minería artesanal sin concesión). Integrantes de la ACVC se vinculan a estas formas de producción no industrial, generando grandes tensiones con el gran capital en la titulación de tierras y concesión para la minería.

A corte de octubre de 2012 en Colombia existen 14.357 unidades de producción minera, de las cuales 5316 cuentan con título minero y 9041 sin título, ello corresponde al 80% de la producción minera[101] no inserta en la institucionalidad formal. Esta desproporción da a conocer el descuido del sector minero y también social.

Por una parte, la minería artesanal genera el sustento a familias locales, pero por otra, los trabajadores no cuentan con una seguridad laboral deseable. Igualmente, la producción a gran escala deja algunos ingresos por regalías, pero desarrolla el fenómeno de economías de enclave debido a que fomenta “una fuerte tensión entre acumulación de capital y exclusión social y a que la mayoría de los inversionistas no tiene mayores vínculos en las zonas y tienden a no reinvertir allí los excedentes” (ONU, 2003:352). La concesión de títulos mineros también promueve la feudalización del territorio nacional, cuando el título no cumple la reglamentación, como el sonado caso del Páramo de Santurban y Cajamarca; “el aparato estatal y las instituciones que lo componen, encarnan una lucha a muerte para apropiarse de los feudos más atractivos y rendidores para los intereses particulares de los actores en confrontación. Este supuesto, da cuenta

[101] Fuente: Noticiero CMI, emisión 22 de octubre de 2012.

de la precariedad del régimen político y del aparato estatal, para hacer trascender los intereses públicos sobre los intereses privados, mantener la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones" (Medellín, 2004:42).

Cuando afirmamos que en el contexto del conflicto interno colombiano asociado a la fragilidad institucional del Estado, las formas de autogobierno vinculadas a la administración de bienes comunes estructuran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno, relacionamos el hecho que la ACVC como ZRC elabora planes de desarrollo siguiendo los principios y lineamientos de la Ley 152. Esta incluye en sus planes, componentes y ejes por sectores, en base al diagnóstico, la formulación de programas, proyectos, metas, estrategias y un presupuesto para su materialización (ACVC, 1998, 2011).

Para el diseño del plan de desarrollo, en el eje de tierras, la ACVC recolecta información interna y obtiene datos primarios con entrevistas semiestructuradas a los líderes de la organización. En el componente de tierras nos importa abordar el tema de la minería, para ello, el referente en mención se aplica en el municipio de Remedios, Vereda Campo Bijao (Zona Baja); allí el equipo técnico del plan de la ACVC realizó entrevistas en noviembre de 2011 a un miembro del equipo de Campo de la ACVC[102], seccional Nordeste antioqueño. A la persona encargada del apoyo técnico se le hace una pregunta que contextualiza la relación de la minería en el territorio:

"¿Ha habido concesiones mineras a personas ajenas a la comunidad o desplazamiento relacionado con la minería?

En el gobierno de Uribe se dieron en concesión a unas multinacionales los recursos mineros del Nordeste antioqueño y el sur de Bolívar, incluso dentro de la zona de reserva forestal y la ZRC se expidieron unos títulos mineros. Para poder concesionar esos títulos, Uribe suspendió la ZRC, pues éstas no pueden ser teatro de conflictos militares. Estas operaciones dieron como resultado el asesinato de 31 campesinos que luego fueron presentados como guerrilleros por el ejército; el objeto esgrimido era la erradicación de cultivos de coca, cuando en el Nordeste antioqueño no ha habido, tradición de hoja de coca". (ACVC, 2011).

[102] En terreno de campo se presentan dos equipos técnicos, primero el que tiene la tarea de diseñar el Plan de Desarrollo y el segundo de realizar el apoyo técnico permanente en la zona. Se reserva el nombre de la persona encargada del apoyo técnico hasta que esta autorice su utilización.

En el diagnóstico de tierras la ACVC vincula al Magdalena Medio por ser una zona conflictiva y violenta; ésta en los últimos años se ha convertido en un territorio de gran interés para las transnacionales por la riqueza del subsuelo; por ejemplo, allí se encuentra la compañía sudafricana de capital inglés AngloGold Ashanti (AGA) cuya filial es la Sociedad Kedahda S.A. dedicada a la exploración de oro en la serranía de San Lucas (ACVC, 2011).

En el sur de Bolívar existe un potencial aurífero en un área aproximada de 1.500.000 hectáreas (ACVC, 1998). A nivel nacional, en el año 2002 se otorgaron 1.000.000 hectáreas con título minero, en el año 2006, 2.000.000 hectáreas y en año 2012, 4.767.000 hectáreas[103], situación que es vista como una amenaza por la ACVC ya que en el municipio de Remedios a causa de la intensificación de extracción de oro en lo que va corrido del 2012, se ha presentado la tasa de homicidios más alta del Colombia con 158 homicidios por 100.000 habitantes, seguido por Segovia con 153, cuando el promedio nacional es de 44 homicidios[104].

En el territorio, además de oro, existe petróleo, lo cual intensifica la presencia de grupos armados ilegales y las tensiones de los grandes capitalistas con los habitantes del territorio.

4.6 El gran capital palmicultor

En el año 1999, la compañía Palmas del Sur S.A. impulsó en la región el cultivo de palma con dineros del Plan Colombia (ACVC, 1998). “En concreto, en los últimos cinco años la palma de aceite ha experimentado un acelerado crecimiento y ocupación del suelo, aportando el 16% del área total nacional, tendencia que se prevé continuará en ascenso, pues a pesar que el precio del fruto en términos reales tiende a la baja, es atractivo por su potencial industrial. En orden de magnitudes, se proyecta que el área sembrada se extienda 4 veces lo que tiene actualmente la región (64.000 ha), ubicándose en zonas estratégicas del Magdalena Medio santandereano y bolivarense (ACVC, 1998:9). En cuanto el conflicto interno, “en algunas áreas, el desplazamiento ha sido causado por paramilitares pagados por cultivadores ricos de palma africana, con el propósito de expandir sus posesiones e incrementar su producción de aceite en los mercados mundiales” (Escobar, 2010:35).

[103] Fuente: Noticiero CMI, emisión 22 de octubre de 2012.
[104] Fuente: Noticiero CMI, emisión 23 de octubre de 2012.

La preocupación gira en torno a que la expansión de los cultivos de palma “pueden reducir el área para el cultivo de alimentos y esto puede generar una disminución de la oferta regional de alimentos. La consecuencia es un aumento en los precios en los alimentos. Un segundo impacto negativo es que los excedentes de este proceso no se inviertan en la región o se inviertan en áreas no prioritarias para la mayoría de la población” (ACVC, 1998:10).

4.7 Cultivos de hoja de coca

En cuanto a la seguridad alimentaria, la coca no ha dejado rastros positivos en la región, “después llegó la coca, transformó la vida económica y política de la zona y la agricultura campesina se desplomó. En los pueblos y los campos sólo había mujeres, los hombres se fueron a raspar porque los salarios que se pagaban superaban los jornales conocidos y hasta los soñados, las remesas se elevaron descomunalmente. Quien no cultivaba coca no podía sobreaguar, la coca era la cosecha de maíz, de arroz o de yuca que cabía en un bolsillo” (ACVC, 2011).

El cultivo de la hoja de coca fue la solución para muchos pobladores que encontraron en el negocio una alternativa rentable y relativamente fácil. Pero la fumigación y la represión policial y militar desplazaron a muchos cultivadores (Molano, 2010). “En 1995, sólo en el sur de Bolívar había más de 2.300 Hectáreas de coca, 630 de marihuana y 71 de amapola. Las implicaciones socioambientales de esta actividad, la contaminación con insumos y las fumigaciones, generaron deforestación así como resquebrajamiento de la estructura tradicional campesina. Cabe anotar, que esta práctica en lugar de reducirse se fortalece, situación estructural en el Magdalena Medio que tiende a la pauperización” (ACVC, 1998:128).

Los cultivos ilícitos atraen el conflicto en la región con grupos armados ilegales, “hoy en día, no sólo en la región del Magdalena Medio encontramos paramilitares de vieja data con nuevos, articulando alianzas con guerrilleros en torno al negocio del narcotráfico, a fin de quedarse con las rutas y el dividendo de esa malévola unión. Según el último informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se calcula que en el sur de Bolívar, “hay 3.325 hectáreas sembradas de coca; aunque la cifra disminuyó frente al año 2009 cuando habían 5.346 ha” (OPI, 2011:6), según el informe.

Además la política antinarcóticos desarrolla la erradicación de cultivos por vía aérea con fumigación de glifosato, agente químico altamente tóxico que no solo es aplicado en cultivos ilícitos, sino que lastimosamente afecta los cultivos lícitos, el medio ambiente, y a los pobladores de la región. Frente a esto el trabajo de campo del plan de desarrollo encontró las siguientes versiones:

En el Municipio de San Pablo en entrevista semiestructurada a un campesino miembro de la ACVC[105]

"¿Cómo recuperan los suelos fumigados con Glifosato?

