



Actores y dinámicas de la conflictividad territorial

Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia



Observatorio Nacional de Paz



observatorio nacional de paz

Documentos de política pública para la paz

ACTORES Y DINÁMICAS DE LA CONFLICTIVIDAD TERRITORIAL
Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia



**ACTORES Y DINÁMICAS DE LA CONFLICTIVIDAD TERRITORIAL.
PERCEPCIONES POPULARES EN CUATRO REGIONES DE COLOMBIA**

OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ - ONP

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

Actores y dinámicas de la conflictividad territorial.
Percepciones populares en cuatro regiones de
Colombia

© Observatorio Nacional de Paz

ISBN: 978-958-57727-0-0

Este documento recoge el análisis sobre las dinámicas de la conflictividad socio territorial elaborado por las organizaciones sociales populares participantes en el trabajo desarrollado con el Observatorio Nacional de Paz -ONP-, en cuatro regiones de Colombia: Caribe, Suroccidente, Nororiente y Centro. Agradecemos a todas las mujeres y hombres, líderes de organizaciones populares, así como a académicos y profesionales que han aportado a este proceso, cuyo horizonte es contribuir a la construcción de la paz. No obstante esta participación y apoyos, la responsabilidad final por la sistematización del trabajo corresponde al ONP.

© PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia

Diseño y producción editorial:
Ricardo Alonso / Torre Gráfica

Concepto de tapa: Torre Gráfica

Impresión: Corcas Editores

Bogotá, noviembre de 2012

PLANETA PAZ
Calle 30 A No 6-22 Of. 2701
PBX 3402300
Bogotá D.C. - Colombia
planetapaz@planetapaz.org
www.planetapaz.org

EQUIPO DE TRABAJO

Equipo Nacional
Director Observatorio Nacional de Paz:
LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Investigación: CAROLINA JIMÉNEZ • MARTHA CARVAJALINO •
ÁNGEL TOLOSA

Comunicaciones: LAURA CONTRERAS

Equipo Región Centro: Planeta Paz
Coordinador regional: HERNÁN DARÍO CORREA
Investigadora: ASTRID FLÓREZ
Pasante: SEBASTIÁN QUIROGA

Equipo Región Caribe: Asociación Tierra de Esperanza
Coordinadora regional: MYRIAM AWAD
Investigadora: GEMA MEDINA
Pasante: LUIS ÁNGEL HEREDIA

Equipo Región Nororiente: Corporación Buen Ambiente,
Corambiente
Coordinador regional: LUIS CARLOS ESTUPIÑÁN
Investigador: MARCELA PARADA
Pasante: MARÍA ANGÉLICA GONZÁLEZ

Equipo Región Suroccidente – Centro de Investigaciones
para el Desarrollo Humano y Social "La Gotera"
Coordinador regional: HENRY BARCO
Investigador: ANDRÉS GARCÍA
Pasante: MARÍA ANTONIA ARIAS

EQUIPO DE APOYO EN PLANETA PAZ

Director CDPAZ - PLANETA PAZ: CARLOS SALGADO

Investigación: ANDREA BARRERA • CAMILA PINILLA • JIMENA
NÁÑEZ • SANDRA NARANJO • SALOMÉ OLIVA • ANDRÉS
FELIPE MORA • GREGORIO MESA • MARCOS RAÚL MEJÍA

Investigación Género: ANDREA RESTREPO • MARÍA EUGENIA
VÁSQUEZ • YOHANA NIETO

Administración: FRANCISCA PAYÁN • NANCY TORRES
ROSALBA JARAMILLO • PILAR CÉSPEDES

Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea, según contrato relacionado, y del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.



El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Observatorio Nacional de Paz, ONP y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.



Presentación	9
Introducción	15
<i>La ruta metodológica y la apuesta pedagógica</i>	19
ESCENARIOS, ACTORES Y DINÁMICAS DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIOTERRITORIAL EN COLOMBIA. NARRATIVAS, MIRADAS Y PERCEPCIONES DESDE LO POPULAR	25
Presentación	27
Aproximaciones a los ejes articuladores de los conflictos socio territoriales en el país. Disputas y confrontaciones en torno a la defensa del territorio y nuevos horizontes de justicia	28
Dinámicas de la conflictividad social nacional	29
Expresiones de la conflictividad socio territorial en las regiones de trabajo del ONP	36
Región Caribe	37
Región Nororiental	47
Región Suroccidental	58
Región Central	75
Conflictos territoriales en Colombia: Una aproximación desde ejes temáticos	81
Conflictos por el despliegue de proyectos agroindustriales	84
Conflictos por la compra de tierra en Ovejas y el Salado en los Montes de María	85
Los monocultivos de palma en el Putumayo	86
Producción lechera a pequeña escala	87
Conflictos interétnicos - tierras	89
Las disputas territoriales por el agua en Colombia	91
Secamiento de la laguna del Fúquene	91
El conflicto entre la Holcim y los campesinos de Nobsa (Boyacá)	92
Desabastecimiento de agua y los procesos populares de lucha	92
Conflicto cuenca del río Tunjuelo	93
Conflicto por la construcción del distrito de riego del triángulo del Tolima	96
Lucha contra la construcción de la represa de El Quimbo	99
Movimiento social en defensa del río Sogamoso	102
Los conflictos en torno a las nuevas estrategias infraestructurales	103
Proyectos de conexión infraestructural del suroccidente	105
Los desarrollos infraestructurales en el eje andino	108
Las zonas francas en Boyacá	108
Conflictos urbanos por la producción del espacio. Caso Bogotá D.C.	109
Dinámicas de desarrollo minero extractivo y territorialidades en disputa	113
Explotación petrolera y actores del conflicto en el Bajo Putumayo	116
El conflicto por la explotación minera en Suárez, Cauca	119
Explotación de la mina de oro La Colosa	120
Conflictos mineros en torno al carbón en los Santanderes	121
Explotación de oro y las afectaciones hídricas en el Páramo de Santurbán	123
Conclusiones	125

2

EL MODELO DE DESARROLLO, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL DE LAS APUESTAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)	133
Presentación	135
Tendencias generales del modelo de desarrollo en Colombia: la modernización y el camino hacia el modelo reprimarizador y extractivista	136
El surgimiento y las apuestas del modelo de desarrollo predominante	136
El Consenso de Washington: recomendaciones de política	141
Los reacondicionamientos hacia una nueva ortodoxia	143
Consecuencias del modelo de desarrollo predominante: desigualdad, globalización asimétrica, desarrollo precario y reprimarización	148
El camino seguido por Colombia	155
La cuestión social en Colombia: Un panorama general	164
El Consenso de Washington y la nueva cuestión social	164
El modelo neoliberal de la política social	169
Estabilidad macroeconómica e internacionalización: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social	171
Eficiencia microeconómica y precarización laboral	174
Inversión en recursos humanos: manejo social del riesgo y teoría del capital humano	176
El pleno empleo, la seguridad económica y las bases de un modelo económico justo. ¿Cuál ha sido el camino de Colombia en la última década?	184
Seguridad Democrática e Inseguridad Económica ¿Cuál es el camino hacia el Estado social?	185
Conclusiones	192
Los horizontes de las políticas públicas en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)	193
Hacia un modelo óptimo de política fiscal en Colombia	197
Finanzas públicas nacionales: por una reforma tributaria estructural	197
Finanzas públicas territoriales: la reforma a las regalías	203
Competitividad: internacionalización, infraestructura y CT+I	220
Conclusiones	227
ANEXO METODOLÓGICO No. 1	231

DIAGRAMAS - MAPAS - ILUSTRACIONES - TABLAS - CUADROS - GRÁFICOS

Diagrama 1.	Elementos para el análisis contemporáneo de los conflictos socio territoriales en Colombia	16
Diagrama 2.	Ejes de análisis de los conflictos socio territoriales en Colombia	29
Mapa 1.	Municipios con presencia de grupos paramilitares 2009	34
Mapa 2.	Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, Región Caribe (Plegable)	38
Mapa 3.	Megaproyectos en la región Caribe	42
Mapa 4.	Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, Región Nororiente, (Plegable)	48
Mapa 5.	Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, región Suroccidente (Plegable)	58
Mapa 6.	Mapa de conflictos según percepciones de las organizacines sociales populares, Región Centro (Plegable)	75
Ilustración 1.	Unidades de Paisaje Santander	48
Ilustracion 2.	Geomorfología y unidades de paisaje Norte de Santander	48
Ilustración 3.	Configuración regional y vías Norte de Santander	49
Ilustración 4.	Conflictos socio ambientales en Santander y el Magdalena Medio	51
Ilustración 5.	Conflictos por usos de suelo en Norte de Santander	54
Ilustración 6.	Corredores estratégicos para el narcotráfico	57
Ilustración 7.	Territorialidades y usos Norte de Santander	57
Ilustración 8.	Diámicas de la conflictividad en los departamentos del sur	61
Tabla 1.	Grupos paramilitares Suroccidente	65
Diagrama 3.	Ejes de análisis de conflictos para las articulaciones temáticas	82
Diagrama 4.	Componentes temáticos y conflictos	82
Mapa 7.	Posición geostratégica de Colombia	104
Mapa 8.	Propuesta de Corredores de transporte en Colombia	105
Mapa 9.	Proyectos de la IIRSA sobre ele eje amazónico	106
Mapa 10.	Explotación y exploración petrolera en Colombia	115
Ilustración 9.	Conflictos socio territoriales en el departamento del Putumayo	116
Ilustración 10.	Conflictos socio territoriales en los departamentos de Tolima-Huila	121
Ilustración 11.	Conflictos socio ambientales en Santander	122
Diagrama 5.	Múltiples dimensiones del conflicto en torno a la explotación del Carbón	123
Ilustración 12.	Páramo de Santurbán	124
Cuadro 1.	Tasas de crecimiento de la economía mundial 1950-2008	149
Cuadro 2.	Comportamiento del PIB per cápita en el mundo según niveles de ingreso	150
Cuadro 3	Comportamiento del PIB por habitante en los países de la CAN	150
Cuadro 4	Estructura exportadora por categorías de intensidad tecnológica	152
Cuadro 5.	Distribución mundial de las entradas netas de la inversión extranjera directa en el mundo 1991-2005	153
Cuadro 6	América Latina Índice de Concentración de Gini (CEPAL)	154
Gráfica 1.	Tasa de desempleo América latina y el caribe (1980-2008)	154
Cuadro 7.	Colombia. Índice de Seguridad Democrática – Índice de Seguridad Económica	188
Gráfico 2.	Colombia. Seguridad Democrática – Seguridad Económica (2001-2009)	188
Gráfico 3.	Colombia. Seguridad Democrática – Seguridad Económica	189
Cuadro 8.	Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos	196
Diagrama 6.	Esquema del Sistema General de Regalías según proyecto	209
Cuadro 10.	Paralelo del marco constitucional	210

Este volumen –séptimo libro de la serie Documentos de Política Pública para la Paz, publicado por el proyecto PLANETA PAZ– es resultado del trabajo desarrollado durante el primer año de actividades del OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ, ONP, a partir del mes de marzo de 2010. La publicación contiene –como ejes descriptivos y analíticos– en primer lugar, la sistematización de los talleres con organizaciones populares sobre la caracterización de los conflictos sociales en los territorios donde actúan y de su relación con la construcción de la paz, realizados en 18 departamentos de Colombia¹, divididos en las regiones nororiente, suroccidente, caribe y centro. En segundo lugar, presenta el análisis realizado por los equipos regionales y nacional del ONP sobre temas sociales, políticos, económicos y legislativos, transversales a los conflictos territoriales.

El OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ es un proyecto de la Asociación Tierra de Esperanza -ATE-, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Humano y Social, La Gotera, la Corporación Buen Ambiente -Corambiente- y de Planeta Paz. El proyecto busca la creación de condiciones institucionales y sociales para la resolución, cualificación o transformación de los conflictos sociales en Colombia. Con tal propósito, promueve la implementación de mecanismos democráticos –diseñados con participación de los más afectados– que contribuyan a: frenar la militarización legal e ilegal de la vida social; detener los mecanismos que alimentan el conflicto armado, desvalorizan la acción social y reproducen la pobreza; y garantizar la mayor comprensión y difusión de las propuestas de construcción de paz en el país.

Para el ONP la construcción de la paz supone la creación de condiciones políticas, sociales y económicas a fin de que los múltiples conflictos que se expresan en la sociedad colombiana se resuelvan sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios. No significa simplemente superar el conflicto armado mediante la incorporación de todos los combatientes a la vida civil o mediante la derrota militar de las organizaciones armadas consideradas ilegales, sino erradicar de la vida social colombiana el *estado de guerra* en el que vive la mayor parte de sus habitantes, debido a la incertidumbre permanente frente a la obtención de los medios necesarios para garantizar la vida biológica y una vida digna que les permita acceder a las posibilidades de autorrealización que ofrece el mundo contemporáneo.

1. Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Huila, Tolima, Caldas, Risaralda, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Santander del Norte, Bolívar, Atlántico, Cesar, Magdalena, La Guajira, Bogotá y la región del Magdalena Medio.

La primera parte del libro –Escenarios, actores y dinámicas de la conflictividad socioterritorial en Colombia– sistematiza la caracterización de los conflictos sociales y la de su relación con la construcción de la paz, realizada por líderes de 319 organizaciones populares en los talleres organizados por el ONP. El documento central de síntesis va acompañado por los documentos regionales que le sirven de soporte. Las percepciones de los representantes de las organizaciones populares que participan en el ONP, las cuales conforman el núcleo de esta primera parte, han sido complementadas con seguimientos regionales y nacionales de prensa, información proveniente de otros observatorios y de las bases de datos de organizaciones sociales, entrevistas a diversos actores sociales y políticos, datos estadísticos, análisis de políticas públicas estatales y no estatales e investigaciones académicas. No obstante, el ONP no pretende ser exhaustivo en el análisis de los conflictos, sino reflejar la percepción, contextualizada, que se tiene de los mismos por parte de un grupo importante de organizaciones populares.

Los elementos principales que se tuvieron en cuenta para caracterizar los conflictos fueron la expresión de sus dinámicas, los actores que intervienen en ellos y las relaciones de poder en las que están inmersos, las iniciativas y los procesos regionales y territoriales de construcción de paz, y un esbozo inicial de las intersecciones entre los conflictos sociales y el armado en las regiones donde trabaja el ONP. También se realizó un primer ejercicio de priorización, intentando resaltar los conflictos que permiten mayores articulaciones para las acciones colectivas populares, orientadas al desmonte de las estrategias bélicas de confrontación en los territorios respectivos.

Dos enfoques transversales animaron el trabajo colectivo: 1. El de derechos, dirigido a precisar las necesidades sociales que según los líderes participantes en el ONP deben obtener un reconocimiento generalizado e institucional por parte de la sociedad colombiana, a garantizar los derechos individuales y colectivos consagrados por la legislación colombiana e internacional, y a afirmar las concepciones de justicia redistributiva o emancipatoria derivadas de las reivindicaciones sostenidas por las organizaciones populares. 2. El diferencial de género, articulado al de derechos y basado, como su nombre lo indica, en la concepción diferencial, dentro de las relaciones sociales de poder, de las necesidades de grupos poblacionales caracterizados por la división de géneros y orientado a la búsqueda de la equidad entre hombres y mujeres y al reconocimiento de la diversidad en las opciones sexuales.

Aparte de la dimensión temporal que tiende a ubicar los conflictos sociales y la construcción de la paz en la coyuntura política, social y económica del país, esta primera parte contiene una aproximación espacial preliminar, dirigida a geo-referenciar los conflictos y los procesos populares de construcción de la paz, con el propósito de comprender las dinámicas sociales en su posicionamiento en los territorios, las regiones y el país y en sus interconexiones con los diferentes tipos de globalización que están en curso en la actualidad.

El seguimiento regional de los conflictos sociales percibidos por los líderes de las organizaciones populares permitió agruparlos analíticamente en cinco ejes articuladores:

1. La disputa de recursos naturales estratégicos dentro del proceso de producción y acumulación del capital a escala nacional y global, recursos entre los cuales es necesario resaltar los energéticos y los mineros, la biodiversidad, las fuentes hídricas y los agrocombustibles.
2. La definición de una nueva espacialidad urbana y regional en las principales cabeceras municipales, derivada de los reajustes territoriales necesarios para los tratados de libre comercio, donde se destacan los megaproyectos de infraestructura, como el Mesoamérica y la IIRSA.
3. La insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia, particularmente en lo referente a la vida digna, el trabajo, la salud, la educación, el medio ambiente, la soberanía y seguridad alimentarias, y la desmilitarización.
4. Las multivariantes del conflicto armado interno en el territorio nacional, relacionadas con las diversas formas que éste adquiere en las regiones donde trabaja el ONP.
5. Las movilizaciones sociales y las nuevas propuestas de sociedad que conllevan diversas acciones contenciosas por el sentido de los diferentes campos de relaciones sociales en los que intervienen los actores populares.

Este primer documento tiene como objetivo devolverle a la sociedad colombiana y a las organizaciones populares una imagen comprensiva de la manera como los líderes que participan en el ONP están percibiendo los conflictos en los territorios, las regiones y el país, de lo micro a lo macro. Constituye así un aporte para poder pensar en el segundo año de trabajo, de lo macro a lo micro, las diversas articulaciones entre la conflictividad social y el conflicto armado interno, y los derroteros que deben seguir las propuestas populares de construcción de paz en Colombia.

La segunda parte del libro ofrece un documento analítico –El modelo de desarrollo, la cuestión social y las políticas públicas en Colombia– que permite contextualizar los conflictos presentados en la primera parte, mediante un estudio socioeconómico que los ubica dentro de las tendencias generales de desarrollo seguidas por Colombia en los últimos veinte años.

Como en la mayor parte de América Latina, durante la última década del siglo pasado y el primer lustro del presente, el predominio del neoliberalismo condujo a los gobiernos colombianos a orientar las políticas económicas y sociales hacia la eficiencia microeconómica, la estabilidad macroeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos.

El estricto control del déficit fiscal como instrumento de estabilidad macroeconómica llevó a enfocar el gasto público hacia los elementos indispensables para garantizar la rentabilidad del capital, que había entrado en una etapa decreciente, y la reproducción de la fuerza de trabajo. Las inversiones focalizadas en recursos humanos e infraestructura fueron relegando a un segundo plano el gasto social con propósitos

redistributivos, al tiempo que las reformas tributarias estuvieron dirigidas a transferir la carga impositiva hacia los trabajadores y los consumidores, gracias al incremento de los impuestos indirectos. Dentro de la misma lógica económica, las tasas de interés quedaron libradas a las reglas del mercado y a las necesidades de inversión de capital extranjero, mientras que se intentó, no siempre con éxito, controlar la tasa de cambio en función de una economía exportadora y de la denominada apertura económica. Simultáneamente se emprendió un proceso de privatización de las empresas de servicios públicos, sobre la base de un discurso basado en la eficiencia económica que pretendía liberar nuevas fuentes de acumulación de capital, hasta ese momento cautivas por el Estado, y ofrecer un alivio fiscal a corto plazo. Finalmente, la desregulación de la economía permitió que la lógica de la libre competencia colonizara el conjunto de la vida social.

No obstante, los resultados no fueron los esperados: el exiguo crecimiento económico, la mayor vulnerabilidad de las economías, el aumento de la inequidad y, en general, la pobreza y el desempleo obligaron a hacer correctivos desde una perspectiva neoinstitucional, complementada con las teorías del capital social y humano. El énfasis en lo económico dio paso a una concepción del desarrollo como transformación social integral, cuyo núcleo fue la liberalización regulada de los mercados, dentro de la cual las políticas estatales se convirtieron en un complemento eficaz de la acumulación de capital privado, al estar destinadas a garantizar las condiciones institucionales, políticas y sociales, necesarias para el desarrollo de un mercado bancario y financiero sólido, y de una economía de competencia abierta y estable socialmente.

Dentro de este giro en el discurso sobre el desarrollo se inserta la política económica y social de los gobiernos de Uribe Vélez, bajo una fórmula que puede ser caracterizada con el esquema secuencial siguiente: Seguridad democrática —> Confianza Inversionista —> Inversión Extranjera —> Crecimiento —> Empleo. Paradójicamente esta cadena que supuestamente debería ser virtuosa conduciría a agravar el estado de guerra en el país, aumentar las desigualdades sociales y enfatizar el desarrollo precario. Además, abriría las puertas para la reprimarización de la economía, la cual sería la materia prima para las locomotoras del desarrollo anunciadas por el presidente Santos, que a su vez son alimentadas por los proyectos minero-energéticos y la extensión de los monocultivos para la producción de agrocombustibles. La soberanía y seguridad alimentarias y la defensa de un medio ambiente sano fueron así incluidos como daños colaterales necesarios para el desarrollo. Como resalta el texto:

“Para el caso Colombiano, por ejemplo, el sector minero-energético representa el 60% del total de ingresos por concepto de exportaciones, y absorbe el 90% del total de la Inversión Extranjera Directa. Sin embargo, Las críticas a la reprimarización son recurrentes y variadas. Incluyen, por ejemplo, la mayor dependencia en relación con los mercados externos, el impulso prácticamente nulo que genera sobre la industrialización, la inmovilidad de la economía colombiana en el marco de la estructura de la división internacional del trabajo, y el poco empleo —en su mayoría

precario— que generan las actividades vinculadas al sector primario (particularmente en el sector minero-energético donde la producción es predominantemente intensiva en capital (92%) y muy poco intensiva en trabajo (7%).”

Con posterioridad al análisis sobre el rumbo tomado por el desarrollo en el país, el libro se interna en una amplia reflexión sobre los cambios en el tratamiento de la “cuestión social” y sobre la posibilidad de transformar el sentido que se la ha venido dando a la misma. Asistimos a la sacralización de los derechos de propiedad por encima de los derechos de ciudadanía y a la consecuente entronización de un Estado que prioriza la seguridad política y civil sobre la social. Por consiguiente, la protección social ha sido reducida a una serie de medidas compensatorias que buscan indemnizar precariamente a los más pobres, la mayoría de la población, de los efectos causados por unas políticas económicas que amplían las desigualdades sociales. Después de plantear las dimensiones cuantitativas del aumento de la inseguridad social y económica en los dos últimos decenios en Colombia y de sostener que si seguimos en la misma línea de desarrollo las patologías sociales se van a agravar, el documento propone un modelo alternativo de protección que tenga como fundamento “formas activas de inclusión e integración social basadas en el ejercicio universal e incondicional de los derechos y en el diseño de políticas diferenciales que reconozcan la diversidad de las «trayectorias de la exclusión».” De lo contrario, el sistema política colombiano parecería destinado a completar la transformación del Estado social de derecho anunciado en la Constitución de 1991 a un Estado bélico-asistencialista, donde la volatilidad económica propia del injerto entre neoliberalismo y neoinstitucionalismo va acompañada de un incremento correlativo en la vulnerabilidad social.

En la última sección de esta segunda parte se hace un estudio amplio sobre la materialización de las pautas para el desarrollo en un conjunto de políticas públicas estatales impulsadas por el gobierno de Juan Manuel Santos. Las características del Plan de Desarrollo 2010-2014 (“Prosperidad para todos”), la regla fiscal, la reforma al régimen de las regalías o la normas encaminadas a la internacionalización, la infraestructura y el sistema de ciencia, tecnología e investigación solo anuncia la profundización del modelo socio-económico que se ha impulsado en las dos últimas décadas. Por consiguiente, los cambios políticos que permiten entrever un viraje hacia nuevas y diversas formas de construcción de la legitimidad con connotaciones más democráticas, que contrastan con la carismática y autoritaria propia del gobierno de Uribe Vélez, no está acompañado por transformaciones relevantes en el modo y las formas de acumulación de capital, en el tratamiento de la cuestión social o en las propuestas para construir una paz duradera en Colombia.

El libro va acompañado por un disco compacto (CD) que contiene otros productos importantes del trabajo del ONP: los hipertextos regionales, la sistematización de los talleres, acompañada de anotaciones sobre el enfoque diferencial de género, el seguimiento sincrónico de la agenda legislativa, el primer análisis sobre la voluntad

política de las élites y la revista nacional y regional de prensa. Cada uno de los textos que contiene la publicación es una invitación para participar en un proyecto que busca la construcción colectiva de la paz en Colombia con la participación activa y decisoria de las organizaciones populares.

El trabajo realizado por las organizaciones populares en el ONP constituye un evidente llamado a que los actores nacionales e internacionales interesados en la paz en Colombia orienten su mirada hacia la relación entre el desarrollo, los conflictos sociales y el estado de guerra que vive el país. Las transformaciones económicas, infraestructurales y territoriales que está sufriendo el país a causa de la orientación de la producción colombiana hacia el mercado externo y de la inserción meramente utilitaria en los circuitos globalizados, y la perspectiva de su radicalización a raíz de la puesta en marcha de los tratados de libre comercio, aumentan día a día las presiones sobre los territorios y las poblaciones, y reconfiguran en ellos los poderes políticos y sociales. Dentro de este proceso de cambio, la utilización sistemática de la violencia está desempeñando una función importante que no se reduce a sus características destructoras, sino que contribuye a reestructurar y redefinir la geografía económica y social, al tiempo que retroalimenta el conflicto armado. En consecuencia, es indispensable que las organizaciones nacionales y la cooperación internacional apoyen los trabajos analíticos e interpretativos de lo que está pasando en las regiones, y de la forma como lo están viviendo sus habitantes, contribuyan a la construcción de las propuestas colectivas promovidas por las redes sociales y populares que buscan la paz, abran el debate sobre el código ético que deben respetar las empresas en los territorios, propicien la relación entre la defensa de los derechos humanos y la superación integral del conflicto armado o fortalezcan, desde sus posibilidades prácticas, la institucionalidad internacional para la paz en Colombia

Las actividades que le sirven de soporte al ONP han sido desarrolladas con el apoyo financiero de la Unión Europea y contrapartidas del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Fundación Hanns Seidel, la Comunitat Valenciana y la Fundación Ayuda en Acción de España, y el Proyecto FOS – Colombia.

Una aproximación al estudio de los conflictos territoriales en Colombia es una tarea bastante compleja debido a que las dinámicas de la conflictividad social involucran una multiplicidad de actores, relaciones, escenarios, procesos, sentires y horizontes que expresan concepciones diferenciadas del mundo social, político, económico, cultural y ambiental. Precisamente en el reconocimiento de que existen múltiples y a su vez diferentes concepciones del mundo y no una única, universal y uniforme, se considera que es posible avanzar en la identificación de los factores que causan, impulsan o dinamizan los conflictos en los territorios.