"Tratamos de cultivar nuevamente pero la tierra no quiso dar nada, ha tocado dejar descansar esa tierra porque el glifosato esteriliza la tierra, intentamos sembrar yuca pero no dio. Después de 7 o 8 años puede que vuelvan a ser productivos". (ACVC, 2011).

En la dinámica de la entrevista el apoyo técnico respondió a la siguiente pregunta vinculante:

"¿Ha tenido problemas para la salud humana?

Nos dio dolor de cabeza, rasquiña, aunque tratamos de lavarnos lo más pronto posible" (ACVC, 2011).

En la misma dinámica de encuesta en el Municipio de Remedios, Vereda Campo Bijao (Zona Baja), cuando se le preguntó a un miembro del equipo de campo de la ACVC seccional Nordeste antioqueño por los efectos de la fumigación, respondió:

"Estamos bastante afectados en los sectores donde se ha visto producción de hoja de coca, los suelos han sido muy erosionados y repercuten en los cultivos de pancoger lo cual ha afectado la economía y el comercio de los campesinos, también se ha visto desplazamiento de campesinos por causa de estas fumigaciones" (ACVC, 2011). Seguidamente se le pregunta:

"¿Cuánto tiempo tardan los suelos en recuperase después de las fumigaciones?

Para volver a ser fértiles esos suelos pueden demorar entre 15 y 20 años, un proceso de recuperación bastante lento. El campesino deja que el suelo se recupere solo, que crezca la vegetación y pase un tiempo para poder volver a sembrar. Si, se ha sembrado pero la producción no ha sido exitosa" (ACVC, 2011).

[105] Se reserva el nombre de la persona hasta que esta autorice el uso de su utilización.

5. Metanarrativa: El autogobierno como expresión de ordenamiento territorial

En el contenido de este capítulo se pretende establecer en forma concreta los alcances y limitaciones de una política pública de ordenamiento territorial surgida del ejercicio de la administración de bienes comunes. Para ello, ya hemos realizado un acercamiento con la ACVC como comunidad organizada en el contexto del conflicto interno del Valle del Rio Cimitarra, en donde la presencia institucional del Estado colombiano es baja, poniendo de paralelo la narrativa hegemónica y la contranarrativa de la política pública en la metodología de Roe.

Hasta el momento este documento establece un análisis de la capacidad de respuesta de la política pública oficial en ordenamiento territorial en el Valle del Rio Cimitarra. Por otra parte, se describe la forma de autogobierno de la ACVC en el contexto del conflicto interno, pero aún hace falta profundizar conceptos, componentes y elementos del autogobierno en forma de metanarrativa, en donde se identifica la historia y la no historia de la narrativa y la contranarrativa. El propósito es analizar la efectividad del autogobierno de la ACVC en el ordenamiento territorial, dentro del contexto del conflicto interno, ya que puede dar luces de recomendaciones de política pública en función de la mejora de políticas públicas endógenas en ordenamiento territorial, lo cual se trabajará en el capítulo final de conclusiones o meta relato en términos de Roe.

Vinculamos la efectividad de las formas de autogobierno a la metodología de Análisis de Desarrollo Institucional IAD de Ostrom (2000, 2005). Frente a esta, partimos de la definición de las instituciones, las cuales “son los medios (o prescripciones) usados por los seres humanos para organizar todas las formas de interacción estructuradas, incluyendo aquellas inscritas en la familia, vecindarios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos en todas las escalas (Ostrom,

2005:3)". Para esto nos ubicamos en la ACVC, quien estructura la interacción de campesinos en la ZRC del Valle del Rio Cimitarra.
De la Investigación del Desarrollo Institucional nos interesa conocer cómo funciona la institución de la ACVC, cómo han sido los cambios a través del tiempo, la actuación de los asociados, los tipos de reglas usadas para regular el acceso y el uso de los recursos comunes, además de analizar cómo la ACVC logra "encontrar la manera de limitar el uso de recursos naturales para asegurar su viabilidad económica a largo plazo" (Ostrom, 2000:25).

Anteriormente habíamos mencionado la tragedia de los bienes comunes de Hardin, que dice: los recursos renovales son sobreexplotados cuando son de uso público común; cada persona dentro del pensamiento individual, pretende sacar el mayor provecho del recurso. Para ello citamos a Aristóteles "lo que es común para la mayoría es el hecho objeto del menor cuidado". Todo el mundo piensa principalmente en sí mismo, raras veces en el interés común" (Ostrom, 200:27). De allí surgen dos tesis, la primera, qué Estado debería controlar la mayoría de los recursos naturales para evitar su destrucción. La tesis estatal se rompe con la fragilidad institucional en la contranarrativa de política pública, en donde los recursos se ven sobreexplotados como el caso de las tierras destinadas a cultivos ilícitos posteriormente fumigados por glifosato.

La segunda tesis afirma que privatizar resolvería la tragedia de los comunes, pero es evidente que eso no funciona, de lo contrario no se generaría la segunda problemática en el Valle del Rio Cimitarra, referente a la gran minería y cultivos de palma que desaforadamente están generando impactos ambientales negativos.

Frente a las dos tesis anteriores aparecen "instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito durante largos periodos" (Ostrom, 2000:26). Objeto de análisis es el caso particular de la ACVC, por ejemplo con proyectos de regulación de la pesca, tala de árboles y cría de búfalos para ver si cumplen o no, estas condiciones tal como lo establece nuestra pregunta de investigación ¿A la luz de las condiciones del autogobierno señaladas por Ostrom, en qué medida la ACVC logra cumplir con estas para realizar el autogobierno de los bienes comunes?

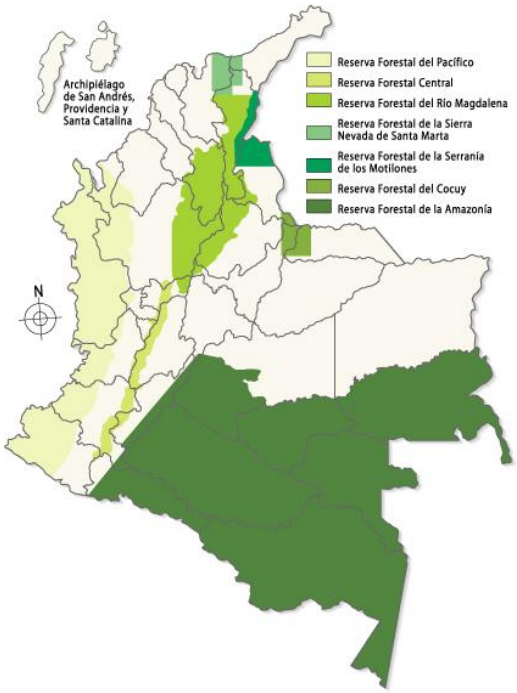
En este contexto, la ACVC busca romper la llamada "vía única" que afirma que "evitar la tragedia de los comunes en los recursos naturales y la vida silvestre es poner fin al sistema de propiedad común y crear uno de los derechos de propiedad privada" (Ostrom, 2000:40) y la vía estatal que propende por centralizar la toma de decisiones sobre el uso y apropiación del territorio. En conclusión, la ACVC busca que por medio del

reconocimiento de la ZRC del Valle Cimitarra, se pueda utilizar la propiedad no en forma privada ni estatal, sino en forma comunal, la cual da paso a la constitución de formas de autogobierno de RUC. A continuación se explica la constitución y funcionamiento de las ZRC.

5.1 La Zona de Reserva Campesina (ZRC)

Hay dos antecedentes normativos fundamentales para la constitución de las ZRC: la Ley 2 de 1959 y el Decreto 2811 de 1974. La Ley 2 fija zonas de reserva forestal o "zonas forestales protectoras" y "bosques de interés general"; allí se crea entonces, la Reserva Forestal del Rio Magdalena, que cobija los municipios de Yondó, Remedios, San Pablo y Cantagallo, que hacen parte la ACVC. La importancia radica en que estas zonas de reserva históricamente han sido territorios de colonización por parte de campesinos provenientes de otras regiones, sea por causa de desplazamiento forzado o emigración a nuevas oportunidades de vida. En el mapa siguiente se ve en verde azufre la reserva forestal que involucra el territorio del Magdalena bajo, medio y alto, en del medio hace parte el territorio que cobija la ACVC.

Mapa No.12 Reservas forestales Ley 2 de 1959
Fuente: (Ámbito jurídico Legis 2012)



Creadas las reservas forestales, el Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en su artículo 53 establece: “Todos los habitantes del territorio nacional sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”. Este artículo permite el consumo endosomático, o el consumo de los recursos necesarios para la subsistencia de la persona, incluida su familia y animales de uso doméstico “gratuitamente” como recursos de dominio público en estos se incluyen las reservas forestales y parques nacionales, (pero sin razones comerciales).

Estas dos normativas permiten el proceso de colonización y la figura de sustracción de territorios denominados baldíos; incluso sustraer parte de la reserva forestal por parte de campesinos que desarrollen actividades sostenibles y demuestren el arraigo territorial, está permitido. Pero bien, desarrollado estos soportes normativos, las ZRC establecen por medio del dispositivo de política agraria “Ley 160 de 1994, “proteger la pequeña propiedad campesina de los procesos de concentración de tenencia de la tierra, especialmente pensada para las zonas de colonización” (Serje, 2005:284)[106], posteriormente reglamentada por el Decreto 1777 de 1996.