En el Observatorio Nacional de Paz -ONP- nos hemos preocupado por indagar las miradas y percepciones que tienen líderes y lideresas que confluyen en procesos organizativos de carácter popular sobre los conflictos que viven en sus territorios. Partimos del reconocimiento de que estas organizaciones sociales son actores políticos capaces de agenciar proyectos de sociedad alternativos, con horizontes de sentido incluyentes y emancipatorios que, en consecuencia, pueden resultar opuestos a los definidos por las clases o élites dominantes.

La identificación y caracterización de los conflictos sociales territoriales que constituyen y definen la dinámica societal colombiana se realiza desde los discursos y las narrativas de las organizaciones sociales populares que han participado en el ONP. Esto es, desde las narraciones que realizan sobre sus vivires y sentires frente a las situaciones de conflictividad social que aquejan sus territorios. Estas son voces que expresan las propuestas, luchas y resistencias de unas comunidades en la defensa de su dignidad, autonomía, soberanía o por procesos de integración. Son disputas por unos territorios entendidos como abrigo, como espacio de vida, de socialidad y de posibilidad; disputas que se contraponen a las miradas utilitaristas e instrumentales que asumen los territorios simplemente como objetos y recursos de explotación desde una perspectiva del usufructo material de los mismos.

Los discursos y las narraciones realizadas por lideresas y líderes populares que han confluído en el proceso del ONP expresan y dan cuenta de la complejidad y el desgarramiento del que ha sido objeto la sociedad colombiana en las últimas décadas, pero también de elementos constructivos y prospectivos para transformar los conflictos. Son discursos y prácticas que en ocasiones se deben reconstruir por fragmentos, como eslabones que se deben juntar para lograr la cadena; narraciones que algunas

veces suelen expresar el temor de unos actores desgarrados por historias de violencia, persecución y criminalización.

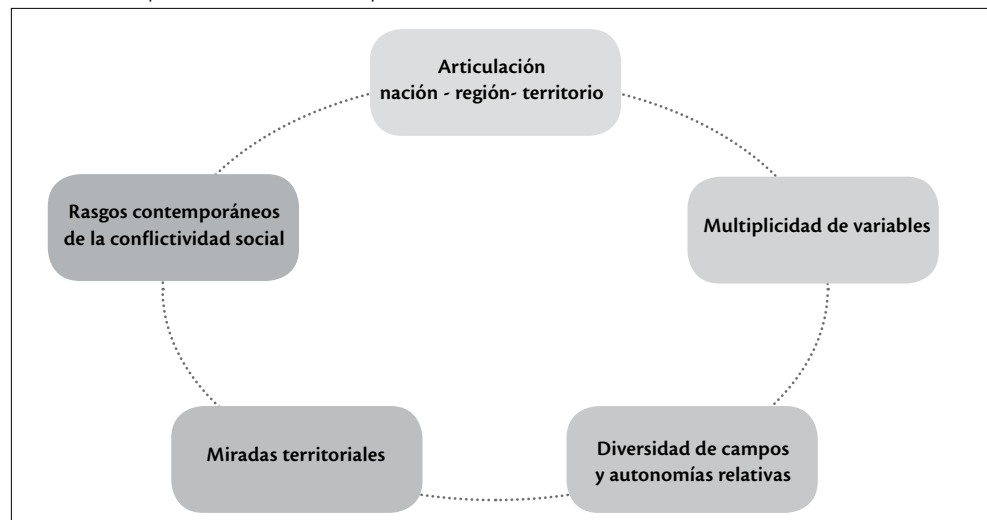
En este texto hemos intentado recoger las miradas que sobre la conflictividad socioterritorial tienen los líderes y lideresas de organizaciones populares de cuatro regiones del país: Caribe, Centro, Nororiente y Suroccidente. Desde las narrativas de lo que hemos nombrado como lo público popular alterno, construimos una primera aproximación sobre la caracterización de los conflictos que hoy ocupan un lugar central en los procesos sociales populares que se viven en las regiones. El interés por visibilizar estas narrativas y discursos que expresan las propuestas, luchas y resistencias sociales populares, obedece a que en el equipo de investigación del ONP estamos convencidos de que para avanzar en los procesos de transformación que requiere el país para salir del estado de guerra y alcanzar la paz es necesario que todas las voces sean escuchadas, que todas las visiones y los diversos proyectos de sociedad ocupen un lugar importante en la discusión política.

Por tanto, es central en esta apuesta por reconstruir la sociedad colombiana que el mundo de lo público popular alterno se asuma como sujeto protagónico (teniendo en cuenta la diversidad de las identidades que contiene esta categoría de sujeto social), porque el sentido de lo público y lo popular posibilita reconstruir la colectividad, la solidaridad y le apuesta a los espacios de encuentro. En esencia, permite recuperar ese sentido de la política y de lo político que nos invita a la construcción de consensos y acuerdos entre sujetos diversos.

Atendiendo a los horizontes de sentido y las apuestas políticas que orientan nuestro trabajo en el ONP, consideramos que una reflexión sobre la conflictividad socio territorial en Colombia requiere de miradas amplias que involucren por lo menos los elementos señalados en la siguiente elistración

Diagrama 1.

Elementos para el análisis contemporáneo de los conflictos socio territoriales en Colombia



1 Consideramos que estas son variables centrales a la hora de avanzar en la caracterización de los conflictos pues permiten identificar la multiplicidad de intereses y actores en disputa, las dimensiones espacio temporales en que se desarrollan los conflictos, así como los grados de antagonismo, agonismo o contradicción que se presentan entre los intereses en confrontación. Creemos que solo en la medida en que logremos construir lecturas amplias y complejas sobre los conflictos es posible avanzar de manera más contundente en los procesos de superación, transformación o cualificación de los conflictos.

2 “En la medida en que la socialización de género implica prestar más atención a ciertos campos sociales y culturales que a otros y definir las identidades ancladas en ciertas actividades más que en otras (trabajo o familia por ejemplo), es de esperar un correlato en las prácticas del recuerdo y de la memoria narrativa. [...] Las voces de las mujeres cuentan historias diferentes a las de los hombres, y de esta manera se introduce una pluralidad de puntos de vista”. Jelin, Elizabeth (2002) Los trabajos de la memoria, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., Buenos Aires, Siglo XXI Editores: 14.

- **Articulación nación-región-territorio.** Implica construir lecturas desde la particularidad y la singularidad de los procesos atendiendo, por una parte, a dinámicas y elementos muy específicos de cada una de las regiones y, por la otra, estableciendo los vínculos con los procesos nacionales que definen ejes estructurales en las dinámicas del desarrollo (lógicas de la acumulación, planes de ordenamiento territorial, programas y políticas de intervención social) y en la configuración del régimen político (correlaciones de fuerzas sociales, lógicas de la dominación y la resistencia, mediaciones y articulaciones políticas, entre otros).
- **Multiplicidad de variables.** La construcción de caracterizaciones sobre conflictos sociales exige tener en cuenta por lo menos las siguientes variables: territorios, conflictos, actores, Estado, agendas sociales, repertorios y estrategias de lucha¹. En la caracterización de conflictos y procesos de construcción de paz se sugiere consultar siempre las diferentes percepciones de hombres, mujeres², jóvenes, etnias y grupos con orientaciones sexuales diversas.
- **Diversidad de campos y sus autonomías relativas.** Los conflictos no pueden ser leídos y estudiados desde un único campo social; es necesario reconocer la multiplicidad de campos que los instituyen y atraviesan. Es decir, no se puede avanzar en una caracterización amplia y compleja tomando como referencia un único campo social, suponiendo que los conflictos pertenecen a una sola de estas esferas: económica, política, cultural, ambiental o armada. Es preciso poder identificar cómo se vinculan y articulan orgánicamente estas esferas en la definición y dinamización de los conflictos.
- **Miradas territoriales.** Partimos de reconocer que el territorio es un constructo social, es decir, que no es una materialidad dada, un objeto cosificado ajeno a las relaciones sociales y de poder que constituyen la estructura social. Nos interrogamos por las prácticas territoriales, las formas en que los actores generan, utilizan, perciben y se apropian del territorio. También nos preocupan los procesos de territorialización, los modos como las comunidades construyen sus territorialidades y, en este orden, la tensión de territorialidades que emergen y definen los conflictos sociales.
- **Rasgos contemporáneos de los conflictos sociales.** Un último elemento referido a la posibilidad de identificar los elementos específicos que en el escenario contemporáneo explican las nuevas dinámicas de los conflictos sociales, que refiere a poder descifrar cuáles son las características novedosas que se explican a partir de las grandes transformaciones sociales de las últimas décadas.

En esta reflexión, la preocupación por comprender los procesos colombianos en el marco de las dinámicas latinoamericanas ha sido permanente. Nos ha interesado

identificar elementos articuladores y dinamizadores de las luchas, las posibilidades de encuentro que se tejen entre las formas organizativas del mundo de lo popular, los horizontes de justicia perseguidos por las comunidades y que posibilitarían encontrarse en un gran movimiento popular capaz de agenciar un nuevo orden social.

Hemos organizado este documento en torno a tres apartados. La primera parte, “Escenarios, actores y dinámicas de la conflictividad socioterritorial en Colombia. Narrativas, miradas y percepciones desde lo popular”, presenta una lectura orgánica a nivel nacional sobre los conflictos y la dinámica socio territorial que se vive en las regiones del país donde el Observatorio Nacional de Paz desarrolla sus relaciones. Este apartado consta de dos momentos; uno inicial, “Aproximaciones a los ejes articuladores de los conflictos socio territoriales en el país. Disputas y confrontaciones en torno a la defensa del territorio y nuevos horizontes de justicia”, en el cual recogemos los ejes que transversalizan los conflictos a nivel nacional y que posibilitan construir amarres y lecturas articuladoras sobre la dinámica de la conflictividad en Colombia, así como análisis más regionales sobre los procesos que se viven en cada uno de los territorios y que permiten develar las singularidades de dichos procesos. Y un momento final, “Expresiones y caracterizaciones sobre los conflictos regionales”³, que recoge los textos producidos en cada una de las regiones de trabajo del ONP y que tienen como propósito tanto brindar a nuestros lectores miradas contextuales sobre estos territorios, como lecturas más específicas con una perspectiva georeferenciada sobre los conflictos e iniciativas de paz que allí se desarrollan.

El segundo apartado de este texto, “Modelo de desarrollo, la cuestión social y las políticas públicas en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)”, presenta un panorama general que permite comprender las continuidades y matices del modelo de desarrollo propuesto por el gobierno de Santos en el tránsito hacia una economía reprimarizada. En este contexto, se realiza una reflexión particular sobre la cuestión social en el país y las restricciones que el orden neoliberal ha impuesto a la garantía y materialización plena de los derechos económicos y sociales. Todo ello, para ubicar las apuestas políticas del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” de cara a las reconfiguraciones del modelo de desarrollo económico y social de las últimas dos décadas en Colombia. Este apartado se construye en torno a tres momentos: “Tendencias generales del modelo de desarrollo en Colombia”, “La cuestión social en Colombia” y “Los horizontes de las políticas públicas de Juan Manuel Santos”.

Debido a que la especificidad del trabajo del ONP radica en que las miradas se construyen desde saberes populares, consideramos importante dar a conocer a continuación la ruta metodológica y la apuesta pedagógica que nos ha acompañado en este primer año.

3. Este momento final de la primera parte titulado “Expresiones y caracterizaciones sobre conflictos sociales territoriales” se encuentra en el CD que va anexo a esta publicación.

La ruta metodológica y la apuesta pedagógica

La centralidad que cobra la mirada de sectores sociales populares en el trabajo del ONP ha conducido a que los seminarios, talleres, foros e intercambios se constituyan en el escenario privilegiado para el diálogo. Hemos tenido una multiplicidad de actividades locales y regionales que han posibilitado el encuentro de más de 1.000 personas de 319 organizaciones sociales populares comprometidas con el proceso de construcción de la paz de Colombia. Han confluído en estos espacios organizaciones de afros, ambientalistas, campesinas, cívicas, comunales, culturales, educadores, indígenas, jóvenes, Lgbt, mujeres, pescadores, de población desplazada, sindicatos, profesionales y personas de la academia, de cuatro regiones del país. El trabajo se ha desarrollado en el Caribe, Suroccidente, Nororiente y Centro en 19 departamentos (Guajira, Magdalena, Sucre, Bolívar, Cesar, Nariño, Cauca, Caquetá, Putumayo, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Bogotá, Boyacá, Caldas, Risaralda, Huila, Tolima y región del Magdalena Medio), con participación de algunas organizaciones del Valle. La diversidad de enfoques y propuestas surgidas desde las organizaciones populares ha nutrido amplia y significativamente el proceso y el horizonte de sentido del ONP.

Las actividades se han realizado en dos fases. La primera, orientada a lograr un acercamiento a la caracterización regional de los conflictos y los procesos de construcción de paz. La segunda, de avance sobre un ejercicio de priorización y territorialización de los conflictos, sus expresiones, los problemas asociados y los procesos sociales de construcción de paz. A partir del resultado del trabajo en estas actividades, se ha construido buena parte de la reflexión del ONP sobre las dinámicas de la conflictividad social territorial en el país.

El trabajo del ONP se ha alimentado de otras fuentes y búsquedas como han sido el seguimiento regional y nacional de prensa, indagación en bases de datos de organizaciones sociales y observatorios de derechos humanos del país, entrevistas a diversos actores sociales y políticos de las regiones en las que desarrollamos el trabajo, sistematización de datos estadísticos, lectura georeferenciada de los conflictos, seguimiento de políticas públicas que tienen incidencia sobre la activación o desarrollo de los conflictos, y lectura de investigaciones académicas sobre conflictos del país, entre otros elementos.

Los horizontes analíticos y conceptuales que orientan la ruta metodológica y la apuesta pedagógica del ONP son⁴:

- **Conflicto:** Proponemos entender el conflicto en una perspectiva relacional, como una relación social de disputa que expresa una confrontación entre actores en torno a unos intereses específicos. Con frecuencia la existencia de un conflicto sugiere el reconocimiento de escenarios de exclusión, opresión, dominación, explotación e incluso en situaciones de equilibrio potencial. Por tal razón, el conflicto además de recrear la confrontación social, se constituye en la expresión de las modalidades de control y de las formas y los mecanismos bajo los cuales se ejerce el poder. Los

4. Para una discusión más amplia proponemos consultar el texto "Propuesta para la caracterización desde el Observatorio Nacional de Paz de los conflictos sociales territoriales en Colombia" y los estados del arte construidos sobre conflicto, territorio y paz. Todos estos trabajos están disponibles en la página del Observatorio Nacional de Paz <http://www.observapaz.org/>

5. Para el caso específico de órdenes de género nos referimos a una estructura de relaciones sociales que involucra relaciones específicas con los cuerpos y define posibilidades y consecuencias diferenciales para las personas. Específicamente, se refiere a las posiciones de poder, a las prácticas por las cuales los hombres y las mujeres se comprometen con esa posición de género y a los efectos de esas prácticas en la experiencia corporal, la personalidad y la cultura. El género es una forma de ordenamiento de la práctica social que responde a situaciones particulares y se genera dentro de estructuras definidas de relaciones sociales; así, cuando hablamos de masculinidad y feminidad estamos nombrando configuraciones de prácticas de género donde confluyen múltiples discursos que se intersectan en la vida individual.

6. El grupo de investigadores que constituye la red de estudios de espacio y territorio RET de la Universidad Nacional de Colombia, ha producido importantes trabajos sobre el tema de los territorios y conflictos colombianos, uno de los libros publicados y que puede ser muy útil para el análisis de la conflictividad territorial es el titulado Dimensiones territoriales de la guerra y la paz, editado en el 2004 por la Universidad Nacional (sede Bogotá) y coordinado por el profesor Gustavo Montañez. También destacamos desde una perspectiva más latinoamericana los trabajos desarrollados por Carlos Walter Portogoncalvez con organizaciones sociales populares del Brasil, recomendamos para un ejercicio más amplio consultar entre otros esta referencia: Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. Siglo XXI editores, México 2001.

conflictos se constituyen de este modo, a su vez, en expresiones de dominación y resistencia. Por tanto, sus rutas y trayectorias son fundamentales en la definición y transformación del paisaje socio-geo-histórico. Así, la potencia explicativa del análisis de los conflictos radica no solo en poner en escena la situación de desequilibrio social sino, en especial, en impulsar procesos de transformación, cualificación o superación de los conflictos como paso para contribuir a la construcción de un orden social realmente incluyente, orden que necesariamente debe estar atravesado por la abolición de las prácticas patriarcales y excluyentes que ha caracterizado la dinámica social colombiana a través de la historia⁵.

Así las cosas, tenemos entonces que el conflicto expresa antagonismos, agonismos, contradicciones, disputas y luchas, entre actores sociales, Estado y actores políticos en un momento histórico específico por la construcción de unos nuevos órdenes sociales, políticos, económicos, culturales, de género, e incluso ambientales.

Entre las múltiples maneras como definen el conflicto los sectores populares encontramos,

“El conflicto se genera a partir de una resistencia, es por ello que cuando hay algo que se resiste hay conflicto”

“Los actores del conflicto son las clases sociales, (entre las que se define el pueblo, como sector sometido, y las empresas, como sectores dominantes). El motivo del conflicto es la explotación y represión y al respecto se hace la salvedad de reconocer a la clase explotada a la clase explotadora”

“El conflicto posee un enfoque diferencial, grupos étnicos, culturales, sociales” “El conflicto tiene unos pasos, una historia, por ejemplo primero se da la lucha por la tenencia y luego por la defensa”

“Comunidad que entra en conflicto no quiere el poder sino el buen vivir”.

(Apartados de las relatorías de la primera fase de talleres del ONP realizados entre mayo y septiembre de 2010).

- **Territorio:** El territorio no es simplemente un espacio geográfico que contiene recursos naturales y una población; expresa un sentido identitario que le otorgan y construyen los actores sociales presente en él. El proceso de apropiación, de ocupación material y simbólica del territorio lo llamamos territorialización. El ejercicio de territorialización, al soportarse en sentidos identitarios y referentes culturales define unas territorialidades. Estos dos procesos en tanto tal son dinámicos y mutables, materializando en cada momento histórico un determinado orden, una determinada configuración territorial, una topología social⁶.

Tenemos entonces que el territorio arraiga una identidad en la que se enlaza lo real, lo imaginario y lo simbólico: el piso más la identidad.

Entre las múltiples maneras como definen el territorio los sectores populares encontramos,

“Lugar al que se pertenece”.

“Sin territorio no hay nada. Es la esencia misma de la existencia cultural de nuestros pueblos indígenas”.

“Lugar de vida”.

“Territorio como reflejo construcción individual y colectiva, hay que vernos y leernos nosotros primero para luego si aproximarnos a nuestros territorios”.

“Reconocimiento de la particularidad y diferencia del territorio no una homogeneidad”.

“territorio como uno de los elementos definatorios de la identidad”.

“Tierra como medio de vida y lugar de encuentro, desarrollo y solidaridad. Es necesario por eso conservación de los recursos naturales y la creación de una conciencia colectiva en torno a la explotación racional y de beneficio general”.

“El territorio para nosotros es historia, es cultura.”

“La tierra, la que nos fue dada desde el origen, es la que sustenta nuestra convivencia, nuestra razón de ser como indígenas nativos de la Sierra. En ese territorio están las normas que como portadores de una cultura determinada debemos cumplir. Todos y cada uno de los sitios es donde está nuestra historia son los que componen lo que podremos determinar como territorio propio, como espacio sagrado que alimenta, fortalece y nos da la existencia en este planeta”.

(Apartados de las relatorías de la primera fase de talleres del ONP realizados entre mayo y septiembre de 2010).

- **Construcción de Paz:** Desde la perspectiva de CD-Paz- Planeta paz “la construcción de la paz” supone la creación de condiciones políticas, sociales y económicas para que los múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana se resuelvan sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios. No significa simplemente superar el conflicto armado mediante la incorporación de todos los combatientes a la vida civil o mediante la derrota militar de las organizaciones armadas consideradas ilegales, sino erradicar de la vida social colombiana el estado de guerra en que vive la mayor parte de su habitantes por la incertidumbre permanente frente a la obtención de los medios necesarios para garantizar la vida biológica y una vida digna que les permita acceder a las posibilidades de autorrealización que ofrece el mundo contemporáneo. Así, la erradicación del estado de guerra y la construcción de la paz, comprende al menos tres requisitos: 1. Garantizar institucional y socialmente que los conflictos sociales puedan resolverse o cualificarse mediante mecanismos políticos democráticos, que guiados por la materialización de medios para ofrecer una vida digna permitan la participación directa y decisoria de los más afectados. 2. Impedir la militarización, legal o ilegal, de la vida social colombiana y la imposición de una lógica bélica de socialización, en

virtud de la cual los antagonistas políticos son convertidos en enemigos que pueden ser tratados por debajo de los límites que separan lo humano de lo inhumano; y 3. Detener los mecanismos sociales, políticos y económicos que convierten los conflictos sociales en conflictos bélicos, tratándolos como disfuncionalidades o desviaciones que deben ser combatidas y reprimidas para salvaguardar el orden social, y no como señales claras del deficiente funcionamiento institucional y sistémico de la sociedad colombiana.

Entre las múltiples maneras como definen la paz los sectores populares encontramos,

“Construcción de la paz fin del conflicto armado y satisfacción de esas necesidades sociales”.

“La paz Interior. La comunidad Kamcha, a través de sus taitas sabedores de su medicina tradicional, invito a través de la toma yagé y otras variedades de medicinas tradicionales, a que se ‘miren en si interioridad, esto lo va a ser ver como una película, allí es que se mira uno como en su propio espejo’, quizá el mensaje y la invitación sea mirarnos primero cada uno de nosotros para luego profundizar la mirada en los territorios” (Apartados de las relatorías de la primera fase de talleres del ONP realizados entre mayo y septiembre de 2010).

Consideramos que la riqueza y amplitud de estos conceptos permite avanzar en la construcción de lecturas y propuestas que den cuenta realmente de la complejidad que acompaña y define la conflictividad socio territorial en Colombia, así como la consecución de la paz. Las definiciones sobre las que regularmente se apoyan el Estado, los actores armados, los grupos económicos, entre otros, tienden a reducir dicha complejidad y, en consecuencia, a proponer salidas insuficientes a los conflictos que viven las comunidades en sus territorios.

En aras de avanzar en la construcción de una sociedad más justa y realmente democrática, capaz de expresar la diversidad social, política y cultural hemos asumido algunos presupuestos del enfoque de derechos y del enfoque diferencial de género⁷.

- *Enfoque de derechos*, de reconocimiento societal de las necesidades de los sectores populares y nuevos horizontes de justicia. Orientado hacia el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos individuales y colectivos bajo el supuesto de que su ejercicio permite el acceso a las oportunidades y, por esa vía, la ampliación de las libertades. Estos reconocimientos se proyectan además sobre las potencias sociales, colectivas, de los sujetos populares, derivadas de sus búsquedas y proyecciones emancipatorias, de sus propuestas de hecho o de derecho, bajo ideas amplias y propias de justicia en torno a sus formas de vida, producción y cultura. Por ende, el derecho es asumido en su triple dimensión de derecho positivo, de horizonte de justicia social que connota nuevos derechos y otras formas políticas y públicas complementarias o alternativas a las existentes, y de acción de construcción

7. Es preciso mencionar que la apuesta por incluir elementos conceptuales y metodológicos propuestos por estos dos enfoques no obedece a una adopción rígida de los mismos. Todo lo contrario, lo que se ha buscado es nutrir y a su vez problematizar los elementos que pueden contribuir o no a la ruta de trabajo del ONP.

y dotación de contenidos desde la experiencia social. Partimos de considerar que existen otras formas sociales que persiguen y construyen horizontes de justicia e ideas del buen vivir que desbordan los procesos y marcos del derecho liberal vigente y que son centrales en los procesos de resistencia que lideran las organizaciones sociales populares.

- *Enfoque diferencial de género.* Es un enfoque que identifica y tiene en cuenta las necesidades, intereses y oportunidades diferenciales de los grupos poblacionales que han sido tradicionalmente excluidos y sus interacciones sociales. Este tipo de análisis permite intersectar categorías como género, etnia, edad y su relación con procesos locales, regionales y globales, al tiempo que facilita la visibilización de dinámicas de agencia y victimización de los grupos poblacionales mencionados en contextos de conflicto social. El horizonte del enfoque es la búsqueda de la equidad de género, para la cual se considera a las mujeres sujetos activos de derechos y se tienen en cuenta las características de edad y origen étnico que configuran vulnerabilidades y potencialidades específicas⁸.

8. Apreciaciones tomadas del texto de Donny Merteens, "Consultoría para ACNUR sobre el enfoque diferencial de género". 2004.

1

Escenarios, actores y
dinámicas de la conflictividad
socioterritorial en Colombia

Narrativas, miradas y
percepciones desde lo popular

El Observatorio Nacional de Paz, ONP, tiene como horizonte de sentido tanto la creación de condiciones institucionales y sociales para la resolución de los conflictos, a través de la implementación de mecanismos democráticos –diseñados desde los sectores sociales populares quienes han sido tradicionalmente los más afectados y vulnerados– que contribuyan a frenar la militarización legal e ilegal de la vida social, detengan los mecanismos que alimentan el conflicto, desvalorizan la acción social y reproducen la pobreza, como el garantizar una mayor comprensión y difusión de estrategias de construcción de paz y reducción de la pobreza.

Atendiendo a este objetivo, durante el primer año de trabajo avanzamos significativamente en la identificación y caracterización de los conflictos sociales territoriales y las iniciativas constructoras de paz que se desarrollan en cuatro regiones del país, a saber: Caribe, Centro, Suroccidente y Nororiente. Las miradas que se han venido construyendo sobre las dinámicas de la conflictividad en el país y los procesos sociales constructores de paz tienen como sujetos sociales y políticos protagónicos a los sectores sociales populares presentes en los territorios que han participado en las actividades del ONP.

Este primer apartado del texto tiene entonces como propósito central proponer unas lecturas que permitan construir amarres de los diversos conflictos que se viven en las regiones con las dinámicas del régimen político a nivel nacional. Tal como lo enunciamos en la introducción al documento, esta primera parte se compone de dos grandes momentos; uno inicial, “Aproximaciones a los ejes articuladores de los conflictos socio territoriales en el país. Disputas y confrontaciones en torno a la defensa del territorio y nuevos horizontes de justicia”, en el cual se presenta una lectura nacional sobre identificación y caracterización de los conflictos sociales territoriales que identifican los actores populares, lectura que muestra tendencias de la conflictividad tanto a nivel nacional como regional. De igual manera, permite aproximarse al análisis de los conflictos ya no desde una perspectiva territorial, sino desde temáticas de los conflictos.

Consideramos que esta forma de aproximarnos al estudio de los conflictos posibilita avanzar en construcciones analíticas que develan la tensión y a su vez la articulación orgánica entre nación-región y región-región. Es decir, permite elaborar miradas sobre los conflictos territoriales desde la singularidad y la particularidad de los procesos.

1. Queremos recordar que este segundo momento se encuentre en versión digital en el CD anexo a la publicación.

2. Existe una clara diferencia entre los ejes de análisis y los ejes temáticos. Los primeros dan cuenta de unas grandes dimensiones a partir de las cuales podemos construir explicaciones generales sobre las dinámicas de la conflictividad territorial en el país. Esto es, nos permiten agregar el universo de los conflictos identificados en el ONP durante este primer año en cinco dimensiones: 1. Disputa por recursos naturales estratégicos que involucra tanto conflictos por tierras, por explotación minera, por desarrollo agorindustrial, hasta conflictos por apropiación de fuentes hídricas, contaminación ambiental, interétnicos por el control de ciertos territorios, entre otros. Por su parte, 2. Los conflictos en torno a la definición de una nueva espacialidad denotan aquellas disputas que han emergido por el desarrollo de proyectos infraestructurales (vías, puertos, aeropuertos, hidrovías), por el despliegue de estrategias de reordenamiento territorial que tienen impactos frente a la estratificación barrial, así como el uso social y productivo de ciertas zonas de las ciudades, entre otros. También tenemos eje de análisis 3. Asociado con los conflictos por insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia, que involucra desde conflictos por la prestación de servicios públicos, hasta aquellos asociados con reivindicaciones por el derecho a la salud, la educación y el trabajo. Un eje 4. Sobre conflicto armado en el cual se involucran todos los actores y uno 5. Sobre grandes movilizaciones sociales. Por su parte, los ejes temáticos expresan las dinámicas de los conflictos en su particularidad, aquí ya no se pretende mostrar de manera general las tendencias de la conflictividad en el país, sino dar cuenta de tipos de conflictos, por tierras, por minería, por infraestructura, por ordenamiento territorial, por narcotráfico, por hidrocarburos, entre otros, que tienen un comportamiento diferenciado de acuerdo al territorio en el que emerjan.

Para poder llegar a la construcción de estas lecturas ha sido necesario desarrollar un trabajo de contextualización que permite identificar en qué medida las transformaciones mundiales en el sistema de acumulación capitalista, los cambios en la división territorial del trabajo, las dinámicas y estrategias de desarrollo del Estado colombiano, las configuraciones contemporáneas del régimen político, el cambio que empieza a producirse una vez Colombia se reconoce como una sociedad multiétnica y pluricultural, y lo que ello implica para las organizaciones sociales, entre otros procesos que podríamos llamar como macros, se han constituido en elementos dinamizadores o catalizadores de los conflictos sociales territoriales en el país.

El segundo momento que compone este primer apartado del texto, “Expresiones y caracterizaciones sobre los conflictos regionales. Miradas desde los actores sociales populares”, tiene como propósito central recoger las miradas que han construido los equipos regionales sobre las dinámicas de la conflictividad social que se viven en sus territorios. Queremos destacar que para el ONP la perspectiva de lo regional-territorial ocupa un lugar fundamental en la reflexión porque solo es posible avanzar en la construcción de análisis, de lecturas amplias y complejas sobre los conflictos que se viven en el país involucrando de manera directa las miradas que se elaboran desde las regiones¹.

En el ONP asumimos la perspectiva territorial como aquella que se basa en la conveniencia y necesidad de evidenciar que la vida de las personas se expresa de manera concreta en un territorio (lugar, espacio de identidad y significado socio-cultural). Entendemos el territorio como un espacio que se convierte en el sustrato de acción de un colectivo, que es quien lo delimita y le da un significado especial de acuerdo con su cultura, ordenándolo, interpretándolo y jerarquizándolo en función de sus necesidades y creencias.

APROXIMACIONES A LOS EJES ARTICULADORES DE LOS CONFLICTOS SOCIO TERRITORIALES EN EL PAÍS. DISPUTAS Y CONFRONTACIONES EN TORNO A LA DEFENSA DEL TERRITORIO Y NUEVOS HORIZONTES DE JUSTICIA

Teniendo como marco de referencia los elementos anteriormente planteados, este momento inicial del texto está organizado en cinco puntos: i). Dinámicas de la conflictividad social nacional, en el cual proponemos cinco ejes de análisis de los conflictos que se viven en el régimen político colombiano; ii). Expresiones de la conflictividad socio territorial en las regiones de trabajo del ONP, en donde presentamos una caracterización inicial sobre la dinámica de la conflictividad socioterritorial en la región Caribe, Suroccidente, Nororiente y Centro. iii). Conflictos socio territoriales en Colombia, donde identificamos y organizamos los conflictos nacionales mediante ejes temáticos², esto es, por tierras, infraestructura, minería, entre otros. iv). Metodología

del índice compuesto de las condiciones mínimas de paz”, que exponemos como propuesta metodológica y de sentido de un índice compuesto de condiciones mínimas de paz; v). “Conclusiones”, como espacio de ejes abiertos para la discusión y horizontes de trabajo para la segunda fase.

Dinámicas de la conflictividad social nacional

De múltiples y de diversos órdenes son los conflictos territoriales que se presentan en el país, abordan y cruzan diversos campos sociales y, aunque asumen rasgos muy específicos y particulares en cada una de las regiones, tienen ejes que permiten entablar articulaciones sobre los procesos que se desarrollan a nivel nacional. Hemos identificado cinco ejes articuladores de análisis que contribuyen a orientar la reflexión sobre la dinámica de la conflictividad socio territorial en Colombia.

Diagrama 2.

Ejes de análisis de los conflictos socio territoriales en Colombia



El primer eje asociado a la *disputa en torno a recursos naturales estratégicos* para el sostenimiento del proceso de producción y acumulación del capital a escala global, pues bajo el actual escenario algunos recursos naturales se configuran como los grandes ejes de la acumulación y valorización del capital. Para el caso latinoamericano y específicamente colombiano podemos ubicar los ejes y resortes de la valorización en dos planos. Primer plano, recoge los recursos energéticos y minerales que son fundamentales para el mantenimiento de un sistema de producción y consumo sustentado en la quema indiscriminada de combustibles fósiles. Segundo plano, asociado al reconocimiento del carácter estratégico de ciertos recursos naturales bajo las actuales condiciones de valorización del capital: la biodiversidad³, las fuentes hídricas y los agrocombustibles. Estos ejes visibilizan que la estrategia de despliegue capitalista en América Latina y el Caribe hoy por hoy estaría volcada hacia sus recursos naturales que, por definición son escasos, no renovables y de naturaleza diferenciada.

3. Según las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo "Tomando como base las cifras mundiales, América Latina representa el 23% de las tierras agrícolas, el 31% de las fuentes hídricas, el 23% de los bosques y el 46% de los bosques tropicales del mundo". <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00417.pdf>.

El carácter estratégico del petróleo, el gas y el carbón para el proceso de acumulación deviene de su centralidad como fuente energética y como materia prima que teje la base material de esta civilización. Por tal razón, el control de los yacimientos se constituye en un asunto de la geopolítica mundial para sustentar cualquier proyecto hegemónico. Situación similar se puede señalar con ciertos minerales que son fundamentales no solo para sostener el proceso productivo sino lógicas financieras del capitalismo contemporáneo, refiriéndonos a un recursopreciado como el oro. El segundo plano de la valorización está asociado con los desarrollos en la biotecnología y las nuevas tecnologías agrícolas. La centralidad que hoy cobra la biodiversidad como la gran fuente proveedora de recursos estratégicos para diversos sectores industriales solo puede ser entendida en el marco de la capacidad que ofrece la tecnología para penetrar en la estructura molecular de la vida misma.

La emergencia de nuevas tecnologías agrícolas también explica la renovada importancia de las fuentes energéticas renovables. Los agrocombustibles se posicionan como ejes estratégicos para suplir así sea de manera parcial las demandas energéticas de ciertos sectores económicos como el automotriz. En este escenario, se explica el auge cobrado por la especialización del mercado de tierras rurales en América Latina, sobre todo, para cultivos comerciales de caña de azúcar, soya y palma africana. Otro eje significativo para la actual fase de acumulación está asociado con el agua⁴, pues los recursos hídricos son centrales para el proceso de producción industrial, como fuente energética y ahora han cobrado gran auge como negocio comercial —la efervescente industria del agua embotellada ejemplifica claramente esta situación—.

Esta centralidad que ha cobrado el territorio Colombiano ha generado por lo menos tres impactos significativos. Por una parte, al ser revalorizados sus territorios como fuentes estratégicas de recursos naturales se hace cada día más notoria la tendencia a la sobre especialización de los regímenes económicos en esquemas extractivistas y agro-exportadores. Segundo impacto, refiere a la dimensión rentística que adquieren dichos regímenes, las rentas de la tierra y petrolera y, lo que es peor, la renta de la vida⁵. Tercer impacto, en el cual hemos centrado el trabajo del ONP, la emergencia de una serie de conflictos territoriales en varias regiones del país en los cuales el control y explotación de ciertos recursos naturales están generando confrontaciones entre comunidades que históricamente han ocupado los territorios y ciertas fracciones del capital especialmente internacional que persiguen la explotación desenfrenada de los recursos que contienen. Es preciso señalar que este tipo de confrontaciones afectan de manera diferencial la vida de hombres y mujeres, de las personas jóvenes y de las personas adultas mayores.

El segundo eje de análisis se asocia a la definición de *una nueva espacialidad urbana y regional* en las principales cabeceras municipales del país. Este eje recoge los conflictos generados producto del proceso de producción espacial que se viene impulsando en la última década. Partimos de reconocer que el espacio actúa como condición del proceso de producción y su reorganización permite resolver, así sea de manera parcial, los obstá-

4. "El agua y sus infraestructuras son la última frontera que a los inversionistas privados les queda por invadir," afirma Johan Bastin del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

5. Hablamos de renta de la vida para referirnos a los procesos de especulación que hoy se desarrollan en torno a las patentes sobre los códigos genéticos de la biodiversidad.

6. La IIRSA es la Iniciativa de integración regional sudamericana. Es una iniciativa infraestructural que se estructura en torno a 507 megaproyectos que incluyen carreteras, hidrovías, telecomunicaciones, puertos, oleoductos, gasoductos, acueductos, centrales hidroeléctricas y se financia a partir de recursos del BID, CAF, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata –FONPLATA–, BANDES de Brasil e inversión de los estados miembros y la iniciativa privada. Surgió de la reunión de presidentes de América del sur realizada en Agosto del año 2000 en Brasil, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana. Ver: http://www.iirsa.org//CD_IIRSA/Index.html. Esta iniciativa ha sido ampliamente rechazada por movimientos y organizaciones sociales latinoamericanas que consideran que no tiene como propósito resolver las necesidades de los pobladores de la región sino crear las condiciones que faciliten el comercio mundial de las economías exportadoras de corte agroextractivista que se configuran en el continente.

7. El Proyecto Mesoamérica es una iniciativa que articula diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) que, al decir de sus representantes, facilita la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Sin embargo, este plan ha sido ampliamente criticado por múltiples organizaciones sociales y la intelectualidad crítica, quienes consideran que el PPP es una estrategia para despojar a México y centroamérica de su riqueza energética y biodiversa. Al decir de Andrés Barreda, este es un proyecto de entramado de corredores logísticos y biológicos. "Se compone de dos grandes sistemas de corredores logísticos que enlazan ciudades y puertos mediante líneas de flujos progresivamente complejos. Son los corredores mexicanos del sureste y los corredores centroamericanos. En el caso de los corredores urbano - industriales, las principales infraestructuras que los compondrían, además de sus ciudades, serían las carreteras, puertos marinos, ferrocarriles y aeropuertos. Así como las redes de

tendidos eléctricos, las plantas de generación de electricidad, los ductos de gas, petróleo y derivados, los centros de almacenamiento de hidrocarburos, las hidrovías, los acueductos, los tendidos telefónicos de fibra óptica, las centrales telefónicas, los servidores de Internet, etcétera. En el caso del Corredor Biológico Mesoamericano lo que se observa es un programa general de uso del suelo, el agua, los bosques, algunas especies biológicas explotables, los servicios ambientales, pero sobre todo el conjunto de la biodiversidad silvestre y doméstica, y la diversidad cultura; originaria, como banco de información biocultural, como banco de germoplasma y como banco genético. Así, el Corredor Biológico Mesoamericano se muestra como un plan general, que junto a los corredores logísticos de integración regional marcan el nuevo uso general globalizado, de notables espacios terrestres rurales dentro de la gran área del Plan Puebla Panamá". Puede consultar en <http://www.rcci.net/globalizacion/2002/fg262.htm>

8. Fueron significativas las denuncias de la ACIN frente a los impactos que podría tener el despliegue de estas bases militares para la autonomía territorial y la soberanía de sus pueblos. Al decir de Enriqueta Anacona del programa de mujer del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC: "no basta con la polémica que, por ejemplo, las bases militares despiertan en el país, si no se tienen en cuenta sus efectos en los pueblos. "Hace falta que se discutan los 'otros' efectos que la militarización de nuestro territorio trae: desplazamiento, violación de los derechos de las mujeres y pérdida de la soberanía de los pueblos". Estas declaraciones fueron dadas en el marco de Encuentro internacional de mujeres y pueblos de las Américas contra la militarización, realizado en la ciudad de Barrancabermeja en agosto de 2010. La noticia se puede consultar en http://www.semana.com/wf_lmprimirArticulo.aspx?IdArt=143163

culos al proceso de valorización económica y reproducción social. Los planes de reordenamiento urbano, el desarrollo de megaproyectos infraestructurales como vías, puertos, aeropuertos, zonas francas, entre otros, son expresiones de ese proceso de redefinición espacial que despliega el capital para resolver sus crisis. Y es precisamente, sobre las dinámicas y resistencias que acompañan este proceso de producción de una nueva espacialidad capitalista que se construye este eje de análisis.

En este eje cobra especial importancia la definición de grandes megaproyectos infraestructurales para la región como la IIRSA⁶ y el *Proyecto Mesoamérica* (anteriormente conocido como Plan Puebla-Panamá)⁷, que buscan conectar el continente a través de una estrategia de transporte multimodal.

El tercer eje se asocia con *los conflictos generados por la insatisfacción de mínimos vitales en la población*. Esto obedece a que existe en el país un número importante de población que carece del acceso a ciertos servicios públicos básicos como son agua y alcantarillado; que no tienen empleo; y que presentan un acceso muy limitado a servicios de salud y educación. Es necesario recalcar que esta situación golpea con especial fuerza a las mujeres y a las minorías étnicas; estudios de género han demostrado que este modelo de desarrollo es responsable en buena parte de la feminización de la pobreza que se vive en el escenario contemporáneo.

Esta situación ha impulsado importantes movilizaciones colombianas en defensa a los derechos por una vida digna, trabajo, salud, educación, un ambiente sano y la soberanía alimentaria. En rechazo a las bases militares⁸, los decretos de emergencia social y en general contra todas las políticas privatizadoras, focalizadoras y militaristas que acompañan el desarrollo del modelo, y reclamando el intercambio humanitario y la salida negociada al conflicto interno armado, entre otros.

El cuarto eje, asociado a las *multi variables del conflicto interno armado en el territorio nacional*. La dinámica reciente nos devela una profundización del conflicto armado en varias regiones del país, en especial, en el sur occidente y la costa Pacífica en donde habitan en su

mayoría poblaciones indígenas y afrocolombianas⁹. Este incremento en las confrontaciones armadas y las afectaciones humanitarias que lo acompañan, contrasta ampliamente con el sentido triunfalista y el balance positivo que sobre la política de seguridad democrática presentó Álvaro Uribe antes de culminar su segundo mandato presidencial. Entre los indicadores que nos permiten afirmar esta tendencia a la profundización del conflicto se destacan: el incremento en el número de muertes de integrantes de la fuerza pública, el desplazamiento poblacional que se presenta en numerosas regiones del país, las masacres a la población civil a manos de grupos paramilitares, el desarrollo de importantes confrontaciones armadas entre ejército y guerrilla de las FARC y la fuerte presencia y control territorial que registran los nuevos grupos paramilitares (Los Paisas, los Urabeños, los Rastrojos, Águilas Negras, entre otros) en vastas regiones del país¹⁰.

La dinámica de la acción armada le ha permitido a la Corporación Arco Iris identificar tres corredores estratégicos en los cuales se centra el desarrollo del conflicto en Colombia.

El primero está en el Pacífico, que comprende los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Allí se registra un fortalecimiento de los denominados grupos emergentes rearmados y disidentes, al tiempo que las FARC han entablado una fuerte confrontación contra el ELN y contra los Rastrojos. En este corredor, la circulación en el conflicto armado obedecería a varios factores (...) entre los que se destacan: zonas de repliegue guerrillero ante la ofensiva de la fuerza pública, la costa marítima del Pacífico colombiano concentra rutas de salida de la droga (por esta costa estaría saliendo cerca del 45% del total de drogas ilegales que se exportan desde Colombia), los recursos mineros. (...) El segundo corredor donde actualmente se desarrolla el conflicto armado está conformado por los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Guaviare. Allí los factores para la disputa son un tanto diferentes. En primera línea está la propiedad agraria. Una buena parte de estos territorios son reservas naturales, parques nacionales, resguardos indígenas y además zonas de colonización donde los títulos de propiedad brillan por su ausencia (...) En el tercer corredor de conflicto han marcado el devenir de las disputas la tierra, algunos proyectos hidroeléctricos, explotaciones mineras, los cultivos y rutas de narcotráfico. Comprende el norte del Chocó, Antioquia con el Urabá, el norte antioqueño, el Bajo Cauca Antioqueño, el sur de Bolívar y parte de los departamento de Santander y Norte de Santander. En esa franja es destacable la fortaleza de las FARC, de los Rastrojos y de las llamadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia o los Urabeños¹¹.

La identificación de estos corredores y los factores que contribuirían a su explicación y dinamización denotan la complejidad que acompaña la configuración de la confrontación armada en el país. Mención especial cobra en los últimos años ciertos vínculos que se establecen entre presencia de actores armados y despliegue de megaproyectos económicos¹¹ con un fuerte impacto territorial y ambiental como son los

9. Las acciones estatales para el tratamiento del conflicto armado durante la administración de Uribe se centraron en el fortalecimiento de la confrontación que se apoya en la exaltación del discurso terrorista y la imposibilidad de llegar a negociaciones que impliquen una discusión política. Con la llegada de Santos a la presidencia se empezó a perfilar una política ambivalente para el tratamiento del conflicto, pues por una parte sostiene la arremetida militar –despliegues de fuerza como la operación Sodoma nunca antes vistos en el país-, y por la otra se abren escenarios de diálogo y discusión. Recordemos que la operación Sodoma es aquella desplegada durante el 22 y 23 de septiembre de 2010 al sur del departamento del Meta y en la cual resultó muerto el jefe militar de las FARC, Mono jojoy.

10. La reconstrucción de estos indicadores se hizo a partir del seguimiento de prensa nacional y regional que realizó entre el mes de Marzo de 2010 y Enero de 2011 el equipo de investigadores del ONP, y el cual puede ser consultado en la pagina web del Observatorio en la sección biblioteca (www.observapaz.org)

11. Ariel Avila (2010), La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC. Revista Arcanos No 15, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá

11. Compartimos la noción de megaproyecto propuesta por la HREV (Human Rights Everywhere) en el informe preparado para la ONIC en julio de 2008, titulado "Tierra Profanada: impacto de los megaproyectos en los territorios indígenas de Colombia. Cultivos ilícitos megaproyecto" en el cual lo definen como "un conjunto de proyectos y actividades a gran escala que responden a una estrategia de intervención económica y ocupación territorial, y que imponen políticamente un modelo de desarrollo sobre los habitantes de las zonas intervenidas. Estos megaproyectos tienen un gran impacto sobre los territorios y habitantes de las zonas donde se implementan, en parte por su magnitud, en parte por la naturaleza de los mismos y sobre todo porque se trata de la imposición de un modelo de desarrollo económico y social."

12. "El comandante de las Fuerzas Militares, almirante Edgar Cely, señaló que no está de acuerdo en considerar a las bandas criminales como una expresión o herencia del paramilitarismo toda vez que no tienen un objetivo distinto al narcotráfico. Las autodefensas terminaron siendo unos criminales metidos en el narcotráfico, pero de alguna manera nacieron con un objetivo de combatir a las guerrillas. Las bandas criminales, no. Son narcotráfico. Ellos no están enfrentándose a la guerrilla", señaló al considerar que no tienen conexión alguna con lo que los colombianos conocimos como paramilitarismo. El oficial explicó que la estructura de las bandas criminales tienen dos componentes. Uno, es toda la cadena de producción de los alucinógenos a través de redes de 'capos' e incluso alianzas con la guerrilla. 'Pero tiene un segundo elemento, perverso, y son las redes criminales que están sirviendo a estos narcotraficantes. Son delincuentes de todas las pelambres que se venden de banda en banda', explicó". <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/las-bacrim-no-son-paramilitares-comandante-de-las-fmm-16476>

13. Una investigación del diario El Tiempo señala que "Cuatro de los cinco grupos más fuertes -'Urabeños', Erpac, 'Renacer' y 'Paisas'- nacieron con ex 'paras' a la cabeza y siguen en manos de antiguos integrantes de las

autodefensas. El Tiempo estableció que en ese mapa entraron a jugar hace poco ex Auc que no cumplieron con la desmovilización y que tenían línea directa con los máximos jefes de los grupos paras. Aunque en todos los organigramas los hermanos Dairo Antonio y Juan de Dios Úsuga (ambos ex 'paras' y ex guerrilleros del Epl) aparecen como cabezas de los 'Urabeños', autoridades ubican por encima de ellos a otros ex Auc de mayor nivel: Henry de Jesús López, alias 'Mi Sangre', y Armando Alberto Pérez Betancourt, alias 'Camilo'. El primero era ficha de 'Macaco': 'Camilo', que fue mayor del Ejército, fue segundo de Salvatore Mancuso en el 'Catatumbo' y estaba perdido desde el 2005. En la lista de jefes de bandas también hay hijos de ex jefes de las Auc. Ovidio Isaza Gómez o 'Roque', hijo del jefe máximo de los 'paras' del Magdalena Medio, Ramón Isaza, tiene cerca de 50 hombres armados que están trabajando para los 'Paisas'. "Está dedicado totalmente al narcotráfico", dice un informe del DAS sobre 'Roque'. Y algo parecido sucedió con hijos de Hernán Giraldo, el extraditado 'patrón de la Sierra', y de Adán Rojas, otro de los 'históricos' de las bandas 'paras' en Magdalena. En el Bajo Cauca, la disputa por el control del narcotráfico es liderada por mandos medios, que secundaron a tres ex jefes 'paras' extraditados: Mancuso, 'Cuco' Vanoy y 'Macaco'. Allí, el jefe de 'los Paisas' es Rafael Álvarez Pineda, alias 'Chepe', que se desmovilizó con el bloque Mineros, de 'Cuco'. Y un ex 'paisa', también desmovilizado, encabeza la avanzada de los 'Rastrojos' en la zona. Es Ángel de Jesús Pacheco Chancí, 'Sebastián', narco que se coló en la desmovilización del Bloque Central Bolívar y que fue muy cercano a 'Macaco'. (...) 'Los Rastrojos', que son un ejército del narcotráfico anterior a la desmovilización, tienen en las regiones fichas que estuvieron con las autodefensas y que, según informes de autoridades, fueron negociadas por 'Diego Rastrojo', uno de los jefes de la banda. En el suroccidente, su zona de mayor influencia, los jefes de los 'Rastrojos' son ex 'paras' del 'Libertadores del Sur'. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8934981.html

asociados con el tema minero-energético. Sin embargo, es necesario destacar que algunos de estos corredores denotan las lógicas históricas del copiamiento territorial de las guerrillas, sus expectativas de renta y el sentido de sus estrategias.

En este eje también se destaca la actividad de grupos paramilitares que no se desmovilizaron en el marco de la ley de Justicia y Paz o que desmovilizados siguieron actuando o retornaron a sus actividades una vez culminado el proceso, grupos que han querido presentar como bandas emergentes o bandas criminales con objetivos distintos y sin ningún vínculo con lo que en Colombia se ha conocido como el paramilitarismo¹². Del trabajo realizado con las organizaciones sociales populares, así como del seguimiento de prensa, se ha encontrado que las Bacrim expresan un reordenamiento de los grupos paramilitares, se componen de antiguos ex paras, utilizan las mismas prácticas de control social y formas de ejercer la violencia usadas por los paramilitares, entre otros elementos que develan que nos estamos refiriendo al mismo fenómeno¹³.

Proponemos ver otros tres planos muy importantes para el análisis del fenómeno del paramilitarismo y que revierten directamente en la dinámica de la conflictividad social del país. Un primer plano, asociado al control del negocio del narcotráfico; segundo plano, vinculado con un proceso de reordenamiento territorial que posibilite el despliegue de megaproyectos agrícolas, mineros e infraestructurales; y tercer plano, articulado orgánicamente con los dos anteriores, relacionado con una estrategia de control social y poblacional para garantizar el normal desarrollo de la actividad económica, que sirva como contención de los procesos de movilización social popular.

En efecto, el accionar de los grupos paramilitares altera significativamente la organización del proceso social de las comunidades en las que irrumpen. Es preocupante la militarización de la vida civil que sufren los territorios en donde hacen presencia estos grupos. Por ejemplo, durante el año 2010 se dio un reordenamiento de los procesos sociales en muchos municipios del país en donde estos actores armados definían las dinámicas de tránsito, los

espacios de encuentro, ejercían control sobre los cuerpos de las mujeres, las niñas, y personas jóvenes (reglas sobre las maneras de vestir, i.e. prohibición de minifaldas), y la posibilidad de permanencia de ciertos actores populares en sus pueblos, entre otros. La miliatrización de la vida civil tiene consecuencias diferenciales para las personas que habitan dichas comunidades dependiendo de su edad, género, y opción sexual. Así mismo, afecta a aquellos hombres que representan masculinidades diferentes al tipo de masculinidad hegemónica avalada por los actores armados.

Mapa 1. Municipios con presencia de grupos paramilitares 2009



Fuente: Revista Arcanos N 15, Corporación Nuevo Arco Iris 2010.