En su contexto, los procesos de apropiación del territorio de los pequeños campesinos se han desarrollado históricamente por medio de la colonización de los denominados territorios baldíos. “La colonización no es, por lo general, una empresa rentable para los campesinos. A medida que la frontera se aleja de la red de transporte y los servicios estatales, los costos de acceso al mercado superan los ingresos por venta de los productos agrícolas” (ONU, 2003:357). Por lo tanto, la ACVC establece una gran lucha por medio de la asociatividad y autogobierno para superar los embates de los procesos de producción modernos y la acumulación desenfrenada del sistema capitalista (Escobar, 2010).

[106] A pesar que la Ley 160 establece la constitución de ZRC para superar el conflicto por la tenencia de la tierra, la implementación de la política ha presentado sobre la marcha muchos enemigos, tal como quedó demostrado con la postura de la dirección gremial de FEDEGAN a cargo de José Félix Lafaurie. Frente a esto en entrevista a César Jerez representante de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) se afirma que la forma de autogobierno en las ZRC: “La autonomía ya existe, es de hecho. En la mayoría de zonas no hay presencia del Estado más allá de la presencia militar. La gente ha tenido que solucionarse la salud o la educación. Lo que se está buscando es que haya un reconocimiento normativo e institucional que impida que mafiosos, agronegociantes de palma o multinacionales vendan o exploten esos territorios. ¿Cuál es el miedo? ¿Cuál es el problema? Que no quieren que el campesinado tenga derechos sobre su tierra” Esto en: http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-410624-zonas-de-reserva-campesina-deben-respetarse.

En el siguiente mapa se georeferencia en color rojo el territorio que ocupa la ACVC:

Mapa No. 13 ZRC del Valle del Rio Cimitarra
Fuente: INCODER 2011

Como podemos observar, las ZRC son muy reducidas en el amplio territorio nacional y solo se divisan 5 de 6 actualmente constituidas[107], de estas la del Valle del Rio Cimitarra ocupa el centro del país, incluso ha sido reconocida con el premio nacional de paz del año 2010[108]. "La Ley 160 de 1994 reglamentó la creación y desarrollo de las zonas de reserva campesina, un alcance legislativo logrado por la intensa lucha del campesinado para establecer el acceso a la tierra como un derecho, que se impone al establecimiento

[107] Según César Jerez (2013) actualmente hay "seis en proceso de constitución, que ya formularon su plan de desarrollo, llegaron a audiencias públicas -la última instancia- y están esperando que el Consejo Directivo del Incoder las avale" y este trámite se suscite por veto del Ministerio de Defensa "Porque el Ministerio de Defensa no tiene competencia en el desarrollo rural ni en el tema de reforma agraria. Lo que sabemos es que en el proceso de negociación de paz, la constitución de las zonas de reserva se convirtió en un problema y el Ministerio dijo que mientras no haya un acuerdo en Cuba se deben parar todos los procesos de constitución" Jerez (2013). La ACVC se crea jurídicamente por la Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002 del INCODER.

[108] Reconocimiento otorgado desde el año 2009 por FESCOL, PNUD y otras organizaciones "han asumido la vocería de las comunidades más afectadas por el conflicto interno, mientras trabajan por conseguir mejores condiciones de vida, con justicia y desarrollo sostenible" Fuente: FESCOL.

como *"deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios"* surge entonces una evolución importante en el reconocimiento de este punto de vital importancia en la ya larga y atribulada negociación de una posición constitucional a favor del campesino. Cabe allí el reproche de dejar mediante la expresión trabajador agrario a unas zonas de naturaleza distinta y más bien opuesta a las que protegen al campesino, como las zonas de producción empresarial"[109]. (ACVC, 2011)[110].

Es importante señalar que en un nivel inferior a las ZRC se encuentran las Unidades Agrícolas Familiares (UAF´S), estas no pueden tener más de un propietario "surge entonces la necesidad de consolidar el proceso de adjudicación de las UAF para garantizar al campesino el derecho de ocupar y trabajar la tierra que ha colonizado, no vender a intereses gigantes la misma y desarrollar los proyectos productivos que deriven en el sostenimiento económico de la figura jurídica y geográficamente" (ACVC, 2011). A continuación se mencionan los objetivos de las ZRC:

OBJETIVOS[111]

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rustica.
3. Crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos de escasos recursos.
4. Regular la ocupación y aprovechamiento de tierras baldías, dando referencia en su adjudicación a campesinos y colonos de escasos recursos.
5. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural
6. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local regional.

---

[109] Comillas del documento original.

[110] Frente a las discusiones recientes sobre las calificadas "republiquetas independientes" en las conversaciones de paz Cesar Jeréz (2013) afirma: "No somos 'republiquetas'. Las zonas de reserva campesina son el acumulado de muchas décadas de lucha del campesinado por la tierra y lo que buscamos es el reconocimiento político, social, económico y territorial. La figura está en la Ley 160, que creó su régimen normativo y constitucional… Lo que hoy se está considerando como una pretensión exclusiva de las FARC corresponde a los 50 procesos vigentes de reconocimiento de zonas de reserva campesina en el país. Hay zonas que tienen 500 mil hectáreas, otras 400 mil o 300 mil. Si a esos procesos les ponemos un promedio de 200 mil hectáreas, estamos hablando de unos 10 millones de hectáreas. Pero eso no es un planteamiento de las FARC, pues nosotros ya lo hemos manifestado en diferentes escenarios".

[111] Fuente: INCODER.

En el siguiente cuadro se resume el proceso de constitución de la ACVC como ZRC:

Tabla No. 4 Constitución ACVC
Fuente: (INCODER, 2012)

DEPARTAMENTOS	ZONA GEOGRAFICA	RESOLUCION CONSTITUCIÒN Y FECHA	EXTENSIÒN HECTAREAS	POBLACIÒN	OBSERVACIONES
ANTIOQUIA-BOLIVAR Valle del rio Cimitarra	MUNICIPIOS DE YONDO Y REMEDIOS EN ANTIOQUIA; CANTAGALLO-SAN PABLO EN BOLIVAR	028-Dic-10-2002	184.000	35.810	Mediante Resolución 046 del 10 de abril de 2003, de la Junta Directiva del INCORA se **suspende** la ZRC.

[112]

5.2 Análisis de la efectividad de la forma de autogobierno de la ACVC en ordenamiento territorial bajo el enfoque de Ostrom

En la aplicación de la metodología de Ostrom nos interesa abordar las interacciones humanas, los productos obtenidos a partir de la cooperación de los actores, saber cómo se maneja la información, describir los canales de comunicación, cómo se establecen los compromisos, los acuerdos y cuáles son los incentivos empleados en la institución. Además, descubrir si dentro de la institución de la ACVC se desarrolló la "superación del gorrón o free rider, esto es, "cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común"" (Ostrom, 2000:32), o si esta figura nunca ha existido.

[112] La suspensión se estableció en la administración presidencial de Álvaro Uribe en el año 2003. En entrevista semiestructurada realizada por la ACVC en noviembre de 2011 al encargado de la seccional media de la ACVC afirma lo siguiente: "Ahora tenemos que reconocer, que por el trabajo en la zona y el trabajo del campesinado, para el levantamiento de la suspensión de la ZRC, hay muchas más esperanzas del campesinado para estar y permanecer en la tierra. Ahora lo que nos queda es gestionar para hacer viable, la vida digna del campesino y llamar a las comunidades que es la única figura de ley que puede ayudarle a mitigar las penalidades, para que el campesino pueda permanecer en su territorio" (ACVC, 2011).

Se comparte la afirmación en cuanto “los individuos frecuentemente están dispuestos a renunciar a ganancias inmediatas con el fin de ganar mayores beneficios comunes, cuando observan a muchos otros siguiendo la misma estrategia” (Ostrom, 2000:79). Este es el punto de partida para que los campesinos del Valle del Rio Cimitarra decidiesen organizarse. Parte de esta organización fue motivada por la creciente violencia que aquejó la incursión de grupos armados legales e ilegales en la región; solo vamos a mencionar una de las múltiples marchas, considerada la más importante “en 1996 los campesinos salen hacía Barrancabermeja en una “marcha campesina” para reclamar al Estado por garantías a su integridad y sus vidas y por inversión social en la región. Luego de un mes llegan a acuerdos, pero a los pocos días estos comienzan a ser quebrantados, debido a una arremetida paramilitar, son asesinados varios campesinos y quemada y destruida la sede principal de la cooperativa y el caserío donde se encontraba” (ACVC, 1998:99).