Las diversas investigaciones tanto oficiales como no oficiales destacan entre los grupos paramilitares más importantes en esta nueva etapa los siguientes, Los Urabeños. Anteriormente, este grupo fue dirigido por Daniel Rendón (conocido también como “Don Mario”). Según documentos policiales, este grupo, que anteriormente utilizó otros nombres, como “Héroes de Castaño” y “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, amplió su área de operaciones de la región de Urabá en Chocó

14. Human Rights Watch (2010), Herederos de los paramilitares. Se puede consultar en <http://www.hrw.org/es/node/88063/section/7>. Es necesario mencionar que no existen datos desagregados por género. Esta situación obedece a un profundo desconocimiento del papel que desempeñan las mujeres en la guerra del país, más no a una falta de la participación de las mismas en el desarrollo de la confrontación armada. Viviana Quintero problematiza de la siguiente manera esta situación "(...) Porque una cosa sí es clara, y es que desconocemos la verdadera dimensión de lo que pasa en la vida de casi todas las mujeres armadas y de lo que ha convertido a algunas de ellas en combatientes, a otras en enfermeras, a otras en cocineras y a otras en anónimas asesinas. Desconocemos qué hacen ellas a la guerra y qué les ha hecho la guerra a ellas, e ignoramos que estos perfiles son precisamente una parte no documentada, que sin querer justificar, les ha dado funciones que estamos en mora de comprender" (El artículo completo se puede consultar en <http://www.elespectador.com/impreso/columna-252129-maleantes-no-salen-web>). Lo mismo ocurre para la información relacionada sobre la participación de los grupos étnicos en el conflicto.

15. En especial los líderes del tema de tierras asesinados desde que salió el proyecto de ley y el reciente pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://cidh.org/Comunicados/Spnish/2011/18-11sp.htm>

16. Según CODHES, en 2009 se había desplazado alrededor de 290 mil personas. Las regiones más afectadas fueron: Antioquia, Bogotá, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Santander, Meta, Bolívar, Huila y Córdoba. En el periodo 2002-2009 la cifra de desplazados ascendió a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 millones de personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que inició el gobierno del presidente Uribe. Se puede consultar en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/7](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/7)

17. El balance durante el segundo semestre del 2010 es bastante preocupante. Asesinatos de líderes campesinos, indígenas y afros que luchaban por los procesos reparación y restitución de tierras; ejecuciones extrajudiciales; más de 15 mil casos de desapariciones forzadas. Entre los grupos más perseguidos por los grupos paramilitares se destacan el Magisterio; Comunidades de Paz como la de San José de Apartadó; organizaciones sociales en especial las del Magdalena Medio, tales como el Servicio Jesuita a Refugiados, Foro Social, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; organizaciones de base de víctimas como Asodesamuba, Aprocob, Funcondesba, Asorvim y 16 de mayo; organizaciones de derechos humanos como Credhos, Espacio de Trabajadores de derechos Humanos, Organización Femenina Popular, Asodev, ACVC y organizaciones sindicales como Sindes, Sinaltrainal y USO. 9784686ACBF6EA5C1257 6D6004460F5/\$file/Codhes+2009.pdf

y Antioquia a nueve departamentos y 79 municipios. Se ha informado que el grupo cuenta con 1.120 miembros (...) Los Rastrojos. Brazo armado del cartel de narcotraficantes del Norte del Valle. Los documentos oficiales indican que operan en 10 departamentos y 50 municipios, cuentan con 1.394 miembros y están bajo el mando de Javier Antonio Calle Serna (conocido también como "El Doctor") (...) Los Paisas. Múltiples fuentes expresaron a Human Rights Watch que son los herederos del líder paramilitar Don Berna y que tienen vínculos con su "Oficina de Envigado", organización criminal que opera en Medellín. Los documentos oficiales indican que los Paisas operan en 7 departamentos y 45 municipios y cuentan con 415 miembros; se dice que su líder es Fabio León Vélez Correa (conocido también como "Nito") (...) Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano o Erpac. Grupo dirigido por Pedro Oliverio Guerrero Castillo (conocido también como "Cuchillo"). El Erpac opera principalmente en las llanuras que se encuentran al este de Bogotá, en los departamentos de Meta, Casanare, Vichada y Guaviare, aunque los informes policiales indican que también tiene presencia en Arauca y Guainia. La policía estima que cuenta con 770 miembros (...). Además, la policía informa que ha identificado los siguientes grupos: *Renacer: opera en 11 municipios del departamento de Chocó bajo las órdenes de José María Negrete (conocido también como "Raúl"), y que cuenta con 100 miembros. *Nueva Generación: opera en tres municipios de Nariño, bajo las órdenes de Omar Grannoble (conocido también como "El Tigre"), y que cuenta con 114 miembros, *Los del Magdalena Medio: opera en ocho municipios en cuatro departamentos y cuenta con 80 miembros¹⁴.

La dinámica de estos grupos se vincula directamente con buena parte de las acciones violentas registradas durante el 2010 entre las que se destacan las masacres, los asesinatos a hombres y mujeres líderes populares¹⁵, los feminicidios, los actos de violencia sexual en el marco del conflicto, los desplazamientos¹⁶, la criminalización de la protesta social¹⁷ y otras violaciones a los derechos

humanos. Para el caso específico de afectaciones de género podemos señalar que todas las partes involucradas en el conflicto atacan deliberadamente a mujeres y niñas para explotarlas como esclavas sexuales, para sembrar el terror en las comunidades y facilitar así el control militar del territorio, para obligar a familias enteras a huir de sus casas y poder apropiarse de las tierras abandonadas y para vengarse del enemigo. Se ataca también a mujeres en represalia por sus actividades como defensoras de los derechos humanos.

Se puede señalar que más de 100 organizaciones que trabajan por los derechos humanos, organizaciones sociales, campesinas, de mujeres, de afrodescendientes, de indígenas, LGTB, entre otras, fueron blanco de amenazas por parte de actores armados ilegales o desconocidos, usando correos electrónicos, panfletos, mensajes de texto y llamadas telefónicas intimidantes.

Y finalmente, podríamos identificar un quinto eje de análisis, *asociado con las movilizaciones sociales* que expresan y lideran la posibilidad de construir proyectos de sociedad alternativos al establecido por las élites. Estos proyectos no son solo expresiones de reivindicaciones parciales por insatisfacción de derechos; son mucho más amplios, dan cuenta de la existencia de diversas y diferenciadas concepciones de mundo que le apuestan a la construcción de órdenes sociales realmente incluyentes y con sentidos emancipatorios.

Se destacan dos procesos de movilización social que se han venido desarrollando desde hace algunos años y que durante el 2010 lograron convocar una amplia participación de diversas organizaciones sociales populares (estudiantiles, sindicales, campesinas, indígenas, afro-colombianas, mujeres, trabajadores, desempleados, jornaleros, trabajadores informales, desplazados, entre otros). El primero, la Marcha Patriótica, Cabildo Abierto Nacional por la Independencia y Soberanía, realizado los días 19, 20 y 21 de julio de 2010 el cual se organizó en torno a los siguientes cabildos temáticos: 1. Soberanía Nacional 2. Derechos Económicos y Sociales 3. Trabajo y Producción. 4. Problemática Agraria 5. Problemática Urbana 6. Cultura y Medios de Comunicación 7. Comunidades Étnicas 8. Conflicto Social armado y Paz con Justicia Social 9. Organización Popular y el congreso de los pueblos. El segundo, El Congreso de los Pueblos el cual se desarrolló en Octubre y trabajó en torno a los siguientes temas: 1. Tierra y territorio; 2. Economía para la vida y contra la legislación del despojo; 3. Construyendo poder para el buen vivir; 4. Cultura, diversidad y ética; 5. Vida, justicia y caminos para la paz; 6. Violación de derechos y Acuerdos incumplidos y 7. Integración de los pueblos y globalización de las luchas.

Expresiones de la conflictividad socio territorial en las regiones de trabajo del ONP

En los párrafos anteriores identificamos cinco ejes centrales para el análisis de las dinámicas de la conflictividad socioterritorial en Colombia: 1. Disputas en torno

recursos naturales estratégicos; 2. La definición de una nueva espacialidad urbana; 3. Los conflictos generados por la insatisfacción de mínimos vitales en la población; 4. Multi variables del conflicto interno armado; y 5. Las movilizaciones sociales.

Teniendo como marco de referencia dichos elementos, en este momento del texto se desarrollará una aproximación a la manera como estos ejes expresan y asumen unas dinámicas muy específicas en cada una de las cuatro regiones en donde el OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ se encuentra desarrollando su trabajo. Se pretende proporcionar una caracterización general sobre los territorios, actores y variables que posibilitan entender la especificidad de los conflictos que se viven en las regiones y los rasgos novedosos que dan cuenta de las expresiones contemporáneas de los mismos, a juicio de los liderazgos populares.

Un análisis más sistemático de cada uno de los conflictos lo realizaremos en el siguiente momento, en donde a partir de la agregación analítica por ejes temáticos¹⁸ intentaremos construir miradas que posibilitan identificar encuentros y desencuentros, posibilidades de articulación de las luchas y de las iniciativas de paz entre los conflictos temáticamente próximos pero regionalmente distantes.

Región Caribe

El *Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, Región Caribe* (Mapa 2, plegable) recoge el grueso de los conflictos identificados por los líderes y lideresas de las organizaciones sociales populares que participan en el ONP. Los insumos centrales para la construcción del mapa fueron las relatorías de los talleres y la cartografía participativa construida durante todo el primer año de trabajo. Alguna información adicional se reconstruyó a partir del seguimiento de prensa y el trabajo documental realizado por el equipo de investigadores. En este mapa de la conflictividad de la región Caribe, es posible ubicar espacialmente los conflictos culturales, ambientales (vinculados en su mayoría con la explotación minera que se presenta en el territorio), por desarrollo infraestructural, por tierras y los procesos de despojo y desplazamiento forzado a los campesinos y campesinas, por presencia de actores armados, entre otros. Es necesario reiterar que este mapa refleja la percepción que tienen los sectores sociales populares sobre los conflictos que viven en sus territorio.

En la región Caribe el ONP ha priorizado el trabajo en cinco territorios: 1. La zona de Ciénaga Grande en los municipios de Pueblo Viejo – Palermo, Sitio Nuevo, Pueblos Palafitos, Zona Bananera y Ciénaga. 2. La región de los Montes de María en Ovejas, Chalán, San Antonio de Palmito, Los Palmitos, Morroa, Colosó, San Juan Nepomuceno, Carmen de Bolívar, Marialabaja y Mahates. 3. Departamento del Cesar, en Valledupar, Aguachica, Becerril, Pueblo Bello, Codazzi. 4. La baja Guajira, principalmente Riohacha. 5. Territorio wayúu de la alta y media Guajira.

Esta región se caracteriza por estar constituida por una predominancia de tierras bajas y planas, aunque hay una parte del territorio que se encuentra enmarcado por

18. Recordemos como lo señalamos en notas anteriores la diferencia analítica y metodológica que existe entre ejes temáticos y ejes de análisis.

las estribaciones de las tres cordilleras, específicamente en Córdoba, Bolívar y Cesar. Adicionalmente, en la región se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, que se destaca por ser una de las mayores fuentes hídricas para la región. Dentro del sistema de producción y transporte del recurso hídrico, se destaca la parte correspondiente a la zona sur, en donde se localiza la región de La Mojana, una zona de humedales productivos pertenecientes a la depresión momposina. En la región norte, en los departamentos de Bolívar, Magdalena y Atlántico, existe otro número importante de cuerpos de agua, entre ciénagas y otros ríos menores. Se destaca la Ciénaga Grande de Santa Marta y el delta del Río Magdalena. Atendiendo a estas y otras características es posible señalar que la región Caribe presenta ventajas desde sus componentes físicos en relación a la posición geoestratégica tanto en el ámbito local, regional, como internacional, cuestión derivada de las dos salidas al mar.

Como lo hemos venido señalando a lo largo de este texto, la dinámica de la conflictividad social territorial se explica y define a partir de una multiplicidad de elementos que engloban desde factores socioeconómicos hasta los rasgos culturales e identitarios que configuran los procesos del relacionamiento social. Para el caso específico de la región Caribe, encontramos que su diversidad poblacional (comunidades palenqueras, pueblos indígenas, comunidades campesinas, entre otros), la violencia de género, el carácter estratégico de su territorio para el negocio del narcotráfico y el despliegue de diversos megaproyectos agrícolas e infraestructurales, su configuración como zona de frontera y punto de salida de los productos de exportación nacional, la riqueza minera de sus suelos en especial la asociada al carbón¹⁹, su riqueza hídrica²⁰, sus deficiencias en infraestructura social propia del abandono estatal y los elevados niveles de corrupción institucional, entre otros múltiples elementos, se constituyen en ejes centrales para el análisis de los conflictos propios de la dinámica social Caribeña.

El trabajo realizado durante este primer año con las organizaciones sociales populares que han confluído en torno al ONP ha posibilitado avanzar en la identificación de alrededor de 207 conflictos que al decir de las personas participantes cobran una centralidad en la estructuración del proceso social de la región en su conjunto. Por el impacto, la incidencia e incluso la crudeza que han asumido algunos de éstos en la región, hemos priorizado el trabajo en los conflictos asociados con: i. El Narcotráfico y actores armados, vinculado con el eje de las multivariantes del conflicto y ii. Los megaproyectos mineros, agroenergéticos e infraestructurales, articulado con los ejes 1 y 2 sobre disputa recursos naturales estratégicos y la definición de una nueva espacialidad urbana y rural.

Sin embargo, como se puede apreciar en el Mapa de la conflictividad de la región Caribe (plegable), los conflictos por deficiencia en la prestación de servicios públicos, por el derecho al trabajo, por daños ambientales, por el desarrollo de proyectos turísticos, por explotación forestal, y los conflictos culturales, son centrales a la hora de comprender la dinámica de la conflictividad regional en su conjunto.

19 Según datos suministrados por la Gobernación del Atlántico en 2009, "En minería la producción de la Costa Atlántica aporta un 25% del total nacional, se encuentra el yacimiento del Cerrejón en La Guajira donde se localiza la tercera parte de la reserva de carbón del país, en la Jagua y la Loma en el Cesar, se encuentran yacimientos de significativa magnitud y en Córdoba y Sucre se han identificado grandes zonas carboníferas. Las principales fuentes de gas natural seco se encuentran ubicadas en La Guajira y representan el 73% de las reservas probadas del país, el único yacimiento níquel en explotación, está ubicado en Cerrromatoso (Córdoba) y parte de sus reservas son equiparables a las mejores del mundo por su alto tenor". Se puede consultar en <http://www.regioncaribe.org/documentos/elcolombiano.pdf>

20. la importancia de los departamentos de la Costa Caribe en la oferta nacional de agua, de las 356.301 hectáreas con que cuenta Colombia 87.869,3 están en la Costa Caribe y constituyen el 25% del total de hectáreas ocupadas por los cuerpos de agua en el país. Sobresale la región en el caso de las ciénagas, pues contiene el 82% de todas las ciénagas de Colombia. Datos contenidos en los de economía regional del Banco de la República, se pueden consultar en <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-73.pdf>



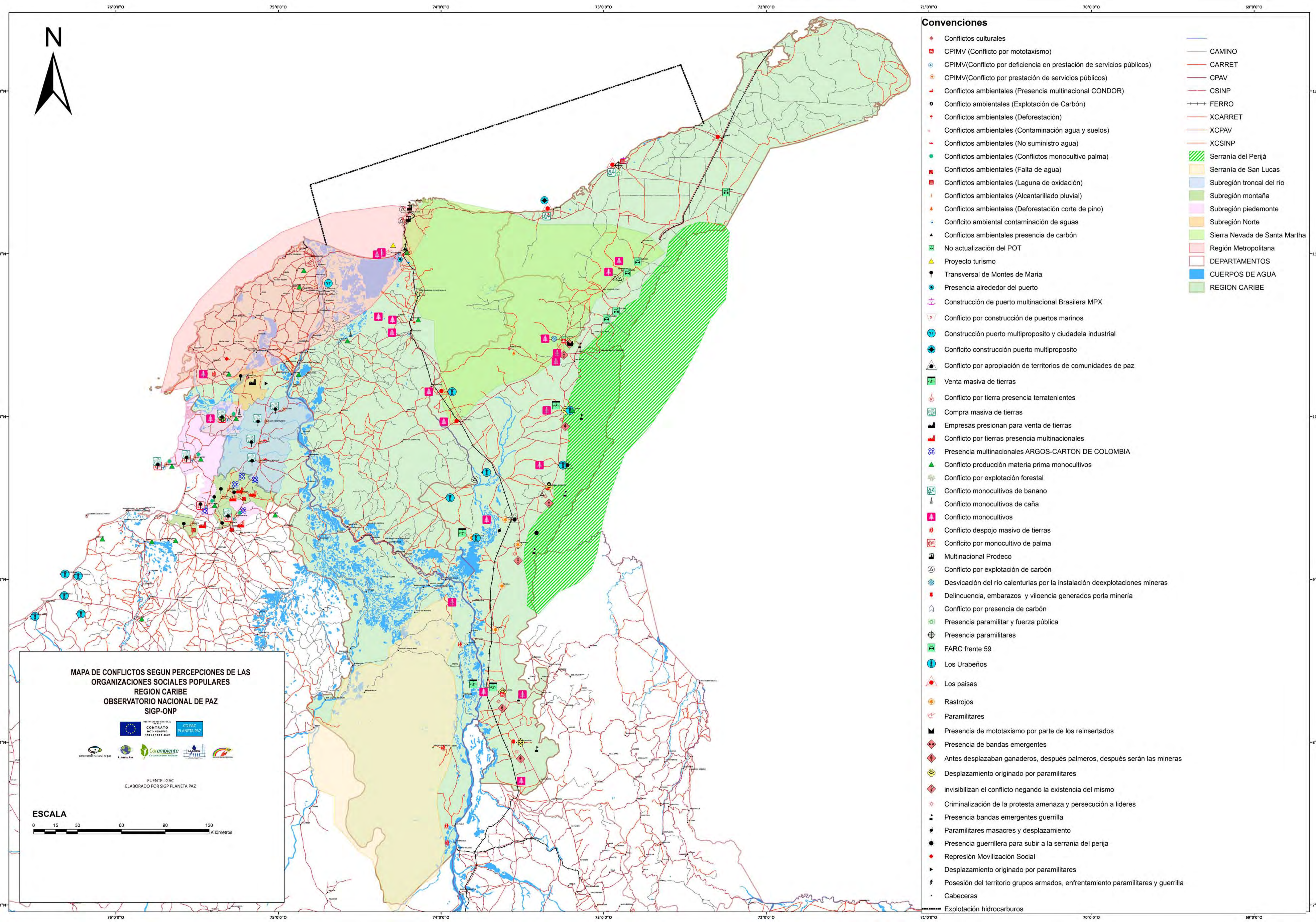
Convenciones

- Conflictos culturales
 - CPIMV (Conflicto por mototaxismo)
 - CPIMV(Conflicto por deficiencia en prestación de servicios públicos)
 - CPIMV(Conflicto por prestación de servicios públicos)
 - Conflictos ambientales (Presencia multinacional CONDOR)
 - Conflicto ambientales (Explotación de Carbón)
 - Conflictos ambientales (Deforestación)
 - Conflictos ambientales (Contaminación agua y suelos)
 - Conflictos ambientales (No suministro agua)
 - Conflictos ambientales (Conflictos monocultivo palma)
 - Conflictos ambientales (Falta de agua)
 - Conflictos ambientales (Laguna de oxidación)
 - Conflictos ambientales (Alcantarillado pluvial)
 - Conflictos ambientales (Deforestación corte de pino)
 - Conflicto ambiental contaminación de aguas
 - Conflictos ambientales presencia de carbón
 - No actualización del POT
 - Proyecto turismo
 - Transversal de Montes de Maria
 - Presencia alrededor del puerto
 - Construcción de puerto multinacional Brasileira MPX
 - Conflicto por construcción de puertos marinos
 - Construcción puerto multipropósito y ciudadela industrial
 - Conflicto construcción puerto multipropósito
 - Conflicto por apropiación de territorios de comunidades de paz
 - Venta masiva de tierras
 - Conflicto por tierra presencia terratenientes
 - Compra masiva de tierras
 - Empresas presionan para venta de tierras
 - Conflicto por tierras presencia multinacionales
 - Presencia multinacionales ARGOS-CARTON DE COLOMBIA
 - Conflicto producción materia prima monocultivos
 - Conflicto por explotación forestal
 - Conflicto monocultivos de banano
 - Conflicto monocultivos de caña
 - Conflicto monocultivos
 - Conflicto despojo masivo de tierras
 - Conflicto por monocultivo de palma
 - Multinacional Prodeco
 - Conflicto por explotación de carbón
 - Desviación del río calenturías por la instalación de explotaciones mineras
 - Delincuencia, embarazos y violencia generados por la minería
 - Conflicto por presencia de carbón
 - Presencia paramilitar y fuerza pública
 - Presencia paramilitares
 - FARC frente 59
 - Los Urabeños
 - Los paisas
 - Rastrojos
 - Paramilitares
 - Presencia de mototaxismo por parte de los reinsertados
 - Presencia de bandas emergentes
 - Antes desplazaban ganaderos, después palmeros, después serán las mineras
 - Desplazamiento originado por paramilitares
 - invisibilizan el conflicto negando la existencia del mismo
 - Criminalización de la protesta amenaza y persecución a líderes
 - Presencia bandas emergentes guerrilla
 - Paramilitares masacres y desplazamiento
 - Presencia guerrillera para subir a la serranía del perija
 - Represión Movilización Social
 - Desplazamiento originado por paramilitares
 - Posesión del territorio grupos armados, enfrentamiento paramilitares y guerrilla
 - Cabeceras
 - Explotación hidrocarburos
- CAMINO
 - CARRET
 - CPAV
 - CSINP
 - FERRO
 - XCARRET
 - XCPAV
 - XCSINP
 - Serranía del Perijá
 - Serranía de San Lucas
 - Subregión troncal del río
 - Subregión montaña
 - Subregión piedemonte
 - Subregión Norte
 - Sierra Nevada de Santa Martha
 - Región Metropolitana
 - DEPARTAMENTOS
 - CUERPOS DE AGUA
 - REGION CARIBE

MAPA DE CONFLICTOS SEGUN PERCEPCIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES POPULARES REGION CARIBE OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ SIGP-ONP

FUENTE: IGAC
ELABORADO POR SIGP PLANETA PAZ

ESCALA
0 15 30 60 90 120 Kilómetros



21. Estudios del Observatorio del Programa Presidencial de DH Y DIH de la Vicepresidencia de la República señalan que “los casi treinta ríos principales y medio centenar de pequeños afluentes secundarios son utilizados como corredores estratégicos que usan los diferentes actores de la confrontación para comunicar las distintas caras de la Sierra, creando una red de interconexión entre los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira, así como de las zonas planas con las zonas medias y altas y a su vez de éstas con el mar Caribe (...) Su proximidad al mar facilita el contrabando, el aprovisionamiento de armas y de municiones así como el narcotráfico. Además es un corredor estratégico que se extiende desde la frontera con Venezuela hasta la región de Urabá y que incluye las regiones del Cesar y la Ciénaga Grande de Santa Marta, en camino hacia Córdoba”. Se puede consultar en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Pna/documents/2010/magdalena/magdalena.pdf>

22. La elevada intensidad de la violencia en esta zona responde al propósito de los bandos en competencia de controlar posiciones geográficas, el sistema vial y, en particular, la carretera troncal que atraviesa la zona pasando por los municipios de Sincelajo, Corozal, Los Palmitos, Ovejas, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Calamar, con ramales a San Pedro, Sincé, San Benito Abad, Tolúviejo, Tolú, San Marcos, San Onofre, Zambrano, El Guamo, Mahates y María La Baja. Así mismo, son objeto de disputa armada los corredores naturales, como el arroyo Alférez que atraviesa la región de occidente a oriente desde el municipio de Colosó en Sucre hasta Zambrano en Bolívar pasando por El Carmen. Este último municipio es el objetivo más codiciado en la disputa armada por cuanto es el centro económico más importante y esencial en la logística y obtención de recursos para las organizaciones ilegales. Ver: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/montes/montes.pdf

23. Se recomienda ver los informes citados del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República

Narcotráfico y actores armados

La región Caribe presenta varios corredores estratégicos tanto para la movilidad de los actores armados como para el tráfico de drogas y armas²¹. La Sierra Nevada de Santa Marta se ubica como una ecoregión estratégica para el cultivo y tráfico de la coca. Según estudios realizados, la incursión de las AUC en la Sierra tuvo entre sus propósitos centrales apoderarse del negocio del narcotráfico e interrumpir los corredores de movilidad que tenía la insurgencia entre la Serranía del Perijá, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande del Magdalena.

En el departamento del Magdalena, la zona de la troncal se ha configurado como territorio estratégico para el transporte de la droga a los puertos clandestinos ubicados en las riberas del mar Caribe y como corredor de movilidad entre el sur de Bolívar, el Cesar, la Guajira y el Atlántico. De igual manera, los municipios del Atlántico conforman otro corredor de movilidad y de apoyo logístico que, por distintos lugares de las riberas del río Magdalena, por sus ciénagas y caños, facilita el acceso de los grupos armados ilegales a la Sierra Nevada de Santa Marta, por los municipios de Sitionuevo, Pueblo Viejo y Ciénaga (Magdalena). Así mismo, es el paso obligado de los actores irregulares que provienen del norte del departamento de Bolívar y de regiones como los Montes María²², en particular, del municipio de Carmen de Bolívar²³. En la parte sur del departamento de Bolívar, en la región conocida como la Serranía de San Lucas, se encuentran importantes cultivos de coca y la zona de Montes de María, en la parte norte del departamento, es un corredor de tráfico no solo de la droga producida al sur sino también la proveniente del bajo Cauca.

Este carácter estratégico que asume el territorio caribeño en su conjunto tanto para el negocio del narcotráfico como para el desarrollo de otras actividades económicas de carácter legal (ganadería, cultivos de palma, minería) e ilegal (apuestas, tráfico de armas, contrabando de gasolina) es central para explicar la dinámica paramilitar en la región en el escenario contemporáneo.

Lo que se ha venido llamando como rearme paramilitar en los últimos años ha generado un incremento sistemático en los índices de la violencia de la región en su conjunto. Para el 2010 entre los departamentos más afectados por el accionar de estos grupos se encuentra Córdoba y Sucre donde ha sido intensa la confrontación armada por el control de los territorios. Según reportes de la Policía de Sucre se asiste a una nueva incursión de las bandas emergentes en el departamento, especialmente por la subregión Golfo de Morrosquillo.