La acción colectiva se movilizada en repudio de la sistematizada represión a la organización campesina en el territorio, “tras estos hechos, los campesinos del Valle del Cimitarra deciden conformar una organización más amplia en su base social y más integral en sus objetivos; es así como en 1997 conforman jurídicamente a la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra –ACVC-, con los siguientes objetivos (ACVC:1998: 99):

- Resolver los desequilibrios sociales existentes como base para el logro de la paz
- Velar por la explotación racional de los recursos naturales para el beneficio comunitario y crear conciencia colectiva alrededor de esto
- Fortalecer los procesos organizativos de la región
- Gestionar recursos para adelantar proyectos de desarrollo en la región

5.3 ZRC Valle del Río Cimitarra como forma de autogobierno

Como actividades de autogobierno se encuentran por ejemplo: “la Asociación define el número de rastras y diámetros que pueden ser comercializadas según las necesidades de las familias” (ACVC, 1998:5); de allí que “la sustentabilidad está indisolublemente imbricada con la construcción de paradigmas alternativos de producción y de órdenes políticos; ellos son elementos del mismo proceso, avanzado en gran parte a través de la política cultural de los movimientos sociales y las comunidades en defensa de sus modelos culturales de naturaleza” (Escobar, 2010:118).

El desarrollo sostenible es fundamental para la perdurabilidad de la institución y del medio ambiente desde el punto de vista sistémico; por ejemplo: “la extracción de madera está definida por la demanda y mediada de manera directa por la Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra quien además de "ordenar" la ocupación del territorio, define los sitios de asentamiento de las familias -colonos- los volúmenes de extracción y los sitios permitidos. Se extraen volúmenes bajos por hectárea (acordes a requerimientos de subsistencia básica) y áreas permitidas, y se definen áreas intangibles (de reserva forestal) sobre las cuales no se permite extraer madera” (ACVC, 1998:78). De este modo movilizan la acción colectiva, “cuando los apropiadores actúan de forma independiente en relación con los RUC, generan escasos recursos, los beneficios netos totales que se obtienen por general son menores a los que habrían alcanzado si hubieran coordinado sus estrategias” (Ostrom, 2000:77), por este motivo, el trabajo comunitario es más atractivo para los campesinos miembros de la asociación porque incrementa sus beneficios.

La ACVC se denomina como: “una organización social no gubernamental campesina y sin ánimo de lucro, que integra los propósitos de la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal, cooperativas, comités pesqueros y otras agrupaciones de trabajadores del campo. Trabaja para resolver los desequilibrios sociales existentes, como una de las bases para el logro de la Paz; por una auténtica y definitiva reforma agraria que resuelva las necesidades de tierra, créditos, asistencia técnica, obras de beneficio social, e impulso a la agroindustria sobre la base del bien común, seguridad social, vivienda rural, desarrollo planificado de la economía agropecuaria, participación comunitaria en las decisiones que rijan el destino del campo y propenda por el derecho de una vida digna, y por la defensa de los derechos humanos, el territorio y la tenencia de la tierra, entre

otros”[113]. De este modo, la definición de lo no gubernamental en lo estatal vincula el concepto de autogobierno como conceptos que valdría discutir en otros espacios.
A continuación desarrollaremos las preguntas guía de análisis y sostenibilidad de un sistema de recursos comunes (Roth, 2010:35), para situar la efectividad del autogobierno de la ACVC en el contexto del ordenamiento territorial y el conflicto interno.

5.3.1 *Clara y compartida definición de los límites del sistema del recurso así como de los individuos con la autorización para su explotación*

Se parte de que los asociados a la ACVC cuentan con “la membresía y se convierte en un primer filtro para asegurar patrones de cooperación y confianza mutua” (Roth, 2010:35). La confianza parte del hecho de la necesidad en cuanto “hoy en día debemos entender que el tema de la tierra implica proteger el contenido identitario de las ZRC, en torno al encuentro entre el bienestar de la comunidad, una relación económica armoniosa entre sus habitantes, la conservación de las bases ambientales que permitan mantener el equilibrio y una generación de nuevos procesos de integración económica, respetando las bases propuestas que busquen generar un verdadero desarrollo” (ACVC, 1998:45). En la autogestión y administración de RUC, se establecen capacidades de auto sostenimiento y regulación considerados legítimos por sus participantes, como lo veremos más adelante en el cuadro de reglas.

La ACVC es consciente que el territorio del Valle del Cimitarra cuenta con importantes riquezas naturales en bosques, nacimientos de ríos, ciénagas y un alto potencial productivo del suelo, “por ello, la Asociación ha establecido normas de convivencia con la naturaleza, ha delimitado áreas de no intervención, definido zonas de reserva forestal, piscícola y de fuentes de agua, generando así una sensibilidad ambiental entre sus pobladores”, (ACVC, 1998:4), para responder a la pregunta acerca de ¿Cómo podemos definir mejor los limites de este recurso y de los individuos que lo usan, con miras a hacer claridad sobre quién y cuándo está autorizado a usufructuarlos? (Roth, 2010:35).

[113] Fuente: Prensa rural

Se encuentran otros indicios en cuanto la autorización de explotación. “La Asociación ha establecido un reglamento para el control de la expansión inadecuada de la frontera agrícola, ha adoptado estrategias para evitar la concentración de la propiedad, definiendo el área máxima que debe tener cada colono y en caso de venta de terrenos, conciertan primero con toda la comunidad su venta, para que el nuevo propietario no vaya a afectar la comunidad” (ACVC, 1998:5). En esta vía, la ACVC desarrolla un “Censo y delimitación de fincas (basado en limites existentes o nuevos límites - para el caso de nueva asignación de tierras-). Al interior de estas, define las áreas de aprovechamiento (10 bloques, cada uno de entre 25 y 30 hectáreas-), las de reserva forestal - 10% del área total- y las destinadas a "abrir" o usar para el establecimiento de cultivos y praderas para auto consumo -máximo el 5% del área total de la finca”- (ACVC, 1998:142). Además, planea “sobre el área de aprovechamiento mensual, una extracción del 50% de los árboles de más de 40 cm de diámetro, permitiendo obtener un promedio de 287 bloques de madera (el rango de oscilación es amplio, entre 114 y 506) con dimensiones en centímetros de 300 x 15 x 20, que permitirían una utilidad neta promedio de $ 800.000 pesos mensuales” (ACVC, 1998:142).

5.3.2 *Equivalencia proporcional entre costos y beneficios*

En esta pregunta se pretende establecer la distribución “equitativa” de beneficios, en relación a los costos requeridos por el mismo sistema en términos de eficiencia. Así que el sistema de autogobierno debe definir cuánto, cuándo y cómo se deben explotar los recursos; también “debe identificar y medir los costos de operación del sistema con los usuarios” (Roth, 2010:35). Frente a esto, la extracción de la madera por parte de los integrantes de la ACVC “se realiza en zonas de tenencia definida (existe un dueño previo de los bosques quien cosecha directamente o vende la madera en pié).

El proceso de extracción de la madera, que va desde el sitio de apeo (entable) de árboles identificados por el aserrador hasta los principales centros de comercialización fuera de la zona; como paso siguiente, se realiza el troceado a las longitudes comerciales tradicionales y aserrado en bloques, para el caso de maderas que se comercializan así; para el caso de maderas que se comercializan en trozas, se dejan sin aserrar. El siguiente paso es el transporte hasta los puertos por el río o por carretera; en el caso de bloques se realiza en mula o a partir de "rastras" (dos bloques) y para las trozas por caños o ríos. Allí se embarca río abajo en chalupa, balseada o en camión, con destino final a puertos reconocidos” (ACVC, 1998:78).

Otro ejemplo de la relación costo-beneficio se emplea en el plan de desarrollo sostenible y se crean áreas de extracción de RUC “Área 4: Ninguna especie amerita su extracción… queda una gran área boscosa que corresponde a la de "reserva forestal" en gran parte inexplotable por los altos costos de movilización (ACVC, 1998:81); esta relación de equivalencia permite que los participantes tiendan a mantener en buenas condiciones el recurso, generando relaciones de confianza” (Roth, 2010:35), estas se apoyan en “Los periodos climáticos determinados por las precipitaciones locales determinan muchas, -si no todas- las actividades centrales de esta zonas. Así, en los meses de verano, se concentra la mayoría de actividades extractivas de madera y aumenta la cacería de animales como pavas, cajuches, armadillos y loros. También se realiza la siembra de algunos de los productos de la zona alta;… en época de invierno se dificulta la extracción de madera y la cacería, por lo tanto estas dos actividades disminuyen su frecuencia y prácticamente no se reporta actividad. Posiblemente en esta época se desplazan a otras zonas a realizar otras actividades extractivas o a vender su fuerza de trabajo… la época denominada de traviesa o de transición entre “invierno” y “verano” es aprovechada para actividades de recolección de otros productos de la selva como las plantas medicinales o para la cacería de animales como el mico y la paloma” (ACVC, 1998:90).

Frente a la pregunta: ¿Cómo podemos clarificar la relación entre beneficios recibidos y contribuciones para cubrir los costos del sostenimiento del sistema? (Roth, 2010:35), la respuesta es, “El aprovechamiento de los bosques se hace por el sistema de entresaca de los árboles de especies con mercado asegurado. La transformación de las áreas de producción alcanza el grado de semi elaboración (bloques). Esta zona se caracteriza por carecer de un espacio de mercadeo, que constituya un centro receptor de la producción agrícola. En general, el campesino vende sus productos en Barrancabermeja, allí hace sus compras y suple sus necesidades en materia de salud. Barrancabermeja se erige así como el centro administrativo y comercial de la región. Incluso los habitantes de la cabecera municipal de Yondó y Cantagallo recurren a ella para adquirir productos agrícolas, diversas mercancías y servicios” (ACVC, 1998:63).

“Durante todo el año los moradores de la región aprovechan productos del bosque mediante actividades extractivas, combinándolas con las agropecuarias y conservando grandes áreas de selva, lo que representa un manejo bastante bueno del medio ambiente presente. Sería deseable profundizar en el conocimiento de recursos disponibles en la selva diferentes a la madera y que pudieran ser comercializables con un alto valor en el mercado tanto local como externo” (ACVC, 1998:92)

5.3.3 . *Acuerdos de decisión colectiva*

Los sistemas constituyentes en términos democráticos se relacionan “en la medida en que una mayor cantidad de usuarios de un bien común, pueda participar en las decisiones de cambio o ajuste de reglas; existe mayor posibilidad de que estas reglas sean consideradas por todos como justas, y por tanto, acatadas y monitoreadas más fácilmente” (Roth, 2010:35). Las decisiones de la ACVC se toman frente a las alternativas planteadas colectivamente, principalmente establecidas por la metodología de planeación participativa.

Otros indicios de acuerdos de decisión colectiva se establecen en que “la ocupación del territorio ha sido organizada por la Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra, quienes además de definir los lugares de asentamiento de los nuevos pobladores, establecen áreas máximas y reglamentan el uso del territorio, bajo una perspectiva enmarcada en principios de sostenibilidad” (ACVC, 1998:25).

En términos de decisión colectiva y sostenibilidad de los procesos constituyentes con la comunidad, la siguiente pregunta orientadora nos puede dar claridad de cómo funcionan estos acuerdos en los siguientes términos ¿cómo podemos mejorar la participación de aquellos involucrados en la toma de decisiones significativas para el sistema? El siguiente hallazgo frente a la entrevista semiestructurada al encargado de la seccional media de la ACVC en el municipio de Yondo en noviembre de 2011, puede ofrecernos argumentos conductores

¿Hay zonas destinadas para la conservación dentro de la ZRC?

Sí, en las diferentes asambleas y juntas se han determinado muchas zonas para conservar, desafortunadamente ahora tenemos un problema con las minas de aluvión. Desde la asociación hemos hecho una franja amarilla y dentro de ella no se puede hacer ningún tipo de trabajo, están protegidas por la asociación y las comunidades también protegen la fauna, prohibiendo la caza de la guagua y el venado en ciertas épocas, esto es un trabajo conjunto entre ACVC y todo el campesinado del rio Cimitarra” (ACVC, 2011).

En la misma dinámica, la pregunta a un campesino en el municipio de San Pablo:

¿Hay algún tipo de uso comunal del suelo?

"Se ha tratado de preservar nacederos de agua y mantener un bosque para seguir preservando; con la misma junta tratamos de conservar" (ACVC, 2011). Frente a esto damos cuenta de la participación activa de los asociados a la ACVC en la toma de decisiones colectivas.

5.3.4 . *Monitoreo*

La figura de monitor aparece cuando las normas no son suficientes para crear estabilidad en el sistema, entonces surge la figura del consejo de sabios[114], quienes tienen la función de seguimiento al cumplimiento de las normas. Así que la pregunta ¿Quién esta monitoreando el sistema y tiene los incentivos adecuados dado su reto de monitorear? (Roth, 2010:35) esta medio respondida en cuanto falta mencionar que los incentivos son ad honorem o sin remuneración, pero el reconocimiento, respeto y el prestigio son considerados estímulos o incentivos que fomentan la labor de monitor.

Además, en el plan de desarrollo sostenible de 1998 planeaban la constitución de una comisión permanente de verificación y observación de las violaciones a los D.H y el D.I.H cometidas por los actores armados que participan en el conflicto, comisión que sería pertinente hacerle seguimiento acerca de si fue creada o no.

[114] En entrevista semiestructurada desarrollada en el mes de junio de 2012 por el autor, a René Ayala del equipo de comunicaciones de prensa rural, menciona la existencia de un "consejo de sabios", los campesinos de la región con más tiempo en el territorio, quienes hacen que se cumplan las normas por medio de sus orientaciones deliberadas en el conjunto por el consejo electo.

5.3.5 . Sanciones graduales

La escala de sanciones no se pudo explorar a fondo, pero si se establecen las sanciones corrientes de una sociedad sin ánimo de lucro de la ACVC. Frente a la pregunta ¿Cuáles son las sanciones autorizadas y si son ajustables, de tal forma que quien cometa un error o incumpla la norma quede suficientemente advertido para asegurar el acatamiento futuro de la regla? (Roth, 2010:35) Las sanciones por incumplimiento pueden ir al extremo de perder la condición de asociado a la ACVC y con ello no ser cobijado por los proyectos de la institución.

5.3.6 . Mecanismos de resolución de conflictos

El acceso a escenarios locales de resolución de conflictos se hace por medio de los miembros del equipo de campo y encargados de la zona, que hace el acceso rápido y a bajo costo, pero los desplazamientos son distantes por las condiciones geográficas y de infraestructura de algunas veredas que son muy apartadas; aun así, la relación de tiempo y espacio es distinta desde el punto de vista del centro a la periferia; se puede afirmar que en el campo el tiempo corre lentamente.

Frente a la pregunta ¿Qué mecanismos locales y regionales existen para resolver los conflictos generados por el usufructo de dicho recurso? (Roth, 2010:35) Se responde en parte con lo mencionado anteriormente, además “se han legitimado ciertos principios de convivencia con la comunidad evitando conflictos internos. Igualmente, en algunas zonas se ha logrado evitar los cultivos ilícitos, en otras donde se habían iniciado se erradicaron en forma concertada y donde existen se ha logrado detener su avance ya que su erradicación, sin contar con alternativas económicas viables, no ha sido posible” (ACVC, 1998:5).

5.3.7 . *Reconocimiento mínimo de derechos de usufructo*

En la escala de autoridad, el INCORA influye en cuanto las UAF'S". Estas unidades de explotación deberán tener un área mínima de 250 hectáreas distribuidas así: 240 para explotación forestal (estas comprenderán mínimo 25 has (10% del total) destinadas a áreas protectoras y 10 hectáreas para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias de subsistencia. Se calculó como unidad de extracción forestal familiar, para la obtención de tres salarios mínimos mensuales vigentes definidos por el INCORA, un área de 2 hectáreas por mes, planteando como unidad de ordenamiento anual áreas de 25 - 30 hectáreas" (ACVC, 2011). De allí en adelante, hay cierto nivel de reconocimiento de la autonomía del sistema para crear reglas, formas de usufructo y organización en general por parte de estas instancias[115](ACVC, 2011).

Además, en cuanto conocimientos científicos y tecnología, la pregunta, ¿Son suficientemente creativos y funcionales los esfuerzos de los apropiadores locales para hacer reconocer sus mecanismos de administración del recurso? (Roth, 2010:35). La ACVC cuenta con un equipo técnico en diversas disciplinas y saberes y responde esta pregunta del siguiente modo: "es un grupo voluntario donde confluyen iniciativas desde la academia y las organizaciones que defienden el campesinado. Está integrado por Jóvenes estudiantes -colegios y universidades- y profesionales que toman como punto de partida las necesidades de la población rural perteneciente a la Zona de Reserva Campesina del Valle del Rio Cimitarra – Magdalena Medio Colombiano para proporcionar su contribución" (ACVC, 1998:99).

5.3.8 . *Empresas anidadas e interdependientes*

Son Organizaciones que anidan la institucionalidad de la ACVC. Por un lado está la ANZORC que agrupa a todas las ZRC constituidas y por constituirse, ésta realizó el mes de marzo de 2013 el tercer encuentro de la asociación con presencia de representantes del Gobierno Nacional, comunidad internacional, ONG´S y demás actores en torno a las discusiones sobre desarrollo rural, ordenamiento territorial y otras temáticas de la agenda campesina.

[115] A excepción de la administración de Uribe cuando pierden la condición de ZRC.

Por otro lado, está el movimiento político Marcha patriótica que desarrolla la pugna política de “la segunda independencia”. Organizaciones campesinas -incluida la ACVC- están canalizando las demandas sociales de la región por medio de este movimiento político nacido en el año 2012. También aparece el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio -PDPMM- constituido por 29 municipios, entre los que se encuentran los municipios del Valle del Rio Cimitarra, de allí surge el Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio, organización que canaliza los derechos humanos en la zona de conflicto.

De este modo la pregunta acerca de ¿Cómo crear un sistema policéntrico, multidimensional que pueda ser dinámico, adaptativo y efectivo a través del tiempo? (Roth, 2010:35), se verá hacia un futuro en el escenario de discusiones de paz que se lleva a cabo en la Habana entre el Gobierno y las FARC, en donde se puso sobre la mesa el tema de las ZRC y la garantía de que movimientos políticos como La Marcha patriótica, pueda tener garantías de participación en la arena del sistema político democrático colombiano.