“A inicios de 2010, se disputaban los corredores estratégicos de Córdoba principalmente tres estructuras armadas ilegales post-desmovilización: los Urabeños, que se hacen también llamar Águilas Negras, Los Paisas y Los Rastrojos. En 2010, según fuentes policiales, los Urabeños seguían controlando entre el 60 y el 70 % de los corredores estratégicos de Córdoba ubicados principalmente al occidente del departamento en el Alto Sinú (Valencia, Tierralta), San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes, Puerto Escondido, Los Córdoba, Canalete, mientras Los Paisas hacían

24. Ver el Informe del observatorio internacional DDR del año 2010, se puede consultar en http://www.toledopax.org/uploads/CITpax_Tercer_Informe_Colombia_parte_DDR.pdf

25. Entre los actores armados con presencia en la Guajira destacamos: *Los Rastrojos con fuerte presencia en barrios periféricos de Riohacha; *Los paisas (Estructura de la Alta Guajira, Estructura de Riohacha y Dibulla.) Este grupo tiene influencia y control sobre una amplia zona de la Alta Guajira en el municipio de Uribia. *Los Urabeños con un área de influencia en todo el corredor de la troncal del Caribe que de Riohacha conduce a Dibulla y en el municipio de Fonseca. También tiene presencia las guerrillas de las FARC Frente 59 "Resistencia Wayúu" con un área de influencia en partes medias y altas de la Serranía del Perijá, a lo largo de la frontera internacional con Venezuela principalmente en jurisdicción de los municipios de Maicao, Albania, Barrancas, Fonseca, Villanueva, El Molino y La Jagua del Pilar y el ELN.

26. Entre los actores armados con presencia en el Cesar destacamos: *Los Rastrojos que controlan los corredores de movilidad en algunos municipios del Centro del Cesar, entre los que se pueden mencionar Pelaya, Pailitas, Curumaní, Chiriguaná, Chimichagua y Bosconia. * Los Urabeños con un área de influencia sobre las jurisdicciones de los municipios de El Copey, El Paso, Astrea, Chimichagua, La Jagua de Ibirico, Agustín Codazzi y Becerril. * Los Paisas tiene influencia principalmente en los municipios de El Copey y Bosconia. *Y las guerrillas de las Farc y el ELN, las primeras con un área de influencia en las partes medias y altas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, a lo largo de la frontera internacional con Venezuela y en Valledupar.

27. Estos elementos han sido ampliamente señalados por las y los participantes de los talleres del ONP realizados en la Costa Caribe.

28. Múltiples manifestaciones de diversos sectores por insuficiencia en políticas sociales, se destacan las acciones de los desplazados por no pago de subsidios y de padres de familia

por precarias condiciones en las infraestructuras escolares. Encontramos que ha sido notoria la movilización en esta región –en contraste con las otras tres regiones del país en que trabaja el ONP- por deficiencias en los sectores de salud y educación.

29. Los sindicatos en varias ocasiones han denunciado casos de corrupción al interior de las entidades prestadoras de servicios públicos, en especial las de salud, lo que podría explicar que algunos de sus miembros fueron asesinados. Un municipio donde los sindicalistas han denunciado públicamente la corrupción administrativa es Soledad. De acuerdo con los sindicalistas, las autodefensas y en la actualidad las bandas criminales intervienen en el manejo de los sectores de la educación y la salud.

presencia principalmente al oriente del departamento, controlando (con los Rastrojos) gran parte del Alto San Jorge (Montelíbano, Puerto Libertador, Planeta Rica), y las rutas hacia San Antero y San Andrés de Sotavento. Hasta el primer semestre de 2010, muy poco se conocía de la presencia de Los Rastrojos en Córdoba. Después de su entrada en el departamento en abril de 2009, los Rastrojos se aliaron con Los Paisas, pero muy pocos de sus cabecillas en Córdoba habían sido capturados, hasta el punto de no saber exactamente si tenían realmente presencia en el departamento. Las principales zonas de confrontación entre estructuras armadas ilegales post-desmovilización son los corredores estratégicos y de movilidad para trasladar la droga de las principales zonas de producción en el Alto San Jorge y el Nudo de Paramillo, hasta la costa Caribe Golfo de Urabá y Golfo de Morrosquillo²⁴.

Este fenómeno también es muy fuerte en los departamentos de la Guajira²⁵ y el César²⁶ donde no solo está en juego el control de corredores de movilidad para el tráfico de drogas y armas, sino que también involucra asuntos relacionados con el control del tráfico de gasolina, la protección a las multinacionales que se encuentran desarrollando megaproyectos de explotación minera en la zona, control del pequeño comercio como son las tiendas de barrio, entre otros²⁷.

La estrategia paramilitar en la región Caribe también ha perseguido un control de la organización social apoyándose en prácticas de criminalización de los procesos de resistencia que expresan la oposición al despliegue de la estrategia de desarrollo extractivista y privatista imperante²⁸. Las amenazas y desapariciones de hombres y mujeres líderes populares y sindicalistas²⁹, las extorsiones al personal docente, el desplazamiento forzado de comunidades con territorios estratégicos para el desarrollo de los nuevos negocios, los panfletos que circulan en los pueblos definiendo territorios de circulación, horarios y espacios de socialización, entre otros, son expresiones de esta reorganización social que persigue el fenómeno del paramilitarismo en el territorio caribeño. En el mapa de

la conflictividad de la región Caribe podemos apreciar presencia de paramilitares en cabeceras municipales, asociados con el control del negocio del mototaxismo. Así como, la presencia por grupos: Urabeños, paisas y rastrojos. También podemos identificar territorios en los cuales se han destacado procesos de criminalización de la protesta social, amenaza y persecución de líderes.

El desarrollo del conflicto armado ha afectado de manera dramática a pueblos indígenas como los Embera Katios, los Zenúes, los Wiwa, Kogui y los Kankuamos³⁰. Esta situación ha sido denunciada por las comunidades indígenas,

Queremos llamar la atención sobre las relaciones estrechas existentes entre la pretensión del control y dominio territoriales por parte de los grupos paramilitares sobre el resguardo de la Alta y Media Guajira y los megaproyectos de desarrollo que se están implementando o se piensan ejecutar en la región, sobre todo los referentes a exploraciones petroleras sobre el litoral Caribe, la construcción de gasoductos, la ampliación de Puerto Bolívar, el Parque Eólico “Jepírrachi” y diversos proyectos etnoturísticos para el Cabo de la Vela y su entorno. De otro lado, la pretensión de dominio territorial de grupos paramilitares sobre significativas áreas fronterizas con Venezuela, hacen parte de una estrategia planificada para tender un cerco de control paramilitar a lo largo de esta frontera y ejercer presión sobre el proceso democrático que tiene Venezuela (Autoridades wayuu).

Las mujeres también han sido un grupo social altamente afectado por la violencia paramilitar en el Caribe. Estudios de la Corporación Nuevo Arco Iris señalan que la costa Atlántica es de las regiones del país en donde las mujeres han sido más objeto de violaciones, amenazas y asesinatos a manos de grupos paramilitares, quienes encuentran en la violencia sexual un mecanismo de control social. Cifras de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar reflejan que el grueso de mujeres desplazadas en su departamento reconoce haber sido objeto de intimidaciones antes del desplazamiento.

Tenemos entonces que el accionar de lo que se ha llamado recientemente desde los medios oficiales como bandas criminales, no es otra cosa que la reorganización paramilitar que se constituye en estrategia central tanto para garantizar el negocio del narcotráfico, como el control de territorios importantes para el despliegue de megaproyectos agrícolas y minero extractivistas.

Esta situación no solo se presenta en el Caribe, es un fenómeno que se desarrolla a lo largo y ancho del territorio nacional develando los rasgos mafiosos y criminales que han asumido sectores políticos y económicos. En efecto, el paramilitarismo dejó de ser visto como una simple fuerza de seguridad privada (de los grandes terratenientes y de algunos narcotraficantes) o un instrumento de lucha contra la subversión, para asociarse a un esquema mucho más complejo que involucró un proyecto político y económico de corte terrateniente y mafioso que expresaba la conformación de una nueva distribución del poder, un proceso de reconstitución de la elite entre capitales lícitos e ilícitos³¹.

30. Es necesario señalar que las acciones de militarización por parte de las fuerzas del Estado también generan profundos problemas en las comunidades, en los talleres los indígenas kankuamos han denunciado la militarización de la vida civil de la que han venido siendo objeto por el despliegue del plan de consolidación en su territorio.

31. El profesor Medina Gallego ha planteado esta situación del siguiente modo, (...) un proceso de negociación de la distribución del poder entre la élite tradicional de terratenientes, industriales, comerciantes, banqueros y su clase política, con una nueva élite conformada por narcotraficantes, paramilitares y traquetos –el crimen organizado– que se incorporan a los escenarios de la economía y la política con la respectiva cobertura institucional resultante de ese pacto de poderes (Medina, 2008:108-109).

Megaproyectos: mineros, agroenergéticos e infraestructurales

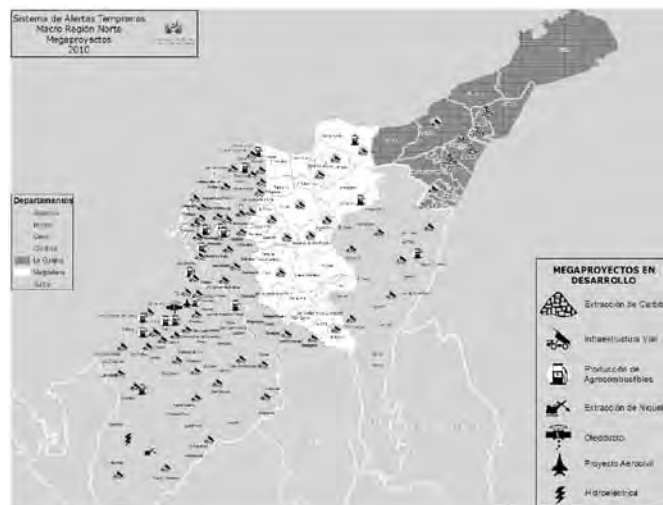
La disputa por el territorio es el eje central de análisis de este proceso. Una disputa entre un territorio como lo hemos venido trabajando en el ONP, entendido como abrigo, espacio de vida, de identidad y de encuentro contra un territorio entendido como recurso, objeto de expropiación, que se asume y concibe desde el lucro y la posibilidad de acumulación de capital. Y es precisamente en esta contrariedad que se explican estos conflictos de territorialidades.

Para el caso de la región Caribe encontramos que actualmente y en el marco de la estrategia de desarrollo nacional se han venido desplegando una serie de megaproyectos infraestructurales mineros y agroextractivistas que han impulsado un reordenamiento territorial en el cual la pequeña propiedad, la de las economías campesinas e indígenas, se constituyen en obstáculos en la apuesta por consolidar a la región bajo un modelo minero agro extractivista.

Se resalta en la reconfiguración territorial cómo en toda la franja del litoral caribeño (Mapa 2) existe en la actualidad una fuerte presencia de cultivos de palma. También tienen presencia significativa las grandes minas para extracción de carbón en la Guajira³², las cuales han generado múltiples afectaciones a las comunidades indígenas de la región, tal como ellas lo han planteado en los talleres del ONP. Se detacan también, los diversos proyectos de infraestructura vial entre los que sobresalen algunas obras como la Avenida de las Américas, en el marco de la denominada Ruta del Sol, que agilizaría la conexión entre la Costa y Bogotá, y las obras viales que permiten la conexión de la costa caribeña colombiana con la venezolana, que facilitarían el tránsito de mercancías hacia los mercados europeos y asiáticos y que guardan un estrecho vínculo con la IIRSA, a través de lo que se conoce como el eje Andino y su proyecto del corredor vial Santa Marta-Paraguachón-Maracaibo-Barquisimeto-Acarigua.

32. El conflicto que se presenta en el corregimiento Tabaco-Hatonuevo en este departamento recrea esta situación, Tabaco era un territorio ubicado en la parte baja de la Guajira o en la llamada "baja Guajira", ocupado históricamente por comunidades negras. En dicho corregimiento habitaban cerca de 1.200 personas entre mujeres, niños, ancianos y hombres comprendidos en un total de 400 familias que se dedicaban, según sus tradiciones culturales, a actividades del campo tales como la agricultura, la pesca artesanal, la cría de animales para el consumo propio y en ocasiones el comercio de estos, con el fin de obtener algunos recursos necesarios para su sustento. Sin embargo, la explotación carbonífera que viene desarrollando CARBOCOL desde principios del siglo XXI, apoyado en tácticas de presión y coacción a la comunidad, ha generado un profundo desplazamiento poblacional.

Mapa 3. Megaproyectos en la región Caribe



Fuente: Defensoría del Pueblo - Región Caribe -2010

Entre los principales conflictos asociados al despliegue de los megaproyectos e identificados por los miembros de las organizaciones sociales populares que participan en la construcción del ONP en la región Caribe encontramos en el departamento de la Guajira disputas por la propiedad de la tierra, principalmente en la carretera Troncal del Caribe sobre la SNSM y en el corredor minero agropecuario en donde se ha venido generando un sangriento mercado de tierras; la construcción de la laguna de oxidación³³ que ha generado un fuerte proceso de resistencia de las comunidades que están alrededor del proyecto -particularmente de los Wayúú- ya que implicaría cortar los flujos naturales de agua (Arrollo de Guerrero); la instalación de un basurero a cielo abierto y ocupación de parte de su territorio ancestral; la erosión costera generada por la construcción de espolones en Riohacha que está afectando principalmente a las comunidades indígenas. Otro megaproyecto que ha generado la emergencia de un fuerte conflicto en la región es la construcción del puerto multipropósito Brisa, en Dibulla.

También se destacan conflictos que han emergido en torno a la pérdida del territorio tradicional de los Wayúú por la expansión urbana que se está viviendo en el departamento, así como por la ampliación portuaria de la Macoya y los conflictos por la compra de tierras para permitir el paso del gasoducto de Promigas. Es necesario mencionar que el despliegue de todos estos megaproyectos en la Guajira, como en casi todos los departamentos de la región, ha violado el derecho de consulta previa, bien sea dicen las y los líderes indígenas “porque no las respetan, no las hacen, o las que hacen son realizadas bajo engaños a la población”. De igual manera, se destacan los altos niveles de corrupción administrativa en las contrataciones y ventas de predios aledaños a los proyectos portuarios, utilizando información privilegiada de la administración.

En el departamento del Cesar sobresalen los conflictos por la explotación de carbón a cielo abierto en el municipio de la Jagua de Ibirico, en donde se desvió el curso del río Calenturitas para favorecer el desarrollo de la zona carbonífera controlada por las grandes empresas de minería industrial. La manera como se está realizando la explotación y el transporte de este mineral ha generado fuertes problemas de contaminación ambiental.

Esta situación es problematizada por una líder indígena de la comunidad yukpa de la siguiente manera:

Para la comunidad yukpa la explotación minera vulnera su territorio porque como indígenas siempre cuidamos los recursos naturales, el agua, los ríos, los bosques y las especies animales que se encuentran en la región. Y más que esto sirve para mantener el oxígeno y el agua que no sería solo para los indígenas sino para el mundo. Nosotros tenemos unos sitios sagrados que no se pueden llegar a esos sitios, pero sin embargo, por la apropiación de nuestros territorios han violado esos sitios sagrados, han querido hacer investigaciones en esos sitios sagrados que para nosotros como lo indica son sagrados y han querido hacer investigaciones.(...) ustedes saben que la explotación minera lo que trae es contaminación, entonces hay que evitar eso,

33. Las lagunas de oxidación son “excavaciones de poca profundidad en las cuales se desarrollan microbios compuestos por bacterias, algas y protozoos capaces de eliminar patógenos relacionados con excrementos humanos sólidos y materia orgánica, causantes de enfermedades gastrointestinales como el cólera, el parasitismo, la hepatitis y otras. Es un método considerado fácil y eficiente para tratar aguas residuales provenientes del alcantarillado sanitario. Se trata de redes que atrapan y separan los elementos sólidos. En etapas siguientes el agua y sus residuos pasan a un sistema de lagunas donde permanecen en contacto con el aire, experimentando un proceso de oxidación y sedimentación, transformándose así la materia orgánica en otros tipos de nutrientes que pasan a formar parte de una comunidad de plantas y del ecosistema bacteriano acuático” Pese a las bondades con que se han querido dotar a este mecanismo, estas lagunas han sido ampliamente rechazadas por las poblaciones, ya que argumentan que la construcción de esta lagunas tienen efectos colaterales adversos que son nocivos al ambiente y la salud humana. <http://semana.com.ve/article.php?id=16>

por eso es el interés de nosotros porque el territorio es nuestra vida como indígenas ¿por qué el gobierno defiende los intereses de la explotación? Por los ingresos de regalías tanto locales, regionales y nacionales, porque cuando alguna multinacional va hacer una explotación tienen intereses las alcaldías, los departamentos y la nación. Entonces esas regalías se dan con el supuesto desarrollo por la cual habla el mundo, el interés de salud, carretera, empresas y muchas que influyen en ese desarrollo. (...), se apropian del territorio para no concertar con las comunidades, entonces hacen la negociación más facilista. Las multinacionales defienden los intereses propios, sus recursos económicos ellos invierten pero también sacan entonces ese el interés de la multinacional o sea la rentabilidad de las multinacionales. Ahí también incluimos a los paramilitares ¿Por qué? Porque los paramilitares defendían los intereses de esas multinacionales, el territorio donde están hoy situada las multinacionales fueron defendidos por los paramilitares ¿Por qué? Porque estas les pagaban, incluso hasta el mismo gobierno les pagaba tanto en el manejo de la tierra y poder político. Aquí los paramilitares ponían y quitaban gente de los poderes políticos. ¿Los terratenientes que hicieron en este conflicto que se genera por el territorio? Estos se aprovecharon ya que los paramilitares desplazaron el personal, entonces los grandes capitalistas compraron el territorio a como les convenía y después hicieron las negociaciones con las mismas multinacionales. (Líder indígena de la comunidad Yukpa, participante en el taller de Valledupar del 24 y 25 de septiembre de 2010).

Una lideresa popular de El Paso problematizaba no solo las afectaciones ambientales sino económicas que generaba este tipo de explotación minera.

“Si nos desvían el río ya no podemos continuar con la actividad económica tradicional, además la tierra se pone árida y no nace ni un plátano” (Taller de Valledupar del 24 y 25 de septiembre de 2010).

Otro conflicto es el generado por el desarrollo de la represa Besotes la cual no respetó los acuerdos con el pueblo indígena Arhuaco que ha visto altamente afectado el territorio en el que se encuentra su resguardo. Los monocultivos de palma para agrocombustibles también han impulsado un conflicto por la tierra en el Cesar, que ha generado múltiples afectaciones ambientales y ha estado acompañada por el desplazamiento de centenares de indígenas hacia la ciudad de Valledupar. Para una lectura espacial de estos conflictos, los remitimos al Mapa 2 de la conflictividad en la región Caribe (plegable), en el cual podrán identificar a nivel territorial los conflictos aquí descritos³⁴.

Además de los conflictos señalados, encontramos los generados por la ampliación de los proyectos de explotación minera a cielo abierto liderados por la Drummond, los conflictos por la concesión de la red vial del Cesar (Concesión Cóndor) y las movilizaciones en defensa de los ríos Maracas, Sororia y Tucuy.

34. Para una descripción mucho más detallada sobre los conflictos en el Cesar y en los otros departamentos de la región Caribe los invitamos a consultar el texto “Ejercicio de devolución. Primer año de trabajo” ONP, Bogotá 2011, el cual se encuentra disponible en la web www.observpaz.org o en versión física en la biblioteca de Planeta paz y otras organizaciones sociales.

Es necesario recalcar que la compra masiva de tierras tanto para la explotación minera como para el despliegue de monocultivos y fincas de recreo con fines turísticos están generando impactos muy negativos sobre los ecosistemas de la zona, y están impulsando procesos de despojo de territorios campesinos e indígenas en todo el departamento con importantes consecuencias en términos de desplazamiento poblacional y pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria.

Las organizaciones sociales populares del departamento de Bolívar que confluyen en torno al proceso del ONP identificaron como sus principales conflictos los asociados a la imposición de grandes corredores de monocultivos de palma³⁵ que en un principio generaron procesos de despojo masivo de tierras y desplazamiento poblacional y hoy se develan como un gran atentado contra la despensa alimentaria del departamento, obligando incluso a la importación de productos agrícolas tradicionales de la región. En la región de los Montes de María la disputa por el control del territorio explica los elevados niveles de violencia que ha sufrido la región en las últimas décadas. Al decir de las personas que integran las organizaciones sociales populares de tres tipos son los conflictos más importantes en la región. Uno, asociado al desarrollo del conflicto armado y el negocio del narcotráfico; otro, al control de tierras para el cultivo de palma que ha generado un problema de desplazamiento forzado y unas profundas afectaciones ambientales por la tala de bosques que se requiere desarrollar para el establecimiento de los monocultivos, así como por el uso de agroquímicos que genera contaminación de las fuentes hídricas. Y un tercero, referido a la pérdida del territorio por la presión que generan las transnacionales para la venta de las tierras con el fin de instalar proyectos de extracción de hidrocarburos y minería.

En el departamento de Magdalena encontramos la construcción de la Ciudadela industrial y un puerto multipropósito, en la ribera oriental del Río Magdalena en el municipio de Sitio Nuevo, que está generando un conflicto con pobladores del municipio. También, los proyectos de ecoturismo en la Ciénaga Grande que alteran significativamente la vida de los pobladores, por ejemplo, los pueblos palafitos son amenazados por un megaproyecto de casas flotantes que implicaría que ellos deben salir hacia la carretera porque sus casas son un obstáculo para el desarrollo turístico de la zona. Un pescador asistente al seminario regional expresó esta situación de la siguiente manera,

Hoy se está hablando de que no es conveniente de que los pueblos palafitos estén en la ciénaga, deben salir para la carretera porque no son viables. Pero la realidad verdad es que se están creando unos megaproyectos turísticos con casas flotantes, para ser manejados por ONG que ellos están montando. Se está generando mucho desplazamiento en la zona, si va a venir estos proyectos pues que los administre la comunidad (...) así nos toque poner toda la sangre necesaria pero no vamos a dejar que estos pueblos desaparezcan (Seminario Regional realizado en Barranquilla en octubre 20 y 21 de 2010).

35. Según datos suministrados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo de Bolívar, en una noticia del periódico el Universal de Cartagena, "El mapa agrícola de Bolívar se está llenando de palma de aceite. Este cultivo es de los que mayores crecimientos registra en los últimos 8 años, periodo en el cual ha multiplicado por más de 4 veces su área sembrada, pasado de 5.325 hectáreas en el 2003 a 24.047, en el 2009, de acuerdo con las cifras oficiales de la Secretaría de Agricultura de Bolívar. La producción del Departamento en el último año alcanzó las 99 mil toneladas. Siete son los municipios productores de esta planta en el Departamento (Marialabaja, San Pablo, Simití, Cantagallo, Mahates, Rioviejo, y Arjona). Marialabaja es el mayor productor de este cultivo y hasta el 2008 su área sembrada era de 3.900 hectáreas. De esa cifra, sólo dentro del área del Distrito de Riego, se registraban 3.226 hectáreas. Pero el auge de la palma de aceite en Marialabaja no lo detiene nadie. Jorge Ordozgoitia, gerente de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego de Marialabaja (Usomaría) precisó que antes de culminar este año unas 1.500 hectáreas serán sembradas de esta planta y las proyecciones hacia el 2012 es que ingresen otras 3.500 hectáreas, con lo cual Marialabaja se consolida como el mayor cultivador de palma del Departamento, arañando las 10 mil hectáreas. Lo curioso de todo esto es que la palma empieza rápidamente a copar las áreas que en el pasado dominaba el arroz (...). Diario el Universal 22 de Agosto de 2010. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/economica/mapa-agricola-se-llena-de-palma>. También se pueden consultar los archivos del seguimiento de prensa regional del ONP región Caribe Agosto de 2010.

Los elevados niveles de contaminación producto del vertimiento incontrolado de desechos al río Magdalena y la acción de las compañías mineras extractivas han generado una problemática tan fuerte en la región como es la de erosión del territorio, el secamiento de ciénagas o el taponamiento de caños, la desviación de ríos de agua dulce, la monopolización del distrito de riego por parte de empresas palmeras, entre otros que se ha configurado como un conflicto de la comunidad en defensa de la protección de su territorio.

El carácter estratégico de la ciénaga para el accionar de los grupos armados también ha generado situaciones conflictivas en la zona. En efecto, la posición estratégica de la Ciénaga Grande de Santa Marta, entre la Sierra Nevada y el río Magdalena, la convierte en un codiciado botín de los grupos armados ilegales para el tráfico de drogas y armas. Las rutas entre los caños y las zonas de difícil acceso propiciaron la instalación de bases por parte de estos grupos. Sus particularidades geográficas, que facilitan el tráfico de armas y estupefacientes, por su comunicación con el mar Caribe, generaron una disputa por este territorio que cobró muchas víctimas fatales y conllevó al desplazamiento de miles de personas³⁶.

Como lo enunciamos al inicio de este apartado, estos conflictos en su mayoría muestran unas disputas de territorialidades. Esta situación es expresada por las comunidades indígenas de la siguiente manera,

Los Pueblos Indígenas, Kággaba, Wiwa, Iku y Kankwamo, de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), Colombia, somos pueblos originarios del espacio de nuestro territorio ancestral, desde siempre lo habitamos según nuestros usos y costumbres tradicionales. De acuerdo a los preceptos de origen somos pueblos originarios poseídos de un pensamiento regido por la concepción de que el espacio y profundidad espiritual de la tierra es Madre, lo que significa respeto y conocimiento de su dimensión simbólica de orden y autoridad, constituido en código sagrado de ritos y ceremonias, de viva integralidad en sus historias y tradiciones, esencial componente en la estructuración viva del principio de unidad y autonomía, es la armonía de la vida y permanencia de la cultura, el aire, el agua y el medio ambiente de Gonawindúa Tayrona en el Corazón del Mundo, SNSM.

Y continúan,

A la concepción del mundo occidental que solamente ve a la naturaleza de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, como una simple plaza de mercado, a ese universo avanzado de las “grandes civilizaciones” de la sociedad hegemónica, los pueblos indígenas pensamos que les quedó muy difícil entender estos aspectos espirituales de nuestra vida, existencia y permanencia. Para ellos, todo es material y superficial. Para ellos la vida es como considerar solo el tronco y las hojas del árbol sin considerar sus raíces. Si de lo espiritual viene la fuerza, nuestra razón profunda está triste con todo lo que pasa con los principales Sitios Sagrados de la SNSM y los pueblos indígenas, pero no estamos desesperados. La vida está ahí. Sigue ahí. La fuerza que tenían nuestros líderes

36. <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/54-generales/2825-condenan-a-jorge-40-por-masacre-de-nueva-venecia>

ancestrales venía de la madre naturaleza y la naturaleza todavía existe, todavía está viva, estamos en ella a través del tiempo (...) (Mensaje de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta – Colombia, Cayetano Torres, Líder indígena 2010)³⁷.