5.3.9 . Clasificación de reglas creadas e implementadas por la ACVC

En primer lugar, acertadamente establecen las reglas naturales en cuanto: “Las principales actividades antrópicas ligadas a las selvas de la región son las extractivas y las productivas” (ACVC, 1998:9), componente que se encuentra escasamente en los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales.

Además, encontramos reglas informales en sentido solidario, “las nuevas familias que llegan a la zona desplazadas por la violencia, son reubicadas por la Asociación Campesina, ésta a su vez ha desarrollado procesos solidarios con toda la comunidad, de tal manera que mientras las nuevas familias que llegan a la zona comienzan a auto-sostenerse, la comunidad les ayuda. Del mismo modo, la Asociación, en coordinación con las Juntas de Acción Comunal, ha creado normas de convivencia comunitaria que les ha permitido convivir en medio del conflicto” (ACVC, 1998:5). En esta situación es controversial que las entidades territoriales que se disputan las competencias, terminen actuando renuentes, intransigentes en la atención a la población desplazada por la violencia, frente a sus sentidas necesidades, siendo las mismas formas de asociación las que terminan respondiendo a las responsabilidades de las autoridades públicas.

En cuanto la aplicación de la metodología de Ostrom tratamos las reglas en el sentido de que “todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos, dirigidos a obtener orden y predictibilidad entre humanos, creando “clases” de personas (posiciones o roles) que corresponden a clases de acciones requeridas, prohibidas o permitidas con relación a los resultados requeridos, permitidos o requeridos, o de cara a la probabilidad de ser monitoreado o sancionado en un modelo predecible. (Roth, 2010:35), citando a: (Ostrom 1991)”.

Tabla No. 5 Reglas autogobierno

Tipo de regla / componente que afectan	**Verbo que las define**
Reglas de posición: afectan las posiciones de los participantes por ejemplo aquellas que suprimen o generan cargos.	Están definidas por el verbo “ser o estar” Áreas tope que se pueden cambiar de uso forestal a otro uso (máximo 1.5 has por año y hasta un número máximo total).
Reglas delimitativas: afectan a los participantes, por ejemplo indican su salida o ingreso.	Están definidas por los verbos “entrar” o “salir” Aprovechamiento de árboles solo en predios propios Uso de la fauna local solamente para auto consumo El control se realiza a partir de "veedores" locales, y de control social, el cual está facilitado por los pocos puntos de salida de madera, a partir del conocimiento y manejo del área por parte de la Asociación de *Campesinos* y por el reconocimiento de las personas que desarrollan esta práctica. Entre las observaciones que se tiene por ejemplo, para el caso de los volúmenes de extracción de madera, sería mejor articularlos a número de árboles tumbados, obligando a hacer un uso más adecuado de este. (ACVC, 1998:88)

Reglas de escogencia: afectan las acciones en tanto asignan series de estas a determinada posición	Están definidas por el verbo "hacer" Definición de áreas intocables: zona regional delimitada como de reserva y bordes de cuerpos de agua
Reglas de agregación: afectan el control efectivo ejercido por los participantes frente a ciertos elementos	Están definidas por la conjugación "afectan" La Asociación ha establecido un reglamento para el control de la expansión inadecuada de la frontera agrícola. Han adoptado estrategias para evitar la concentración de la propiedad, definiendo el área máxima que debe tener cada colono y en el caso de venta de terrenos se debe concertar primero con toda la comunidad su venta, con el fin de que el nuevo propietario no vaya a afectar a la comunidad. La gran mayoría de las fincas no poseen títulos. (ACVC, 1998:5)
Reglas informativas: afectan la disponibilidad de la información sobre las acciones y su relación con los resultados	Están definidas por los verbos "enviar" y "recibir" Proceso de enriquecimiento: Sobre las áreas aprovechadas y los claros identificados en las fincas se trabajará en el enriquecimiento. Se tendrá como referencia la siembra de entre 25 y 50 individuos máximo por hectárea. (ACVC, 1998:142) Articulación del incentivo a la no pesca con proyectos de reforestación. Recuperación de ciénagas y caños.
Reglas de pago: afectan los costos o beneficios asociados a los resultados de determinadas acciones	Están definidos por los verbos "pagar" o "recibir" Incentivo a la no pesca en épocas de

	desove - cuatro veces al año durante cinco días cada vez. Fomentar los usos alternativos de la coca (investigación). Implementación de políticas de protección de precios sobre las cosechas lícitas. Certificado de incentivo forestal atractivo para el campesino.
Reglas de campo de aplicación: afectan a los productos en tanto red de costos y beneficios al asignarles un alcance determinado.	Están definidos por el verbo “ocurrir” (en futuro imperfecto) Cupos máximos de extracción de madera por mes, se trabaja en unidades de rastras (basados en los requerimientos de sostenimiento familiar)

5.3.10 Conclusiones del análisis del autogobierno

Se podría afirmar que la ACVC bajo la metodología de Ostrom cumpliría las condiciones de autogobierno en el ordenamiento territorial y el contexto del conflicto interno, ya que como evidenciamos y argumentamos, se encuentran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno, rescatando el uso sostenible del medio ambiente logrado en parte por los requisitos que debe cumplir para el reconocimiento de ZRC.

Se puede afirmar también, que si no existiese el conflicto interno y la fragilidad institucional, la ACVC como actor de autogobierno en el ordenamiento territorial, posiblemente no existiría, o se hubiese desarrollado una muy distinta de la que por medio de este documento se trata de describir.

La pregunta orientadora es, ¿A la luz de las condiciones del autogobierno señaladas por Ostrom, en qué medida la ACVC logra cumplir con estas, para realizar el autogobierno de los bienes comunes?, podemos decir que cumple con ellas.

Cuando verificamos la gobernanza de las instituciones policentricas encontramos que no existen cambios exógenos rápidos y repentinos en la organización (cumple) "pueden adaptarse a cambios lentos en una o varias variables si se les provee la suficiente información sobre las consecuencias de dichos cambios para la sostenibilidad del recurso o su administración en el largo plazo", este hecho se verifica con los ciclos de caza y pesca mencionados. En lo referente a fallas en la transmisión de los principios de gobernabilidad efectiva de las instituciones de una comunidad (cumple); los cambios culturales generacionales son lentos y los conocimientos y saberes se transmiten de generación en generación ya que la vocación es agrícola, pesquera y minera en la región. En los programas basados en modelos mentales y un acceso fácil a fondos externos (cumple) y fuera de tener cooperación internacional, los canales de financiación no se soportan en cambios de esquemas de pensamiento hegemónicos, y en referencia a la corrupción y búsqueda de rentas (cumple), ya que la financiación va destinada comunitariamente y es mínimo el espacio de corrupción. En carencia de instituciones de soporte a gran escala (no cumple), es ausente el soporte de instituciones fuera de algunos recursos de cooperación internacional, a pesar de ser reconocido como comunidad de paz ha tenido muchos enemigos políticos, pero su fortaleza está en el sentido del apoyo técnico que se puede decir es masivo, para ello se puede visitar en la página web el equipo técnico de apoyo voluntario.

En la vinculación de la variable del conflicto interno, vale la pena mencionar la presencia de grupos armados ilegales en el territorio de la ACVC[116], un arma de doble filo tanto para el desarrollo institucional como para la constitución de formas de autogobierno, dado que se ven afectadas las condiciones señaladas por Ostrom, ya que transversalmente las manifestaciones de confrontación armada hacen parte del desarrollo institucional. El principal problema se presenta en la legitimidad vista desde afuera del sistema, ya mencionada por el "veto" del Ministerio de Defensa que ha frenado la constitución de ZRC (Ni el INCODER ni el Ministerio poseen ningún criterio jurídico). Por otro lado, de darse el nuevo arreglo institucional agrario que se avecina post conversaciones, por los diálogos de La Habana, se puede dar paso a fortalecer las formas de autogobierno.

[116] "En todas las zonas de reserva campesina hay presencia de las FARC y en una gran parte de ellas del ELN. Pero lo importante es que tenemos una oportunidad reconocida por el Gobierno de sacar adelante un proceso del campesinado, que en esta coyuntura puede ser un aporte fundamental para una reforma agraria" Jerez (2013).

6. Conclusiones y recomendaciones de política pública "meta relato"

Como poniendo de plano la narrativa hegemónica y la contranarrativa en la política pública de ordenamiento territorial y dejando de relieve la forma de autogobierno de la ACVC se establece la Metanarrativa, proponiendo las siguientes recomendaciones de política pública:

1. Resolver el dilema entre Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales, -además de autonomía a la ZNC-, para no ser catalogada república independiente, dado que se señalan como sitios de alojamiento de guerrilleros. El Estado colombiano fracasaría de nuevo si continúa con remembranzas de San Vicente del Caguán, la Macarena y otros territorios que como fronteras del conflicto denominan territorio de las FARC. Frente a esto, organismos multilaterales se habían pronunciado "Como resultado del "vacío de Estado" y de sus fallas de regulación sobre la propiedad de la tierra, existen grandes áreas donde los actores armados tienen la posibilidad de ofrecer bienes colectivos (como seguridad y justicia) para lograr apoyo de la población. Se trata de zonas con: i) una excesiva dispersión poblacional -como aquellas de expansión de la frontera agraria- donde la guerrilla tiende a disfrutar de más dominio, o ii) con un alto grado de apropiación del aparato estatal local, por parte de familias latifundistas que tienden a resolver sus problemas de seguridad mediante la privatización del uso de la fuerza" (ONU, 2003:350).