Región Nororiental

El *Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, Región Nororiente*, (Mapa 4, plegable) recoge el grueso de los conflictos identificados por los líderes y lideresas de las organizaciones sociales populares que participan en el ONP. Los insumos centrales para la construcción del mapa fueron las relatorías de los talleres y la cartografía participativa construida durante todo el primer año de trabajo. Alguna información adicional se reconstruyó a partir del seguimiento de prensa y el trabajo documental realizado por el equipo de investigadores. En este mapa de la conflictividad de la región Nororiente, es posible identificar los siguientes conflictos: por explotación minera, por desarrollo del conflicto armado, por tierras y por el agua. También se pueden ubicar presencia de actores armados, procesos de desplazamiento forzado, territorios en donde se destaca la criminalización de la protesta social y en aquellos en los cuales son notorias lógicas de discriminación sexual³⁸. Es necesario reiterar que este mapa refleja la percepción que tienen los sectores sociales populares sobre los conflictos que viven en sus territorio.

El área de trabajo del ONP en la región nororiental del país se concentra en los departamentos de Santander y Norte de Santander, con especial trabajo en el Catatumbo³⁹ y ciertos municipios que comprenden el Magdalena Medio.

En el corema⁴⁰ de la Ilustración 1 y 2, se puede apreciar las unidades de paisaje de la región del Magdalena Medio y del departamento de Santander, en donde sobresale las zonas de altiplanicie y piedemonte, áreas de vertiente y zonas de montaña con pendientes elevadas, resaltando dos complejos físico-bióticos de importancia como lo son el páramo de la Rusia y Almorzadero. La gráfica también representa la estructura vial, destacando las cabeceras municipales que actúan como centros regionales dado su rol en la economía Departamental.

Un ejercicio coremático similar se realiza para el departamento de Norte de Santander (Ilustración 3) en el cual se pueden apreciar las cuencas hidrográficas, las unidades de paisaje más representativas y los dos principales complejos de páramo sobre los cuales confluye una situación conflictiva en torno a los procesos de territorialización. También se puede observar que en materia de conectividad, la zona posee dos grandes corredores viales, los cuales favorecen positivamente algunas dinámicas locales económicas, y a la vez ayudan a la consolidación de los corredores estratégicos que permiten la movilización de insumos para el narcotráfico.

37. Se puede consultar en http://www.observapaz.org/index.php?option=com_docman&Itemid=49

38. Para una descripción mucho más detallada sobre los conflictos en la región Nororiental los invitamos a consultar el texto "Ejercicio de devolución. Primer año de trabajo" ONP, Bogotá 2011, el cual se encuentra disponible en la web www.observapaz.org o en versión física en la biblioteca de Planeta paz y otras organizaciones sociales.

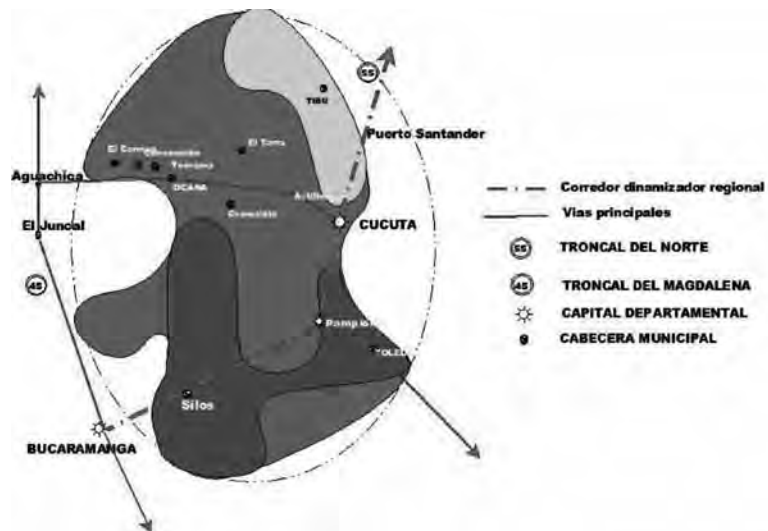
39. Se encuentra al norte del Departamento de Norte de Santander, es una combinación de zonas montañosas y valles tropicales que comprende ocho municipios: Convención, El Tarra, Hacarí, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

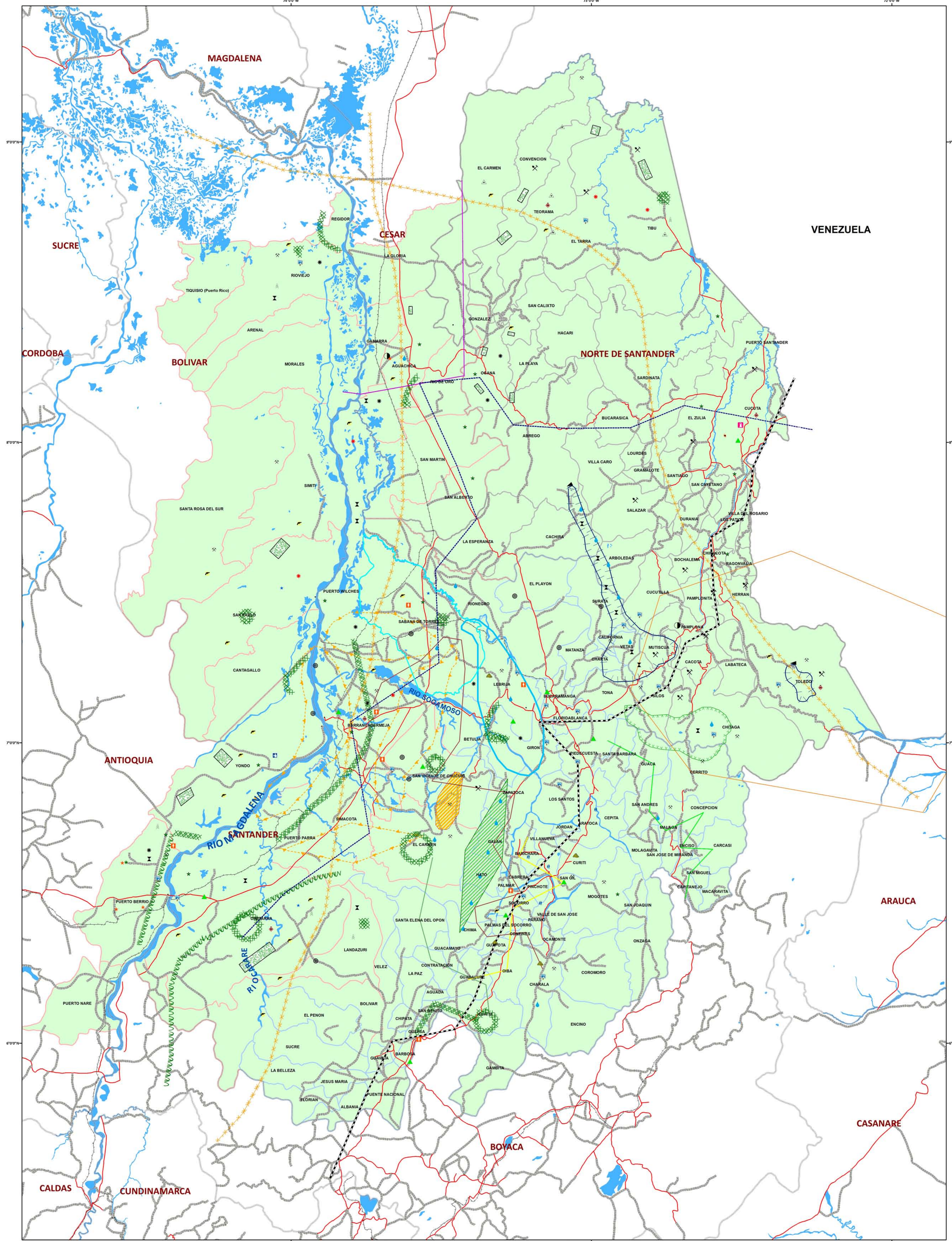
40. Corema es un término de la geografía (designado por el geógrafo Roger Brunet) que significa una representación gráfica del espacio. En este sentido, la coremática es una herramienta que explica, construye, reconstruye, interpreta la organización del espacio. Ello implica la utilización de reglas simples que permitan traducir las redes, polos, focos, centros, jerarquías, disimetrías que contrastan con el medio, las producciones, los hombres y sus actividades económicas.

Ilustración 1. Unidades de Paisaje Santander



Ilustración 2 Geomorfología y unidades de paisaje Norte de Santander





- | | | | |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Hidrocarburos ⚡ Explotación oro ⚡ Explotación carbón ⚡ FMM ⚡ Urabeños-Aguilas-Rastrojos ⚡ Rastrojos ⚡ Paisas ⚡ BACRIM ⚡ Conflicto armado ⚡ Bases ejército ⚡ ELN ⚡ FARC-ELN | <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Desplazamiento voluntario ⚡ Prostitución ⚡ Conflicto laboral ⚡ Criminalización protesta ⚡ Discriminación sexual ⚡ Contrabando gasolina ⚡ Microtráfico ⚡ Conflicto minería ⚡ Expulsión población ⚡ Receptores población ⚡ Conflicto por territorio ⚡ Conflicto agua | <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Avícolas contaminan ⚡ Corredor narcotráfico ⚡ Corredor IIRSA ⚡ Corredor microtráfico ⚡ Falsos positivos ⚡ Corredor páramo paisaje ⚡ Corredor falsos positivos ⚡ Corredor agroforestal ⚡ Corredor turístico ⚡ Conflicto páramo almorzadero ⚡ Conflicto Santurbán ⚡ Red hidrocarburos | <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Mono cultivo palma y caucho ⚡ Mono cultivo pastos ⚡ Cluster minero-energético ⚡ Cultivos ilícitos ⚡ Parque Yariques ⚡ Orden público ⚡ Hidrosogamoso ⚡ Concesión |
|---|---|--|--|

VÍAS

- CPAV
- CSINP
- FERRO
- CABECERA
- DEPARTAMENTOS
- CUERPO DE AGUA

REGIONES

- MAGDALENA MEDIO
- NORTE DE SANTANDER
- SANTANDER

FUENTE: IGAC
ELABORADO POR: EQUIPO DE GEOGRAFOS
DIVISION DE LA REGION DEL MAGDALENA MEDIO
TOMADA DE "MAGDALENA MEDIO LABORATORIO DE PAZ"

ESCALA 1:519.032

MAPA DE CONFLICTOS SEGUN PERCEPCIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES POPULARES REGION NORORIENTE OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ SIGP-ONP










FUENTE: IGAC
ELABORADO POR SIG PLANETA PAZ

Ilustración 3. Configuración regional y vías Norte de Santander



La riqueza de esta región en recursos naturales como petróleo, carbón, oro y agua, aunada a su posición como zona de frontera, la configuran como un territorio estratégico geopolítica y geoeconómicamente hablando. Precisamente el valor estratégico de esta región para contribuir al proceso de acumulación de capital a nivel mundial es el que ayuda a explicar en buena parte las dinámicas de la conflictividad regional en el escenario contemporáneo. En efecto, el grueso de los conflictos identificados por las organizaciones sociales populares como los que más alteran la dinámica social de sus territorios son aquellos asociados con la explotación minera, el control del recurso hídrico⁴¹, el cultivo de coca, la explotación petrolera y los monocultivos de palma, en el Mapa 4 de la conflictividad de la región Nororiental (plegable) se pueden encontrar ubicados municipalmente cada uno de estos conflictos.

El valor estratégico de esta región en los frentes económico, político⁴² y táctico-militar es un elemento explicativo central a la hora de analizar la dinámica de los diversos actores armados en el territorio nororiental, así como la eliminación sistemática de los procesos de organización social popular que se desarrollan en la región.

En el escenario contemporáneo se identifican para el departamento de Santander cinco corredores económicos⁴³ que han impulsado y dinamizado la conflictividad regional:

- Corredor Aurífero y del Agua: Matanza-Suratá-California-Vetas-Berlín-Tona-Bucaramanga.
- Corredor Agroforestal y Energético: Paipa - Gámbita-Vado - Real-Suaita-Guadalupe-Contratación-Guacamayo-Santa Helena-El Carmen-Barrancabermeja).
- Corredor Eco turístico: Duitama-Charalá-Confines-Guapotá-Chima-Simacota-Socorro-Cabrera-Galán-Zapatoca-San Vicente-La Renta-Barrancabermeja.
- Corredor de la Palma Troncal del Magdalena: El Taladro-Puente Cayumba-Puerto Wilches-Puente Guillermo Gaviria.

41. El departamento de Norte de Santander cuenta con áreas muy ricas en diversidad biológica, tales como: el corredor biológico de Santurban-Cáchira-Perijá Sur, que corresponde al ramal de la cordillera oriental; el corredor del páramo del Almorzadero - Tamá con continuación en la cordillera de Mérida y un corredor que sigue la dirección Tamá - Samoré, hacia el departamento de Boyacá y en la parte del Nororiental del departamento que permite identificar unas zonas planas como son los valle del Río Zulía y un sistema de lomerío que constituyen las tierras de la Cuenca baja del Catatumbo (información general del Departamento de Norte de Santander. Gobernación de Norte de Santander. <http://www.nortedesantander.gov.co/xampp>

42. Su carácter de territorio de frontera da un valor geopolíticamente hablando en el marco de la estrategia de control continental liderada por los EEUU/gobernacion2/infgeneral.php).

43. Estos corredores son recogidos en el plan vial departamental.

- Corredor de los Páramos y el Paisaje: Capitanejo–Güicán–Macaravita-San Miguel–Carcasí – Enciso-Concepción-Málaga-San Andrés-Guaca-Curos (Plan vial de Santander).

Estos corredores establecidos en el plan de desarrollo departamental recogen los ejes de desarrollo identificados en la agenda regional de competitividad, documento que guarda un vínculo orgánico con el plan 2019 y con las locomotoras que impulsarían el desarrollo del país durante la administración de Juan Manuel Santos.

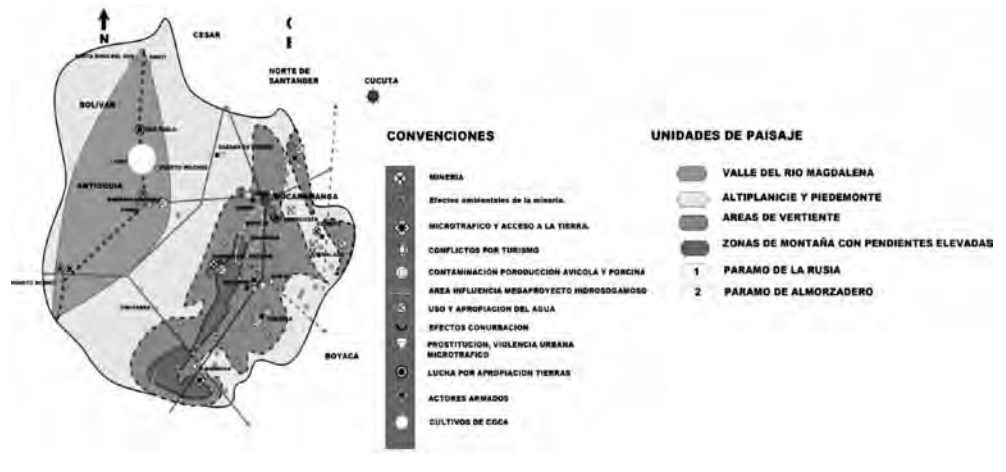
El análisis inicial de la conflictividad socio territorial en el nororiente del país se analizará de acuerdo con los ejes temáticos siguientes: 1. Agua y 2. Megaproyectos minero energéticos, vinculados con el eje de análisis sobre disputa de recursos naturales estratégicos; 3. Conflicto armado y 4. Narcotráfico y paramilitarismo, vinculados con el eje cuatro sobre las multivariantes del conflicto armado, y 5. Disputas fronterizas que involucra varios ejes, esto a razón de que implica elementos asociados con la confrontación armada, el tráfico de coca, e incluso con reclamaciones por la satisfacción de mínimos vitales.

Conflictos por el agua y la sostenibilidad ambiental

A la hora de analizar las dinámicas de la conflictividad regional en el nororiente del país el tema del agua ocupa un lugar central. En efecto, buena parte de las disputas que se viven en este territorio entre pobladores, empresarios, gobiernos, movimientos ambientalistas, y otros actores sociales y políticos, se desarrollan en torno al control, explotación, acceso y calidad a este recurso hídrico. Esta situación obedece a la importancia que ha cobrado en el escenario contemporáneo el agua como recurso económico estratégico para la explotación mineral a gran escala, para el desarrollo energético e infraestructural a través de las hidroeléctricas y las hidrovías o para el despliegue agroindustrial, entre otros.

Para el caso específico de la región nororiental se identifican tres escenarios que definen la dinámica de la conflictividad socio territorial frente al agua: conflictos asociados a la explotación minera y con fuertes afectaciones ambientales, en los páramos de Santurbán y el Almorzadero; conflictos vinculados con la apropiación del agua como fuente energética, relacionado con la construcción de la hidroeléctrica hidrosogamoso y, finalmente, conflictos asociados con la contaminación hídrica generada por el desarrollo de proyectos avícolas, como los que se vienen presentado entre los pobladores del municipio de Charalá y las empresas Avifonse e Incubadora de Santander en los municipios de Lebrija y Rio Negro respectivamente. El siguiente corema (Ilustración 5) permite apreciar gráficamente los conflictos señalados para el departamento de Santander y la región del Magdalena Medio.

Ilustración 4. Conflictos socio ambientales en Santander y el Magdalena Medio



Con este corema se presenta una relación entre la presencia de vías principales nacionales y la existencia de conflictos, destacándose que estos se dan en áreas de proximidad a los nodos configuradores de dichas redes viales, como por ejemplo el efecto de conurbación que está causando el proceso de metropolización que presenta actualmente la capital Bucaramanga sobre el municipio de Piedecuesta, anotando que este efecto está acompañado de microtráfico, la diversificación de la producción de bienes y servicios, la especulación del valor del suelo, la inseguridad, delincuencia urbana y prostitución. Otra situación derivada del uso urbano y vocación del paisaje se encuentra en San Gil, correspondiendo a los efectos negativos que a veces acompañan el despliegue de actividades turísticas en los municipios del país. Esto a razón de que en este caso se ha tendido a vincular el turismo con prácticas de microtrafíco de droga, aumento de la inseguridad, prostitución y la contaminación ambiental. La cabecera municipal de Barbosa, Socorro y Sabana de Torres presenta una situación similar a la de San Gil y Piedecuesta en relación a la presencia de microtráfico, prostitución y aumento de la inseguridad y violencia urbana.

Por otro lado se aprecia concentración de conflictos en torno al agua en los dos complejos bióticos de páramo, así como en el área de influencia de la estrella hídrica de las cuencas, donde se identifica presencia de minería en Santurbán y problemas en torno al acceso a la tierra. También aparece un conflicto en torno al acceso al recurso hídrico con el megaproyecto Hidrosogamoso, contiguo a las cabeceras municipales de Betulia, Zapatoca y Carmen del Chucuri. En el municipio de Lebrija aparece el efecto negativo derivado de la minería sobre el medioambiente, así como contaminación a causa del uso del suelo en actividades avícolas y porcina, la cual también es reconocida por las organizaciones en el Municipio de Charalá.

Dichos megaproyectos de explotación minera han generado una fuerte resistencia en las comunidades que habitan los territorios. Al decir de los pobladores, el desarrollo

44. La mina de Angostura en Santander alberga por lo menos 10 millones de onzas oro, entre reservas medidas e indicadas y unas 50 millones de onzas de plata.

45. El 53% del proyecto se desarrollaría dentro del área del páramo. El complejo paramuno se ubica entre los departamentos de Santander (municipios de Charta, Vetas, California, Suratá y Tona) y Norte de Santander (municipios de Ábrego, Arboledas, Cáchira, Cécota, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita y Toledo), y comprende unas 82.664 hectáreas (Ha) entre los 3.000 y 4.290 sobre el nivel del mar. En total, son 57 lagunas que lo componen, de las cuales 22 se encuentran en Santander y 35 en Norte de Santander.

46. Es necesario señalar que en marzo de 2011 el Gobierno negó licencia Greystar para explotación de oro en páramo de Santurbán. No obstante, la empresa aún sigue desarrollando gestiones.

47. El documento se puede consultar en el siguiente vínculo http://www.observapaz.org/index.php?option=com_docman&Itemid=49

48. Se puede consultar el documento de Mining Watch Canadá. Tierra y Conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia. Bogotá: 2009.

49. El proyecto Hidroeléctrico Sogamoso está localizado en el noreste del país, en el departamento de Santander, 75 km aguas arriba de la desembocadura del río Sogamoso en el Magdalena. La cuenca hidrográfica del Sogamoso hasta el sitio de la presa tiene una extensión de 21.338 km² y está constituida por las cuencas de los ríos Fonce, Suárez, Chicamocha y Chucurí.

50. El Río Sogamoso se forma por las cuencas del Río Suárez (en el sur del Departamento de Santander) y el Río Chicamocha (en el sur-occidente del Departamento) y desemboca en el Río Magdalena, teniendo una longitud 116 kilómetros y una cuenca total de 111.944 hectáreas. Tiene además una gradiente altitudinal que va desde los 70 metros sobre el nivel del mar hasta

de estos proyectos tiene un alto impacto ambiental y produce un elevado deterioro de las cuencas y las microcuencas hídricas. El proyecto de Angostura⁴⁴, controlado por la multinacional Greystar que persigue la explotación de oro a cielo abierto en una zona de paramo rica en biodiversidad e importante fuente de nacimientos de agua, ha impulsado una fuerte movilización social en defensa del páramo de Santurbán⁴⁵, movimiento que ha congregado ambientalistas, campesinos, organizaciones no gubernamentales, sindicalistas y estudiantes. Las acciones emprendidas por esta movilización social han generado un alto impacto social y han logrado que se vinculen a ella una multiplicidad de sectores sociales entre los que se destacan la cámara de comercio de Cúcuta y Fenalco-Santander⁴⁶. Es necesario señalar que el Páramo de Santurbán produce agua para una población aproximada de 2.2 millones de personas ubicadas en el área metropolitana de Cúcuta y Bucaramanga, más 30 municipios de la zona, y que cuenta con un potencial hídrico para proveer agua a 10 millones de personas (El páramo de Santurbán: ¿amenaza al desarrollo minero del país?, Documento mensual ONP 2010)⁴⁷.

El proyecto de Angostura se desarrolla en el municipio de California, en límites con las quebradas Angosturas y Páez, y cuenta con derechos de exploración en algo más de 30 mil hectáreas. Al decir de los pobladores de la región, la Greystar se ha apropiado de muchas fincas coaccionando a sus dueños y generando dinámicas de desplazamiento en la región. Esta situación evidentemente ha conducido a una transformación en los usos del suelo, además que ha imposibilitado el normal desarrollo de la explotación artesanal al ser considerada como una actividad ilegal por parte de las autoridades gubernamentales. En la actualidad la Greystar persigue la ampliación de su área de explotación, negociando los títulos mineros en los municipios de Charta, Tona, Mutiscua y Cucutilla en los departamentos de Santander y Norte de Santander⁴⁸.

Otro de los megaproyectos en que el agua se constituye en objeto de disputa es el de la hidroeléctrica del Río Sogamoso, Hidrosogamoso⁴⁹. El objetivo es construir una represa para generación eléctrica a través de la canalización de dicho río, que representaría el 10% de la energía que requiere el país. La construcción de la represa genera en sí misma un gigantesco impacto ambiental debido a las dimensiones del proyecto. Algunos críticos plantean que la construcción de la represa corta la dinámica del torrente hídrico, lo que implica un deterioro de las condiciones de los múltiples ecosistemas que forma el río a lo largo de su recorrido⁵⁰ y, por lo tanto, de las condiciones socioeconómicas de las comunidades que dependen de dichos ecosistemas. Adicional a las afectaciones ambientales se destacan otras problemáticas desprendidas de la ejecución del proyecto,

Entre otras problemáticas generadas por el despliegue de este megaproyecto hídrico según los campesinos de la región se destacan, daño ambiental, violación de derechos humanos, inseguridad alimentaria, prostitución, madresolterismo, niños y niñas abandonadas, desintegración familiar, proliferación de bares y cantinas, drogadicción, robos e inseguridad, problemas de convivencia y peleas (Carta de la comunidad de vetulia al gobernador de Santander).

Finalmente, encontramos la disputa entre pobladores y empresas avícolas en municipios como el de Charalá por la contaminación que del río Lebrija producto del vertimiento de residuos de las avícolas de la zona.

Megaproyectos minero energéticos

La región nororiental tiene un gran potencial energético y minero, riqueza natural que ha causado un reordenamiento territorial que impacta significativamente a buena parte de la población de los Santanderes⁵¹. El potencial energético de la región se mide por sus importantes yacimientos petroleros y por el desarrollo de cultivos de palma para agrocombustibles.

Entre los megaproyectos para explotación minera que cobran más importancia en el departamento de Norte de Santander, encontramos las áreas carboníferas de Catatumbo, Zulia – Chinácota, Tasajero, Salazar, Herrán – Toledo, Pamplona – Pamplonita, Mutiscua – Cácuta y Chitagá. De estas áreas, las más interesantes son las de Zulia - Chinácota y Tasajero, por cuanto poseen el mayor potencial de recursos y reservas, la mayoría de sus carbones son coquizables y son las mejor ubicadas para el transporte a los centros de consumo regional y a los puertos de exportación.

En el municipio de Toledo (ubicado en la parte baja de la región del Catatumbo) el despliegue de megaproyectos de explotación minera, petrolera y de infraestructura energética, como la construcción del oleoducto bicentenario, ha impulsado la emergencia de fuertes conflictos entre las empresas trasnacionales y los pobladores de la zona.

“Tenemos la presión de multinacionales que trabajan la gran minería y están aprovechando ahora las facilidades que les dio reformas del código minero con Ley 1382 del 2010, donde le están dando la posibilidad a la minería informal. El procedimiento es que los pequeños, los dueños de las tierras, abran un hueco en la mina e impulsen la informalidad de la minería. Entonces los mineros vienen y le compran a todos y se empieza la explotación. Se van a iniciar unos proyectos que van a quedar como en el Catatumbo, todo planito. Van a sacar todo porque estamos en zonas muy ricas, de bosque andino y esa zonas quedaría planita, porque es minería a cielo abierto” (Líder popular Relatoría Taller Regional, Bucaramanga. Noviembre 11 y 12 de 2010).