2. Desarrollar e implementar coherentemente los objetivos de gobierno[117] y de unidad nacional en términos de política pública; principalmente lo que atañe a las propuestas sociales y populares, en torno a la política de desarrollo agrario integral. Se presente o no, cese al conflicto entre Gobierno Nacional y las FARC, se deben establecer acciones de intervención pública para llevar a cabo las reformas pertinentes y urgentes que requiere la nación, principalmente lo referente a las ZRC.

3. Atacar las asimetrías territoriales no solo entre regiones, sino también dentro de la región "de los 12,4 millones de ciudadanos que viven en el campo, 10,2 millones (82,6%) tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza; por eso un programa de gasto social "focalizado" sería tan insuficiente como la gota en el océano. También se hace necesaria una reforma rural estructural" (ONU, 2003:361). La salida negociada al conflicto entre Gobierno y FARC tiene en la mesa de decisión la formulación de posibles soluciones a las condiciones de miseria y precariedad del campo colombiano, no se puede seguir desconociendo que el hambre es una forma de violencia y esta se manifiesta en otras formas de conflicto.

4. Si bien hay una visión conjunta o unitaria del desarrollo nacional, debe darse cabida a formas alternativas de desarrollo tal como lo propone Escobar, (2010). Lo ideal sería permitir la autodeterminación de los pueblos a nivel local, con base a la constituyente, rompiendo la jerarquía de formulación y diseño de políticas públicas top down, eso sí, bajo el acompañamiento técnico que medie entre la teoría y la práctica, sin descalificar las diversas visiones de desarrollo endógeno. La ACVC como forma de autogobierno de bienes comunes, establece un modelo de políticas bottom up que pretende superar los vacíos de la política pública de ordenamiento territorial, en función de uso, aprovechamiento y ocupación racional del suelo, lo cual demuestra su eficiencia principalmente en las medidas de sostenibilidad ambiental y en el uso y apropiación del territorio.

5. Cambiar la visión de autoridad sobre el territorio reduccionista en la base del ejercicio de la violencia física legítima, propender por la presencia y fortalecimiento institucional principalmente en los niveles de atención de necesidades básicas insatisfechas y atención de las víctimas del conflicto, las cuales no han cerrado sus heridas a causa de la ignominia estatal.

---

[117] "Vamos a trabajar para que los campesinos sean dueños de las tierras más productivas de Colombia y para que las exploten" (Santos, 2010).

6. Ninguna política pública de ordenamiento territorial, debe dejar de lado el componente del conflicto interno en cuanto uso y apropiación del territorio. Negar el hecho que la casa no se encuentra en orden genera desajustes institucionales e ineficacia en la implementación de políticas públicas; por esto, en el Valle del Rio Cimitarra y en otros lugares periféricos, los niveles de legitimidad y consecutivamente de gobernabilidad, se encuentran en niveles precarios, aumentando la fragilidad institucional.

7. Fortalecer y mejorar la adjudicación de terrenos baldíos y sustracción de reservas forestales a nivel comunitario, más no de propiedad privada. Como modelo de desarrollo, las formas de autogobierno permiten control entre sus integrantes y la imposibilidad de privatizar o estatizar la propiedad, con ello se pretende fomentar formas autosuficientes no solo en el sentido de consumo de bienestar, sino también, ante la posibilidad de surgimiento de instituciones autoreguladas por vía de la solución pacífica de conflictos y formas de resistencia a los embates de las crisis económicas. Frente a esto la ACVC propone: "Propiedad campesina, estableciendo límites a la propiedad privada y a la concentración de la tierra; se lograría un paso importante en la consolidación de un clima de paz en la región, y se debilitaría el accionar de los grupos paramilitares, que han llegado a esta zona desplazando campesinos, con la finalidad de apoyar procesos de concentración de la propiedad de la tierra en cabeza de narcotraficantes, ganaderos y de los mismos dirigentes del paramilitarismo" (ACVC, 1998:6)

8. Reconocer la labor endógena de desarrollo y paz[118]. Frente a esto la ACVC propone: "La ZRC del Valle del Río Cimitarra sería un modelo a nivel nacional que demostraría a corto plazo -dado el alto grado de organización y de implementación de principios sociales y ambientales- la viabilidad de una estrategia de ordenamiento territorial, ambiental y social, construida a partir de la iniciativa organizacional de las comunidades. En esta zona se podría demostrar realmente y a muy corto plazo, que cualquier estrategia de paz en este país tiene necesariamente que pasar por el desarrollo rural y debe contar con el compromiso y la participación activa de las comunidades campesinas" (ACVC, 1998:6).

[118] "No somos 'republiquetas'. Las zonas de reserva campesina son el acumulado de una lucha por muchas décadas del campesinado por la tierra y lo que buscamos es el reconocimiento político, social, económico y territorial. La figura está en la Ley 160, que creó su régimen normativo y constitucional".

9. Si bien la minería no hace parte de los recursos renovables, es urgente tomar medidas para evitar conflictos entre minería artesanal y proyectos de gran minería, no solo por el empleo de la fuerza de trabajo sino también, por la coerción que suscita la intransigencia de la solución pacífica de conflictos. Remedios lleva el mayor peso negativo en la región siendo el municipio con la más alta tasa de homicidios del país. Además, se están entregando en concesión títulos mineros en la reserva forestal del Magdalena Medio, hoy objeto de debate en la reforma a la Ley 2 que limita la sustracción de terrenos forestales para las multinacionales.

10. Hacer cumplir el derecho legítimo de asociación y protesta, ya que la fuerza pública para poner fin a estas, usa la fuerza para extinguir la protesta social. “En el intento de desbloquear las carreteras que han sido ocupadas por campesinos, indígenas o por vecinos airados con el gobierno local o nacional, para controlar las llamadas “marchas cocaleras” que amenazan con entrar a las ciudades y en el manejo policial o militar de “paros cívicos” o “paros armados”, siempre hay un riesgo de convertir la vigilancia en represión indebida de un derecho ciudadano” (ONU, 2003:381). Precisamente la ACVC surge del contexto de la violencia y negación del derecho a la protesta, en la represión a las marchas cocaleras de 1996, que desencadenaron gran agitación. El escenario actual se desarrolla con el movimiento político Marcha Patriótica, el cual debe blindarse de garantías para el ejercicio político, o de lo contrario seguirán virando los antecedentes de la Unión Patriótica como símbolo de ignominia estatal en el régimen político colombiano.

A. Anexo: Cuadro normativo

Tipo de norma	Año	Asunto
Constitución Política de Colombia	1991	Principios generales de la organización institucional estatal
Ley 99	1993	“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.
Ley 152	1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Ley 160	1994	"Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".
Decreto Ley 111	1996	“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.
Decreto 1777	1996	Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina.
Ley 358	1997	“Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”.
Ley 388	1997	“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.
Ley 617	2000	“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.
Ley 715	2001	“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.
Ley 819	2003	“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.
Acto Legislativo 04	2007	“Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.
Ley 1176	2007	“Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
Decreto 28	2008	Departamento Nacional de Planeación “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”.
Ley 1448	2011	“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
Ley 1450	2011	“Por el cual se expide el plan de desarrollo nacional 2010- 2014”.
Ley 1454	2011	“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.
Acto Legislativo 05	2011	“Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.
Ley 1530	2012	"Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".

Bibliografía

ARENAS, Federico. (2008), Marco conceptual del ordenamiento territorial. Pontifica Universidad católica de Chile. Publicado en: http://www.ceh.cl/wp-content/uploads/2009/12/F-Arenas-2008.pdf

ARIAS ORTIZ, Angélica. (2012), "Las BACRIM retan a santos" Revista arcanos corporación nuevo arcoíris.

ASOCIACIÓN CAMPESINA DEL VALLE DEL RIO CIMITARRA (ACVC). (1998), Plan de desarrollo sostenible ZRC del Valle del Rio Cimitarra. Publicado en: http://prensarural.org/spip/

_____. (2011), Plan de desarrollo del Valle del Rio Cimitarra. Eje de tierras.

ARIEL, Ávila. (2012), "Las FARC: la guerra que el país no quiere ver" Revista arcanos corporación nuevo arcoíris.

_____. (2012), De la Para- política a la FARC- política hay mucho trecho.

BONILLA, Laura. (2012), "Élites, órdenes rurales y restitución de tierras en la Costa Caribe" Revista arcanos corporación nuevo arcoíris.

CATAIA, Márcio. (2012), Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contra-racionalidades. Seminario internacional "territorios, ordenamiento y desarrollo". Universidad Nacional de Colombia.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (2010), La Rochela: Memorias de un crimen contra la justicia, ediciones semana. Bogotá.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (2010), La tierra en disputa: Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010) ediciones semana Bogotá.

Diccionario enciclopédico Vox Lexis 22. (1976), Barcelona.

DNP. (2000), UAF Manual metodológico para la determinación de la Unidad Agrícola Familiar Promedio Municipal. Bogotá.

____. (2001), Evaluación de la descentralización en Colombia: Balance de una década, Bogotá.

____. (2007), Comentarios y recomendaciones respecto al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Bogotá.

____. (2007), Visión Colombia 2019 II centenario, Bogotá.

____. (2008), Caracterización del desarrollo territorial departamental. Bogotá.

_____.(2003), INICIATIVAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, Bogotá.

_____. (2012), Boletín política pública hoy. Bogotá, se puede consultar en: http://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/995001a6-4779-4713-9e00-b429f2c5827a/Boletin_Politica_Publica_Hoy_28_V2.pdf

_____. (2012), Balance de resultados 2011, plan nacional de desarrollo 2010-2014. Bogotá.

ESCOBAR, Arturo. (2010), Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes. Envión Editores 2010. Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill.

FALS BORDA, Orlando. (1996), Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia, Tercer mundo editores, Bogotá.

_____. (1999), Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de Conflictos, Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Revista análisis político No 36.

_____. (2000), Acción y espacio: autonomías de la nueva república, TM, IEPRI, Bogotá.

HAYA, International Court of Justice. (2012), Territorial and maritime dispute (Nicaragua *v.* Colombia).

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. (2001), Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia, Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

HERNÁNDEZ PEÑA, Yolanda. (2010), Cuadernos de geografía, revista colombiana de geografía, Bogotá.

IBAÑEZ, Ana María. (2011), Tertulia de políticas públicas: La persistencia de la concentración de tierra en Colombia, Universidad de Los Andes, Tierra en Colombia concentración 2000- 2010, Bogotá.

KATIME ORCASITA, Abraham; SIERRA CADENA, Grenfleth de Jesús. (2006), Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia, Universidad del Rosario, Bogotá.

LERMA CARREÑO, Carlos Alberto. (2011), La ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT): Una causa perdida para la autonomía regional, Revista razón pública, Bogotá.

LOCKE, John. (2000), Segundo tratado sobre el gobierno civil. Editorial Alianza, Madrid.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Paul. (1992), Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.

MALDONADO, Alberto. (2011), Descentralización, Colombialider, Bogotá.

MAJONE, Giandomenico. (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas, Fondo de Cultura Económica, México.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. (2004), La política de las políticas públicas, CEPAL, Santiago de Chile.

MESA CUADROS, Gregorio. (2011), Derechos ambientales en perspectiva de integralidad 2 edición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

MÚNERA, Alfonso. (2005). Fronteras Imaginadas, Editorial Planeta. Bogotá.

_____. (2007), Democracia y territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Siglo del hombre editores, Academia colombiana de jurisprudencia, Bogotá.

ONU. (2003), El conflicto, callejón sin salida, informe nacional de desarrollo humano para Colombia, Bogotá.

OSTROM, Elinor. (2000), El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva, Fondo de cultura económica, México.

_____; CARDENAS, Juan Camilo; AHN, T.K. (2003), Communication and cooperation in a common-pool resource Dilemma: a field experiment. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

_____. (2005), Understanding institutional diversity, Princeton University Press.

PALACIO Marco; SAFFORD Frank. (2002), Colombia país fragmentado, nación dividida". Editorial Norma, Bogotá.

PERALTA DUQUE, Beatriz del Carmen. (2008), Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Trabajo Social Medellín 2007. Revista Eleuthera, Vol 2.

RESTREPO, Darío. (2001), Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista, Revista economía, sociedad y territorio. Vol III, número 9 El Colegio Mexiquense, A.C, Toluca, México.

_____. (2002), El futuro de la descentralización en Colombia, Bogotá.

ROBLEDO SILVA, Paula. (2008), El panorama territorial colombiano, Revista derecho del Estado No. 21, Universidad Externado de Colombia.

_____. (2006), Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la constitución colombiana, Revista derecho del Estado Universidad Externado de Colombia No. 18.

ROE, Emery. (1994), *Narrative Policy Analysis.* Durham and London: Duke University Press.

ROMERO, Mauricio. (2012), "Restitución de tierras en la costa: muchas iniciativas, sombríos augurios" Revista arcanos corporación nuevo arcoíris.

ROTH DEUBEL, André-Noël. (2002), Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación, Aurora ediciones.

_____. (2008), Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. Revista estudios políticos instituto de estudios políticos universidad de Antioquia. Publicado en: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1943/1602

_____. (Ed.). (2010), Enfoques para el análisis de políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia, Doctorado IEPRI, Departamento de ciencia política, IEPRI, APPGP.

SANTOS, Juan Manuel. (2010), Discurso posesión ante el Congreso de la República http://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120290-3

Discurso instalación congreso legislatura 2012-2013. Se puede consultar en: http://www.semana.com/por-clasificar/articulo/discurso-completo-del-presidente-santos-congreso/261556-3

SERJE, Margarita. (2005), El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales- Ceso, Departamento de Antropología.

TOVAR PINZÓN, Hermes (2012), El país sin su mitad. Diario El Espectador, 24 de noviembre de 2012. http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-388951-el-pais-sin-su-mitad

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. (2001), Descentralización, regionalización y autonomía local, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales, Bogotá.

_____. (2007), Democracia y territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política, Siglo del hombre editores, Bogotá.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. (1999), Notas sobre el Estado y políticas públicas, Almudena Editores, Bogotá.

VÉLEZ OCAMPO, Antonio. (2000), Guerra de los supremos, Banco de la República, Bogotá.

WALLERSTEIN; Immanuel. (1997), El espacio tiempo como base del conocimiento, Revista análisis político # 32. IEPRI, UNAL.

WEBER, Max. (1997), Economía y sociedad. Editorial fondo de cultura económica, México.

WIESNER, Eduardo., (2004), El origen político del déficit fiscal en Colombia el contexto institucional 20 años después, Instituto colombiano de derecho tributario: XXVIII jornada Cartagena.

Fuentes:

ACVC

http://prensarural.org/spip/

Banco mundial

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contenMDK:20550115~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html

Cámara de Representantes de la República de Colombia

http://www.camara.gov.co/portal2011/noticias/2375-congreso-se-compromete-a-llevar-propuestas-ciudadanas-a-la-mesa-de-negociacion-con-las-farc 26 de octubre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación DNP:
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial/tabid/274/Default.aspx

Diario ADN

http://diarioadn.co/actualidad/colombia/entrevista-con-el-ministro-del-interior-fernando-carrillo-fl%C3%B3rez-1.29572 22 de octubre de 2012.

FESCOL

http://www.fescol.org/index.php?option=com_content&view=article&id=168:lanzamiento-premio-nacional-de-paz-2011&catid=16:eventos&Itemid=6

INCODER

http://www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Presentaciones%20Seminario/PRESENTACION%20GENERAL%20ZRC%20CONSTITUIDAS.pptx

Legis

http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/5/5gen-100318-01_(asi_quedo_la_reforma_al_codigo_de_minas)/5gen-100318-01_(asi_quedo_la_reforma_al_codigo_de_minas).asp?print=1

Mesa de conversaciones Gobierno FARC Habana

https://www.mesadeconversaciones.com.co/

Noticias El colombiano

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las_bacrim_%C2%BFneoparamilitares_o_crimen_organizado/las_bacrim_%C2%BFneoparamilitares_o_crimen_organizado.asp 26 de febrero de 2012

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/%E2%80%9C/%E2%80%9Crepubliquetas%E2%80%9D_independientes/%E2%80%9Crepubliquetas%E2%80%9D_independientes.asp 16 de marzo de 2013

Noticias El Tiempo:

http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-471795 16 de agosto de 1996

http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-758132 27 de enero de 1998

http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9275121.html 04 de mayo de 2011

http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9275121.html 04 de mayo de 2011

http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9323565.html 25 de mayo de 2011.

http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliogaviria/premio-de paz/8812663

Noticias El Espectador

http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-388951-el-pais-sin-su-mitad 24 de noviembre de 2012

Noticias BBC
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121213_americalatina_diferendos_ante_la_cij_bd.shtml 14 de diciembre de 2012.

Revista Banco de la República
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm

Revista Razón Pública
http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html

Peace Brigades International (PBI)
http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/press_kits/111210_ACVC_esp_web.pdf Diciembre de 2011.

Presidencia de la República de Colombia

http://wsp.presidencia.gov.co/Mensajes/Paginas/MedioAmbiente.aspx

Programa Contravía
http://www.youtube.com/watch?v=iyFTF_M-tzo

Universidad de Los Andes política pública de tierras
http://www.youtube.com/watch?v=pmaq47yrXrw

Revista semana
http://www.semana.com/opinion/articulo/tenedores-cuchillos/353620-3 10 de agosto de 2013

http://www.semana.com/Buscador.aspx?query=[discurso%20completo%20del%20presidente%20santos%20congreso] 19 de julio de 2012.

Sistema Nacional de Información Cultural
http://www.sinic.gov.co/OEI/paginas/informe/informe_24.asp