También encontramos entre los territorios más afectados por la explotación minera el del Páramo el Almorzadero. Allí las afectaciones sobre la biodiversidad y el agua han sido sistemáticamente denunciadas por los campesinos y habitantes de la provincia de García Rovira en Santander y en el municipio de Chitagá en Norte de Santander. Según declaraciones del colectivo de campesinos por la Defensa del Páramo,

Desde los años noventa la minería se ha convertido para los habitantes de esta región en una amenaza no solo ambiental por los graves impactos al medio ambiente, sino en una tragedia social, económica y cultural (CENSAT, Denuncian Concesión Minera Paramo Almorzadero, 30 de Septiembre de 2009)⁵².

los 3.800 en zonas de páramo, lo que permite reconocer la variedad e importancia de los diferentes ecosistemas que se forman a lo largo del río. Ver: Mejía, José Ángel, “El Río Sogamoso. Nuestro patrimonio natural amenazado”, en Construyendo el Foro Social Nacional, Boletín No. 5, “Megaproyectos: ¡La Nueva Colonización!, Foro Social Nororiental y del Magdalena Medio, Podion, Brot, Corporación Compromiso, Julio de 2010.

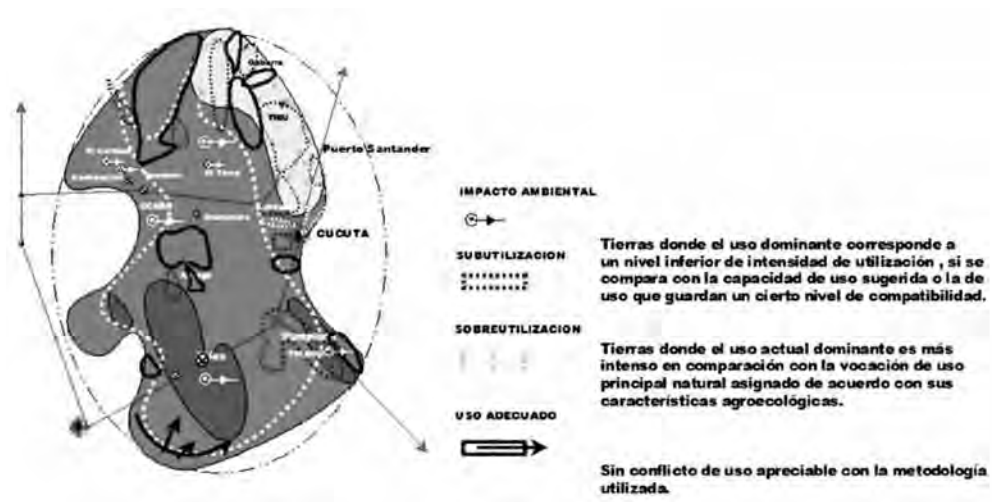
51. Por ejemplo la construcción del oleoducto Casanare-Convención ha generado diversos impactos en los municipios por los que atraviesa (Toledo, Chinácota, Bochalema, Duranía, San Cayetano), entre los que destacamos el deterioro ambiental por la deforestación y erosión que genera, y el aumento de la violencia por la presencia de grupos armados.

52. Se puede consultar en <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/10octubre5023denuncianconcesionminera-paramo-almorzadero?format=pdf>

La multiplicidad de proyectos de extracción ha impulsado una serie de conflictos en la región, pues para la comunidad las prácticas de explotación minera y energética no han logrado repercutir positivamente en su desarrollo económico. Por el contrario, están generando desabastecimientos alimentarios y deterioro del medio ambiente. Situaciones propias de modalidades de desarrollo económico pensadas en dinámicas minero extractivistas, que no logran generar desarrollos productivos reales en los territorios y que terminan apuntándole a la consolidación de regímenes rentísticos.

El siguiente corema (Ilustración 5) nos permite visualizar los conflictos generados en el departamento de Norte de Santander en torno a los usos del suelo, en donde buena parte se pueden asociar como lo hemos venido señalando a la sobreutilización del suelo realizada por las empresas minero energéticas.

Ilustración 5. Conflictos por usos de suelo en Norte de Santander (metodología SIGOT)



Este corema resulta de combinar los datos que recopila el Sistema de Información Geográfica del IGAC y el mapeo que realizan las organizaciones que acompañan los procesos sociales en la zona de Norte de Santander y busca mapear las áreas que se encuentran en conflicto debido al uso que se da entre vocación, aptitud y demanda del suelo. Se observan impactos ambientales por explotación minera en los municipios del Carmen, Tarra, Silos, Ocaña, Toledo y Convención. Otro conflicto que destaca la atención de las organizaciones regionales es el que se da en las áreas próximas y centrales al Páramo de Santurbán donde convergen los megaproyectos de minería y la ampliación de la frontera agrícola como producto de los procesos de desterritorialización y la caída de los mercados de producción y comercialización para los pequeños productores. En este corema se muestra la zona de páramo como una estrella fluvial, dada su vocación natural de donde depende la producción y abastecimiento del agua a los municipios aledaños y a las dos capitales departamentales.

Conflicto armado

Las características geográficas, la riqueza natural, su condición de región frontera, entre otros elementos configuran el territorio del nororiente colombiano como estratégico para los actores armados en confrontación. En el escenario contemporáneo se identifican varios corredores de movilidad que facilitan el tránsito de los grupos entre el nororiente, suroriente y la región Caribe. Áreas como la Serranía de los Motilones son un corredor que le posibilita a la guerrilla movilizarse hacia la Serranía de San Lucas y la Sierra Nevada de Santa Marta.

El control de recursos energéticos se constituye en un botín de los actores armados. En efecto, una forma de expresión de resistencia de las guerrillas ha sido atacar la infraestructura de los hidrocarburos para afectar el normal desarrollo de los oleoductos.

Para el año 2010 encontramos una fuerte acción militar en la región, especialmente asociada a los enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla del ELN⁵³. Entre los municipios más afectados por dichas confrontaciones encontramos a Surata, Matanza, el Playón, Carta, Barrancabermeja, Sabana de Torres, Puerto Wilches, Landázuri y San Vicente de Chucurí. Las FARC también tuvieron una actividad muy dinámica durante, destacándose un crecimiento en sus acciones ofensivas entre los frentes 12, 20, 23, 24 y 33, la Columna Arturo Ruiz, Bloque de Resistencia Bari.

El conflicto armado ha sido alimentado de manera dramática en la región por el desarrollo de los llamados falsos positivos, a través de los cuales las Fuerzas Militares quieren demostrar el triunfo militar de la política de seguridad democrática. Los municipios que registran mayores niveles de afectaciones por esta situación tienden a ser los de área de influencia más inmediata de la base militar del Tarra, destacándose el corredor Ocaña-El Carmen-Aguachica, enunciado por los pobladores de la región como el corredor de los falsos positivos. Estas modalidades de operación de ciertos miembros de la fuerza pública han alertado a muchas personas de la comunidad, que han manifestado su preocupación por la construcción de un cantón militar, en Tibú, con 2.000 uniformados, que tiene como propósito controlar militarmente toda la región del Catatumbo.

Narcotráfico y paramilitarismo

La actividad paramilitar ocupa un lugar muy importante a la hora de explicar la dinámica de la conflictividad socio territorial de la región nororiental⁵⁴. En efecto, los vínculos del paramilitarismo tanto con el despliegue de megaproyectos mineros, energéticos y agroindustriales como con el desarrollo del negocio del narcotráfico y la criminalización de la protesta social, evidencian la centralidad que tiene su accionar en la emergencia y dinamización de diversos conflictos que instituyen y definen la dinámica social de los Santanderes.

Del trabajo desarrollado en los talleres locales con las organizaciones sociales populares del nororiente del país se desprende que buena parte de las acciones de violencia que hoy afectan a las personas que habitan los dos departamentos son realizadas por los

53. Entre los frentes con que opera esta guerrilla en el Nororiente del país dese destacan: Héroes de Catatumbo, Carlos Alirio Buitrago, Guerra Nororiental, Claudia Isabel Escobar Jerez, Capitán Parmenio, Manuel Gustavo Chacón Sarmiento, Domingo Laín, Efraín Pabón y Camilo Torres, además de las Compañías Capitán Francisco y 4 de septiembre.

54. Recordemos que en el marco del proceso de Justicia y Paz se ha develado cómo la región nororiental y todo el territorio que comprende el Magdalena Medio han sido los más afectados por la acción paramilitar (en especial por el Bloque Central Bolívar) en la última década. Los jefes desmovilizados han declarado la presencia de hornos crematorios en municipios de Puerto Santander y Villa del Rosario de Norte de Santander. Informes como los publicados por el Observatorio Integral de Paz señalan que por lo menos 2 mil personas permanecen desaparecidas en el Magdalena Medio, sin que se conozca su paradero.

diversos grupos paramilitares que hacen presencia en la región y que incluso sostienen luchas entre sí⁵⁵: los Urabeños, las Águilas Negras y los Rastrojos⁵⁶.

El accionar paramilitar durante el 2010 generó un incremento dramático de la violencia en las tres principales ciudades de la región (Bucaramanga, Cúcuta y Barrancabermeja), así como en algunos municipios aledaños a estas ciudades. La situación de violencia en Cúcuta es descrita por uno de los participantes del taller en esta ciudad de la siguiente manera:

(...) se presenta en las comunas 6, 7, 8, 9 y gran parte de la 10. Allí existe uno de los lugares más grandes de procesamiento de droga. Debido a la imposibilidad de consecución de insumos en la región del Catatumbo, se ha establecido un asentamiento de desmovilizados de las AUC en todo el área metropolitana, especialmente en estas comunas. Esto ha generado que el incremento del sicariato se elevara hasta un 110%. (...)Debido a la imposibilidad económica para muchos habitantes de la frontera, algunas personas –especialmente las mujeres- se han visto inmersas en la prostitución, los niños, debido a esta ruptura familiar, están vinculándose a bandas de sicariato. Convirtiendo a la comuna 4 –cerca a la frontera- cómo la más violenta de la ciudad (Relatoría Taller Norte de Santander realizado en Cúcuta el 28 y 29 de agosto.)

La región del Catatumbo por su importancia estratégica para el cultivo de la coca y el tránsito de la misma ha sido una de las más golpeadas por el fenómeno paramilitar. Es necesario señalar que incluso más que acciones asociadas con la guerrilla, son numerosas las que involucran la acción de los paramilitares en la región⁵⁷. En un principio se disputaron con la guerrilla los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, Ocaña, San Calixto, La Playa, Hacarí y Ábrego. De estas confrontaciones los paramilitares terminaron con el control de la zona plana y lograron tener una influencia significativa en la zona intermedia, principalmente en El Tarra, donde la guerrilla se mantenía activa. La situación de violencia se profundizó en los últimos meses del año 2010, asociada con los procesos de reorganización de los bloques paramilitares post procesos de desmovilización.

Los cultivos de coca y el tráfico de estupefacientes bajo el control de grupos paramilitares han generado altos niveles de criminalidad en la región. Entre los territorios más afectados por el despliegue de los cultivos de uso ilícito tenemos los municipios de Tibú, El Tarra, Teorema, El Carmen, Convención, El Peñón y La Belleza (sur de Santander). Barrancabermeja continúa siendo uno de los municipios más afectados por el narcotráfico debido a que se constituye en centro a través del cual se pueden conectar las principales rutas de tráfico de drogas hasta la Costa Atlántica y la frontera de Venezuela⁵⁸. En el corema que presentamos a continuación (Ilustración 6) se destacan los principales corredores (viales y marítimos) que usan los narcotraficantes para la distribución de las drogas, así como los centros de producción más importantes.

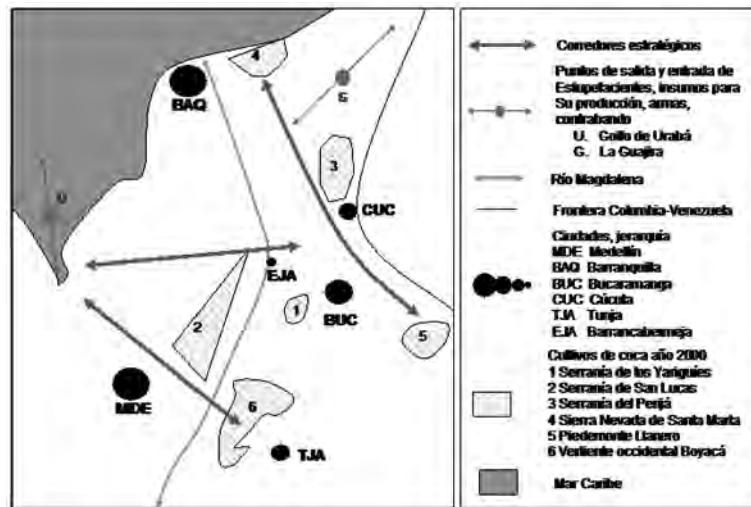
55. Los Rastrojos están luchando contra los Urabeños por el control de las ciudades en cada uno de los departamentos.

56. En zonas como San Pablo Bolívar, Aguachica, Ocaña, Sabana de Torres, Cimitarra es evidente el dominio territorial y el control de zonas para el microtráfico de coca de estos grupos paramilitares.

57. La Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) ha venido denunciando el asesinato de líderes campesinos y ha alertado del riesgo que viven los pobladores de esta zona de Norte de Santander por la presencia de paramilitares. Se recomienda consultar los boletines e informes producidos por el Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos coordinado por la Corporación Compromiso.

58. Líderes populares del Nororiente han identificado como uno de los corredores estratégicos del microtráfico el que comprende los municipios de Cimitarra-Barranca- Sabana-Aguachica-Ocaña – Cúcuta.

Ilustración 6. Corredores estratégicos para el narcotráfico



El siguiente corema destaca los territorios de Norte de Santander en donde se presenta la mayor concentración de cultivos de coca.

Ilustración 7. Territorialidades y usos Norte de Santander



Como se puede apreciar en el corema, los cultivos de coca se ubican en casi toda la zona de reserva forestal de la Serranía de los Motilones en donde se encuentra el Parque Nacional Natural del Catatumbo reconocido desde finales de la década de los setenta como territorio indígena del pueblo Barí. El gráfico también nos permite ver que la zona de cultivos tiene una alta presencia de grupos armados y atraviesa un importante corredor de movilidad que comprende la arteria vial entre Aguachica y Cucuta; los

líderes populares del Nororiente han identificado a éste como uno de los corredores estratégicos del microtráfico y que iría desde Cimitarra, atravesando Barrancabermeja, Sabana, Aguachica, Ocaña, hasta Cúcuta como municipio de frontera.

El accionar paramilitar en la región también está asociado con los altos niveles de criminalización de la protesta social. Durante el último semestre del 2010 se registró en la prensa local y regional una fuerte persecución a hombres y mujeres líderes sociales, sindicales y comunitarios; entre las organizaciones más perseguidas encontramos a la Asociación Campesina del Valle del Rio Cimitarra ACVC, la Asociación Campesina del Catumbo ASCAMCAT y el Magisterio. También se destacan la detención del activista de Derechos Humanos David Ravelo Crespo –secretario general de la Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos (Credhos)–, la judicialización de líderes campesinos del sur de Bolívar, los hostigamientos contra la Asociación Regional de Víctimas de Crímenes de Estado del Magdalena Medio, entre otros.

Región Suroccidental

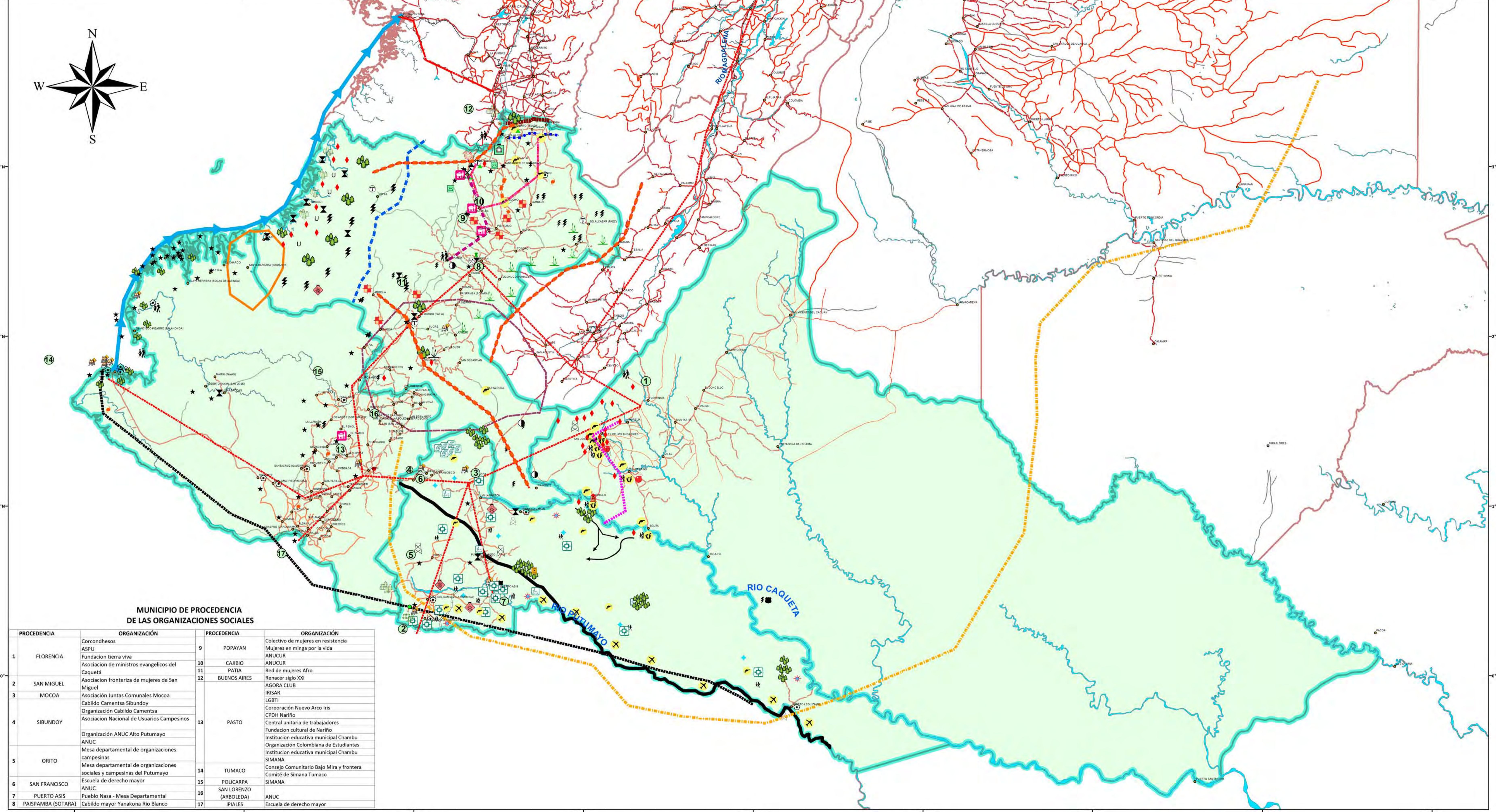
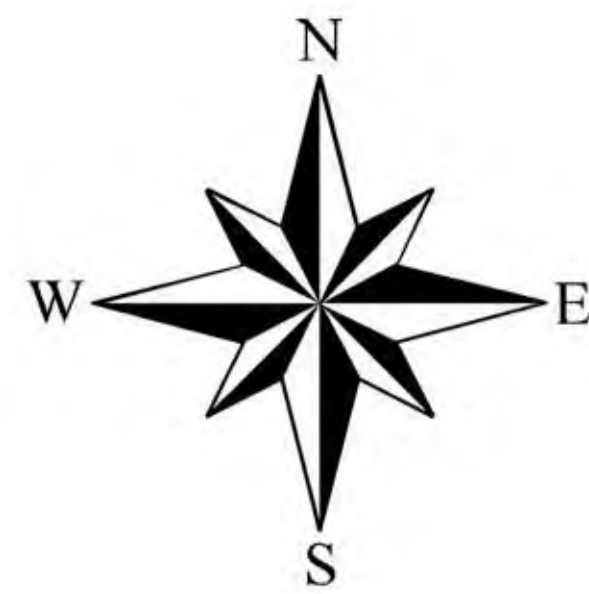
El *Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, región Suroccidente* (Mapa 5, plegable) recoge el grueso de los conflictos identificados por los líderes y lideresas de las organizaciones sociales populares que participan en el ONP. Los insumos centrales para la construcción del mapa fueron las relatorías de los talleres y la cartografía participativa construida durante todo el primer año de trabajo. Alguna información adicional se reconstruyó a partir del seguimiento de prensa y el trabajo documental realizado por el equipo de investigadores. En este mapa de la conflictividad de la región Suroccidente, es posible ubicar espacialmente los conflictos: por narcotráfico y cultivos de uso ilícito, por explotación minera, por presencia de actores armados, por monocultivos y por la explotación de hidrocarburos. También, se encuentra información asociada con conflictos interétnicos, dinámicas de comercio y violencia sexual, ingobernabilidad y privatización de servicios públicos⁵⁹. Es necesario reiterar que este mapa refleja la percepción que tienen los sectores sociales populares sobre los conflictos que viven en sus territorio.

La región del suroccidente colombiano es una de las regiones con mayor multiculturalidad en el país; allí confluyen diversas y numerosas comunidades indígenas, afrocolombianas y mestizas. Esta región, con los departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo, concentra una población de alrededor de 2 millones de habitantes de los cuales un alto porcentaje es indígena⁶⁰. El territorio suroccidental es rico en biodiversidad, agua, oro e hidrocarburos, riqueza que al decir de los participantes en los talleres del ONP ha generado procesos violentos de expropiación y despojo a manos de grandes terratenientes nacionales y empresas mineras extranjeras.

El carácter geoestratégico de este territorio es uno de los ejes explicativos de la dinámica de la conflictividad regional. Los departamentos que constituyen el suroccidente colombiano conforman un corredor de frontera que facilita la producción y

59. Para una descripción mucho más detallada sobre los conflictos en la región Suroccidental los invitamos a consultar el texto “Ejercicio de devolución. Primer año de trabajo” ONP, Bogotá 2011, el cual se encuentra disponible en la web www.observpaz.org o en versión física en la biblioteca de Planeta paz y otras organizaciones sociales.

60. Los pueblos indígenas del sur occidente colombiano son: Coconuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona (en el Cauca); Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto (en Nariño); Awa, Coreguaje, Embera, Embera Katio, Inga, Kamëntsa, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto (en Putumayo); y Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto (en Caquetá).



MUNICIPIO DE PROCEDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

PROCEDENCIA	ORGANIZACIÓN	PROCEDENCIA	ORGANIZACIÓN
1 FLORENCIA	Corcondhesos	9 POPAYAN	Colectivo de mujeres en resistencia
	ASPU		Mujeres en minga por la vida
	Fundación tierra viva		ANUCUR
2 SAN MIGUEL	Asociación de ministros evangélicos del Caquetá	10 CAJIBIO	ANUCUR
	Asociación fronteriza de mujeres de San Miguel	11 PATIA	Red de mujeres Afro
3 MOCOA	Asociación Juntas Comunales Mocoa	12 BUENOS AIRES	Renacer siglo XXI
	Cabildo Camentsa Sibundoy		AGORA CLUB
4 SIBUNDOY	Organización Cabildo Camentsa	13 PASTO	IRISAR
	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos		LGBTI
5 ORITO	Organización ANUC Alto Putumayo		Corporación Nuevo Arco Iris
	ANUC		CPDH Nariño
	Mesa departamental de organizaciones campesinas		Central unitaria de trabajadores
6 SAN FRANCISCO	Mesa departamental de organizaciones sociales y campesinas del Putumayo		Fundación cultural de Nariño
	Escuela de derecho mayor		Institución educativa municipal Chambo
7 PUERTO ASIS	ANUC		Organización Colombiana de Estudiantes
	Pueblo Nasa - Mesa Departamental		Institución educativa municipal Chambo
8 PAISPAMBA (SOTARA)	Cabildo mayor Yanakona Rio Blanco		14 TUMACO	SIMANA
		15 POLICARPA	Comité de Simana Tumaco
		16 SAN LORENZO (ARBOLEDA)	SIMANA
		17 IPIALES	ANUC
			Escuela de derecho mayor

Convenciones

Comercialización de droga	Ingovernabilidad	Uranio	Corredor estratégico comercialización de armas, narcotráfico	CAMINO
Producción y comercialización de coca	Conflicto petróleo	Conflicto minería Oro	Corredor estratégico disputa de actores armados	CARRET
Cultivo de amapola	Minas antipersona	Consumo de droga y disputa por el control del negocio	Corredor estratégico narcotráfico	CPAV
Cultivo de coca	Falsos positivos	Conflicto fumigaciones	Corredor narcotráfico	CSINP
Conflicto fumigaciones a cultivos ilícitos	Conflicto monocultivos y megaproyectos	Conflicto cultivos ilícitos	Corredor estratégico Oro	XCARRET
Conflicto minería Uranio	Conflicto grupos armados	Conflicto microtráfico	Plan Patriota	XCPAV
Guerrilla FARC F48, F Jacobo Arenas	Conflicto multinacionales	Conflicto sicariato	Proyecto vial PND	XCSINP
Guerrilla ELN	Conflicto privatización de la salud y la educación	Presencia de actores armados en universidades	Eje de simetría situación conflictiva frontera	DEPARTAMENTOS
Batallón	Conflicto disputa del agua	Presencia de actores armados en zonas periféricas	Hidrovía río Putumayo	
Coltán	Conflicto desplazamiento forzado	Conflicto bases militares	Desplazamiento y crisis humanitaria	
Conflictos interétnicos	Conflicto ganadería extensiva	Presencia de paramilitares	Macizo Colombiano	
Prostitución Infantil	Conflicto infraestructura	Militarización	Cuerpos de agua	
Violencia sexual	Conflicto minería corredor estratégico	Corredor estratégico comercialización armas		
Batallón alta montaña	Conflicto minería carbón			

MAPA DE CONFLICTOS SEGUN PERCEPCIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES POPULARES REGION SUROCCIDENTE OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ SIGP-ONP



FUENTE: IGAC ELABORADO POR SIGP PLANETA PAZ



61. El Cauca se constituye en un corredor estratégico para el negocio del narcotráfico (cultivo, tráfico y comercialización) en el que participan los actores armados. Esto a razón de que posee frontera con 5 departamentos del país (Huila, Tolima, Valle, Putumayo y Nariño). La producción de la droga se da principalmente los municipios de Suárez y Buenos Aires; el punto central para la exportación del alcaloide es el puerto de Buenaventura y la ciudad más importante para la comercialización es Cali. Para este departamento se han identificado cinco corredores estratégicos para las operaciones de los grupos insurgentes: *la Bota Caucana, *Macizo Colombiano-Panamericana-Argelia, *Mondomo-Tunia-Mango, *Vertiente occidental de la Cordillera Central y *Buenos Aires – Río Naya (Relatoría del Taller Cauca realizado en Popayán el 29 y 30 de octubre de 2010).

62. Según CODHES, Nariño registra el 56% del total de desplazamientos por eventos masivos, el 83% de los cuales correspondió a grupos étnicos (afrodescendientes e indígenas). Por lo menos 12.934 personas de comunidades negras se desplazaron en 28 eventos masivos ocurridos en 5 departamentos (Nariño, Chocó, Cauca, Valles del Cauca y Antioquia). Uno de los municipios con mayores niveles de afectación es El Charco en Nariño, donde según la ONU más de 300 personas en especial población indígena y afrocolombiana han sido desplazadas por combates entre el Ejército, las Farc y grupos paramilitares. Así mismo, 380 indígenas en Caloto, en el Cauca y Nechí han sido desplazados debido a las disputas de grupos armados ligados al narcotráfico. No existen cifras desagregadas entre hombres y mujeres, situación recurrente que dificulta construir miradas con un enfoque de género. Consultar: Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, No 76 Bogotá 27 de Enero de 2010 [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/)

63. Este fenómeno ha venido en aumento en los últimos meses asociado a la cada vez mayor presencia de los grupos armados en las ciudades, en especial, en los barrios periféricos para controlar el negocio de las drogas, las

dinámicas de la movilización social, el incremento de la violencia producto del enfrentamiento entre pandillas, así como por la política de reclutamiento forzado de jóvenes.79784686ACBF6EAS12576D6004460F5/\$file/Codhes+2009.pdf

64. Según datos suministrados en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en el año 2010, "los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas continúan sufriendo de forma desproporcionada la violación de sus derechos en el marco del conflicto armado. (...) Esto se traduce en asesinatos selectivos, desapariciones, confinamientos, desplazamientos forzados y ataques indiscriminados mediante el uso de minas antipersonal. Entre las víctimas se encuentran mujeres y niñas, que además sufrieron actos de violencia sexual. Tales crímenes fueron atribuidos a las FARC-EP, ELN y a grupos postdesmovilización. Por ejemplo, se atribuyó a las FARC-EP el asesinato de dos jóvenes avás en Barbacoas (Nariño) y a autores no identificados el asesinato en abril de siete mineros afrocolombianos en Suárez (Cauca). También se han registrado violaciones de derechos, incluyendo actos de violencia sexual, atribuidas a integrantes de la fuerza pública. La falta de medidas adecuadas de protección de la población civil en el desarrollo de operaciones militares pudo haber provocado desplazamientos forzados, como el de 300 indígenas en Olaya Herrera (Nariño). (...) La mayoría de las infracciones realizadas por las FARC y el ELN se registraron en zonas remotas de departamentos como Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. El informe se puede consultar en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2010_esp.pdf

el tráfico de drogas y armas a través de la costa nariñense; además, se erige en un territorio central para dinamizar el eje Andino de la IIRSA, ya que posibilita la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico. Su geografía y más específicamente su orografía ofrece ventajas tácticas a los grupos armados pues les permite moverse con facilidad por las diversas zonas del territorio⁶¹. Su riqueza hídrica también resulta sumamente atractiva para los proyectos económicos de algunas empresas multinacionales, situación que es problematizada por un participante del ONP de la siguiente manera:

“En el bajo Putumayo surgen los ríos Guamez y Putumayo. El río Caquetá es la estrella fluvial de Colombia, siendo el ojo de las multinacionales. De esta manera, los territorios son zonas estratégicas con figuras jurídicas. (Relatoría del Taller de Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

En el Mapa 5 (plegable) de la conflictividad de la región del Suroccidente podemos ubicar espacialmente la región, apreciar su riqueza hídrica y tener una primera aproximación a la multiplicidad de conflictos socio territoriales que se desarrollan en sus territorios. En dicho mapa, también se destacan una serie de problemáticas de los más diversos órdenes que constituyen y definen buena parte de la dinámica social del sur colombiano, muchas de ellas asociadas al despliegue del conflicto interno armado y al desarrollo del negocio del narcotráfico en la región. Entre los grandes problemas que encontramos en el escenario contemporáneo destacamos los altos niveles de desplazamiento poblacional⁶² hacia las ciudades capitales y otros departamentos del país, así como el desplazamiento inter barrial asociado al micro tráfico de drogas y control territorial de grupos armados en las principales cabeceras municipales del suroccidente del país⁶³. En el mismo sentido se encuentran fenómenos de violación sistemática de los derechos humanos a las comunidades indígenas y campesinas por parte de las llamadas bandas emergentes –grupos paramilitares– y algunos grupos guerrilleros⁶⁴. En este escenario, las mujeres se están constituyendo en uno de los grupos poblacionales más vulnerados en razón

a que son objeto de violencia sexual (con las consecuencias que los acompañan traumas emocionales, embarazos tempranos, aumento de las enfermedades de transmisión sexual) restricciones a la movilidad y al control sobre sus cuerpos, amenazas, entre otros.

Asimismo encontramos problemas asociados con los procesos de desruralización del campo por el despliegue de megaproyectos de hidrocarburos y coca; la emergencia del fenómeno de la prostitución infantil (particularmente de niñas ecuatorianas) en departamentos como el Putumayo, asociada con el desarrollo del negocio petrolero; el reclutamiento de niñas y niños para el conflicto que se expresa entre otras cosas en los elevados niveles de deserción escolar y las afectaciones a los cultivos de pan coger y a la salud humana generadas por las fumigaciones con glifosato.

Un análisis más específico de estas problemáticas a nivel departamental nos muestra que entre los elementos más importantes que inciden en la definición de la dinámica de la conflictividad socio territorial en el Caquetá se encuentran: los elevados niveles de corrupción en las entidades públicas; la injerencia del narcotráfico en la política regional; la persecución a líderes y lideresas sindicales, a hombres y mujeres representantes de organizaciones sociales y de población desplazada y a políticos considerados como de la oposición; las permanentes violaciones al DIH por parte del ejército (amenazas, persecuciones, estigmatización, torturas psicológicas, maltrato físico, allanamientos ilegales, bombardeos, hostigamientos)⁶⁵. En el departamento de Putumayo también encontramos criminalización de la protesta social y violaciones sistemáticas al DIH por parte del ejército, los paramilitares y los grupos guerrilleros; una fuerte crisis económica producida por la caída del fenómeno de las pirámides, con la acentuación del desempleo, el cierre de empresas y la emergencia de la delincuencia común; la judicialización y persecución a la población víctima del desplazamiento forzado; una crisis ambiental generada por los ataques a la infraestructura petrolera y la inmovilización del tráfico vehicular en las carreteras debido a amenazas de los grupos armados.

Para el Cauca tenemos el alarmante asesinato de líderes indígenas que luchan por la defensa de sus territorios ancestrales; los múltiples enfrentamientos entre los actores armados por el control de territorios para tráfico de armas y de drogas; las fumigaciones aéreas con glifosato a cultivos de uso ilícito con afectaciones a la soberanía alimentaria, situación que ha obligado a las comunidades a continuar con la siembra de la coca y el deterioro en la prestación de los servicios públicos.

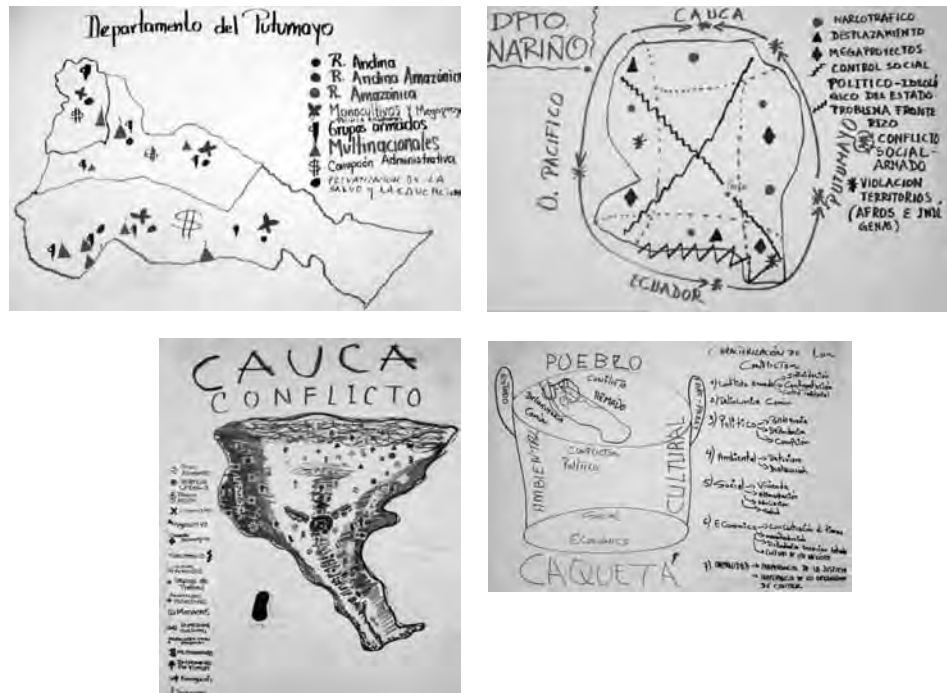
Y finalmente para Nariño encontramos que se ha configurado como departamento amortiguador de los problemas de los departamentos vecinos, es decir, Nariño se ha constituido como la zona a la que se ha expandido cultivos de drogas y confrontaciones armadas, productos de los planes de militarización y control antidrogas desarrollados en el Caquetá y el Putumayo. También se destacan los ataques generalizados a la población civil por parte de los actores armados, expresados en masacres, secuestros, confinamientos y el incremento en el número de combates; las amenazas a hombres y mujeres líderes sociales y a integrantes de organizaciones defensoras de derechos humanos; los ataques permanentes a las infraestructuras eléctricas y los oleoductos

65. En el informe señalado en la nota anterior la Comisionada señala frente al tema de la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública lo siguiente: "La oficina en Colombia continuó observando la presencia de unidades militares en los alrededores o en el interior de bienes civiles, incluyendo casas y escuelas, en varios departamentos, como Meta y Valle del Cauca. En algunas ocasiones, civiles resultaron muertos o heridos en hostigamientos contra la fuerza pública estacionada dentro o cerca de bienes civiles, y en otras, los grupos guerrilleros minaron estas instalaciones después de la salida de los militares. Asimismo son motivo de preocupación las numerosas denuncias recibidas por la oficina en Colombia de comunidades que alegan abusos especialmente del Ejército. Por ejemplo, la realización de "censos" y registros fotográficos de personas civiles que acuden a reuniones pone en riesgo a la población civil. También se conocieron casos en los que miembros de la población civil fueron objeto de estigmatización y presiones para servir como informantes, así como sometidos a detenciones ilegales. En algunos de estos casos, las víctimas sufrieron tratos crueles o degradantes, e incluso torturas, y solo fueron liberadas tras ser obligadas a firmar un acta de "buen trato". A pesar de las prohibiciones nacionales y de las recomendaciones internacionales, la oficina en Colombia continuó recibiendo información sobre utilización de niños y niñas para fines de inteligencia por miembros de la fuerza pública y sobre su participación en campañas cívico-militares". http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2010_esp.pdf

de la región por parte de los actores armados; el tráfico de personas y mendicidad en las zonas fronteriza colombo-ecuatoriana; las fumigaciones de cultivos de pan coger, pastos y fuentes de agua; el incremento del sicariato y la violencia urbana asociada a la disputa por el control territorial para el microtráfico de drogas; las prácticas de microextorsión a negocios pequeños; y al igual que en el Caquetá una fuerte crisis social y económica generada por el fenómeno de la caída de las pirámides financieras⁶⁶.

Tenemos entonces y de manera similar a como se han identificado en las otras regiones del país, los siguientes ejes de análisis: conflicto interno armado, narcotráfico y paramilitarismo, concentración de tierras y desarrollo de megaproyectos (mineros, de hidrocarburos y monocultivos), deterioro ambiental, reordenamiento espacial, insuficiencia en la prestación de los servicios públicos, y los conflictos generados por la corrupción administrativa y la impunidad en los entes gubernamentales. En las siguientes imágenes los líderes y lideresas de la región recrean la manera como ellos leen las dinámicas de la conflictividad socio territorial que viven en sus departamentos.

Ilustración 8. Dinámicas de la conflictividad en los departamentos del sur



66. Al respecto un líder participante en uno de los talleres locales de la región suroccidente señaló "Las pirámides que fueron consideradas como una opción de mejorar su proyecto de vida se convirtieron en una bomba de tiempo que desestabiliza la estructura integral de los Nariñenses, los conflictos en la familia se han profundizado, el acoso de bancos a quienes solicitaron prestamos para invertirlos se han convertido en un dolor de cabeza, el desempleo, ha incrementado la inseguridad en la ciudad a través de expresiones de pandillismo, atracos, territorios de algunos barrios que se vuelven intransitables, la salud mental y emocional es alarmante". Relatoría del Taller de Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010.

Estos dibujos –producto de la cartografía participativa construida en el marco de los talleres– permiten ver con claridad la complejidad que acompaña y define la dinámica de la conflictividad socioterritorial en el suroccidente colombiano. En efecto, las caracterizaciones construidas por las y los participantes en los talleres dan cuenta de los vínculos existentes entre presencia de actores armados, cultivos de uso ilícito,

desplazamiento poblacional y corrupción política como una constante en los cuatro departamentos de la región. La lectura de los mapas también nos permite ver la multiplicidad de actores asociados a la dinámica de los conflictos: Estado, grupos armados, transnacionales y poblaciones. Llama particularmente la atención la visibilidad que se otorga a las afectaciones económicas, sociales y culturales que generan los conflictos a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Para el caso específico del departamento del Cauca se destaca la crisis alimentaria que ha generado el despojo de tierras para el pliegue de megaproyectos mineros, agrícolas y el negocio del narcotráfico. En los departamentos de Caquetá y Putumayo se identifica como uno de los ejes centrales que impulsan la conflictividad social los procesos de privatización de la que ha sido objeto la salud y la educación en la última década. Y finalmente encontramos para el departamento de Nariño la centralidad que cobra la zona de frontera para explicar buena parte de los conflictos que en esta región del país se desarrollan.

De acuerdo a los elementos señalados desarrollaremos una caracterización inicial sobre la dinámica de la conflictividad regional.

Conflicto interno armado

En esta región el conflicto interno armado es bastante intenso debido a que se ha configurado como una de las zonas históricas de retaguardia privilegiadas por las guerrillas, en especial, por las FARC. Esta situación ha sido combatida en los últimos años por el gobierno central con los dos planes de militarización más grandes en la historia nacional: el Plan Colombia y el Plan Patriota, que han generado una profundización de la confrontación armada en el sur del país.

Al decir de los pobladores de la región, los múltiples enfrentamientos armados entre guerrilla, paramilitares y FFMM⁶⁷, se deben leer o bien por el control de corredores estratégicos o por el acceso a territorios ricos sobre todo en hidrocarburos.

(...) la confrontación armada en el sur del Caquetá al ser una zona de interés petrolero (Relatoría Taller Caquetá realizado en Florencia el 24 y 25 de septiembre de 2010).

Los actores armados van territorializando los municipios y haciendo permanentes reubicaciones geoestratégicas. La disputa por el control territorial de los corredores estratégicos para el negocio ilícito y la explotación de recursos mineros y naturales trae consigo la presencia de grupos armados de los distintos bandos (Ejército, policía, paramilitares, guerrilla y bandas criminales). (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

“Y es que esas bandas criminales vieron en Tumaco una fortaleza natural inmejorable: espesa selva, cientos de ríos con salida directa al mar y un tramo del oleoducto de Ecopetrol, que continuamente ordeñan para abastecerse de insumos”. (Líder afro, Relatoría Nariño, taller Pasto, 26 de noviembre 2010).

67. Entre los enfrentamientos con mayor resonancia durante el 2010 se destaca el que se presentó entre las FARC y el Ejército Nacional en la jurisdicción de Doncello, Caquetá, en donde murieron 14 policías y los constantes combates en el municipio de Toribio Cauca.

68. El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo denunció el 29 de Marzo de 2010 que "En desarrollo de acciones militares indiscriminadas, integrantes del Ejército del Estado Colombiano utilizan de escudo a la población civil y generan el desplazamiento masivo de setecientos setenta y ocho (778) campesinos mestizos e indígenas en su mayoría integrantes de la Asociación Pro Constitución de Zona de Reserva Campesina del Municipio de Caloto, Filial de FENSUAGRO CUT e integrante de la Coordinación Departamental del Cauca del Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano". <http://www.colectivodeabogados.org/Ejercito-Colombiano-utiliza-de>

69. El 15 de octubre del 2010 la Consejería Mayor del Consejo Regional Indígena del Cauca denunció las fuertes violaciones al DIH del que estaban siendo objeto sus comunidades. "El Cauca indígena continúa siendo asediado por el accionar violento de los actores armados cuya estrategia de ocupación territorial busca el involucramiento de la población civil en la guerra, ahondando aun más la crisis humanitaria en nuestras comunidades y suscitando amenazas de actores ilegales contra la Guardia Indígena, la Consejería del CRIC, la ACIN y demás autoridades indígenas del Cauca, lo cual se ha materializado con hechos como el sucedido el pasado 14 de octubre donde fue asesinado el guardia y líder indígena RODOLFO ARICAPE". La declaración completa se puede consultar en http://www.cric-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=385:amenazas-y-asesinatos-contra-los-pueblos-indigenas-del-cauca-hacen-parte-de-la-estrategia-de-los-agentes-de-la-guerra

Para el caso específico del departamento del Cauca en los municipios de Toribío, Caloto, Caldone y Corinto encontramos que el proceso de confrontación armada es bastante intenso, ocasionando graves afectaciones a la población civil, particularmente indígena y campesina que queda en medio del fuego cruzado. Podríamos señalar que la crudeza de la confrontación, obedece a que esta región se perfila como un corredor estratégico de movilidad de la guerrilla, como un paso importante para el tráfico de cocaína, ya que permite el acceso al mar y es el eje que articula las rutas al Valle, Nariño, Putumayo y la frontera ecuatoriana, entre otros elementos que denotan la complejidad del conflicto en esta parte del territorio nacional. Además de este corredor se han identificado otros cinco en donde desarrollan operaciones los grupos insurgentes: el de la Bota Caucaña, el del Macizo Colombiano-Panamericana-Argelia, el de Mondomo-Tunia-Mango, de la Vertiente Occidental de la Cordillera Central y el de Buenos Aires-Río Naya.

Líderes participantes en el taller del Cauca señalaron la siguiente configuración armada en la región.

La presencia de actores armados en el departamento del Cauca está distribuida de la siguiente forma: En el municipio del Tambo hay presencia del ELN. En la zona centro (Cajibío, Morales, Piendamó) la presencia del frente Jacobo Arenas de las FARC, y más al oriente con del frente 48 de las FARC. En la bota caucaña con la presencia del ELN y en los municipios de Argelia, Balboa, el Patía con el frente 8 de las FARC. (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

La fuerte acción militar en la zona ha generado alarmantes violaciones al derecho internacional humanitario⁶⁸ en donde las comunidades indígenas y afrodescendientes han sido de las más afectadas pues han tenido que salir desplazadas de sus territorios para poder preservar su vida⁶⁹. Han sido asesinados algunos líderes sociales populares, se destaca la muerte de Alexander Quintero importante líder cívico de la zona del Naya. De igual manera, es necesario destacar las afectaciones particulares que han tenido las mujeres en medio del conflicto.

El uso del cuerpo de la mujer como arma y estrategia de guerra, medio de posicionamiento del negocio ilícito y mecanismo para acceder al control de los territorios.

Rompimiento del tejido familiar, primer núcleo de la sociedad en el que la mujer asume los roles reproductivos, la crianza de los hijos e hijas y la lucha por la satisfacción de las necesidades básicas del grupo (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Mujer afro: "En el caso de nosotras las mujeres, en estos días estuve en el taller y varias de ellas comentaban como las utilizan como mulas para traficar la coca. A veces no hay opciones y decimos que es por la pobreza, pero también hay sitios o territorios donde

70. Hablamos de megaproyectos de coca porque Compartimos la definición propuesta por la HREV (Human Rights Everywhere) en el informe preparado para la ONIC en julio de 2008, titulado "Tierra Profanada: impacto de los megaproyectos en los territorios indígenas de Colombia. Cultivos ilícitos megaproyecto" en el cual definen como megaproyecto al monocultivo de la hoja de coca para la producción de cocaína, en razón a que "se considera como megaproyecto a un conjunto de proyectos y actividades a gran escala que responden a una estrategia de intervención económica y ocupación territorial, y que imponen políticamente un modelo de desarrollo sobre los habitantes de las zonas intervenidas. Estos megaproyectos tienen un gran impacto sobre los territorios y habitantes de las zonas donde se implementan, en parte por su magnitud, en parte por la naturaleza de los mismos y sobre todo porque se trata de la imposición de un modelo de desarrollo económico y social (...) La producción de la hoja de coca, su procesamiento y la posterior exportación de sus derivados para el mercado de estupefacientes es uno de los megaproyectos agroindustriales más dinámicos de Colombia. Este megaproyecto tiene algunas características que lo distinguen otros megaproyectos estudiados: 1. Es una actividad económica ilegal en todos los eslabones de su cadena productiva, estando penalizados y perseguidos por la ley su cultivo, transformación, comercialización, venta y consumo, así como la inserción de sus beneficios económicos en la economía legal. 2. Para contrarrestar este megaproyecto ilegal, el Estado colombiano implementa otro megaproyecto, cuya piedra angular es el Plan Colombia, que pretende erradicar los cultivos de coca y amapola y atacar el narcotráfico. Ambos proyectos (el de cultivos ilícitos y el de su erradicación) tienen una gran incidencia sobre los territorios y pueblos indígenas de Colombia. 3. La coca es una planta sagrada de uso y conocimiento ancestral para distintos pueblos indígenas de Bolivia, Perú y Colombia. Tiene un gran valor religioso, curativo y alimenticio. Conviene no confundir el cultivo de la coca usado tradicionalmente por distintos pueblos indígenas con el producto agroindustrial destinado a surtir el mercado mundial de cocaína". Consultar en: Tierra Profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas de Colombia. Cultivos ilícitos megaproyecto. Estudio realizado por: Fidel Mingorance. ONIC- HREV 2008. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HREV_Tierra_profanada_2_cultivosilicitos.pdf

se nace de alguna o de otra manera perteneciendo a un bando de los actores armados (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Igual ocurre en los diferentes momentos que se viven como mujer, hay unas edades que son críticas y las mujeres nos comentaban que en el Tambo, por ejemplo, varias de las mujeres mamás han tenido que desplazarse. No es el desplazamiento que es obligatorio, porque luego el actor armado y te dice que desaloje, pero hay mujeres que han tomado la decisión de salir del territorio porque peligran tanto los hijos como las hijas, tanto los pelados que están dentro de los 14, 15 y 16 años, y las mujeres niñas adolescentes, con el miedo de que haga incidencia el actor armado que este, legal o ilegal porque empiezas a decir que población es objeto y le pertenece (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

En el Tambo, unas compañeras que estaban en Popayán después de haber abandonado la finca, porque o es el hijo o es el territorio... igual las formas de cultura o por lo menos de la vida personal con la autonomía del cuerpo, y es que donde hay actores armados se influye hasta en las formas de vestir, en las formas de actuar, en las formas de salir... para las mujeres es algo crítico de cómo desarrollamos nuestro ser en medio del conflicto armado". (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Narcotráfico y paramilitarismo

En el escenario contemporáneo una de las regiones del país más golpeadas por el accionar paramilitar es precisamente la suroccidental. En efecto, el despliegue de los megaproyectos de la coca⁷⁰, la palma, la extracción de oro y la explotación de hidrocarburos ha estado dramáticamente acompañado por la violencia de grupos paramilitares que buscan garantizar el control de los territorios estratégicos para dichos proyectos.

Para el caso específico del Caquetá la presencia paramilitar es explicada también por los pobladores de la siguiente manera: "Presencia paramilitar en el centro y sur del departamento. En el centro debido a la explotación ganadera y en el sur por la explotación petrolera (Relatoría Taller Caquetá realizado en Florencia el 24 y 25 de septiembre de 2010).

Según informes elaborados por varias organizaciones defensoras de los derechos humanos durante el año 2010 se pudo identificar la presencia de los siguientes grupos narcoparamilitares:

Tabla 1. Grupos paramilitares Suroccidente

Departamento	Municipio	Grupos
Caquetá	Albania, Belén de Andaquíes, Florencia, Milán, Morelia, San José del Fragua, San Vicente del Caguán Solano y Valparaíso	ERPAC, Autodefensas del Llano, Los Rastrojos
Cauca	Argelia, Balboa, Bolívar, Buenos Aires, Caloto, Corinto, El Tambo, Inzá, Jambaló, Morales, Patía (El Bordó), Popayán, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio	Águilas Negras, Los Rastrojos, Nueva Generación.
Nariño	Barbacoas, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Francisco Pizarro, Guachucal, Ipiales, La Llanada, La Tola, Leiva, Linares, Los Andes, Malla-ma, Mosquera, Olaya Herrera, Pasto, Policarpa, Pupiales, Roberto Payán, Samaniego, Santa Bárbara, Tumaco, Túquerres	Águilas Negras, Autodefensas Campesinas de Nariño, Los Rastrojos, Los Urabeños, Nueva generación.
Putumayo	Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Valle del Gamuez, Villagarzón	Los Rastrojos

71. "Las Comunidades que habitan el Territorio del Consejo Regional Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de La Cordillera Occidental de Nariño, COPDICONC afrontan la más dura crisis de los últimos años producto del escalonamiento del conflicto social y armado y la presencia en el territorio de grupos narcotraficantes y paramilitares que han asesinado desde el año 2000 hasta la fecha más de 3.000 personas, sin que haya existencia de registros que determinen modo, tiempo y lugar de los hechos, ni que exista ningún tipo de investigación para aclarar los crímenes y responsabilizar a los culpables. La permanencia de este conflicto ha generado una crisis humanitaria basada en continuos desplazamientos y un éxodo masivo de la comunidad que ha tenido que resistir en situación de confinamiento y hambruna; enfrentamientos entre grupos armados, amenazas, robos, violación de mujeres y menores de edad, reclutamiento de menores, torturas y asesinatos". El comunicado emitido por el colectivo se puede consultar en http://www.redcolombia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=982

Entre las comunidades más afectadas por la acción paramilitar están los indígenas y las afrocolombianas, en especial, las pertenecientes al Consejo Regional Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño y Sur del Cauca - COPDICONC⁷¹.

Las siguientes narraciones de hombres y mujeres líderes sociales populares dan cuenta de la manera como el accionar paramilitar ha transformado la dinámica de la comunidad,

El río que es históricamente un referente, por ejemplo, en el río Cauca a la gente se le erizaba la piel porque ahí los paramilitares empezaron a tirar cadáveres. Entonces, lo que antes significaba la diversión, vamos a hacernos la comelona, la pucha, el domingo de baño, ahora empezó a significar terror y nadie quiere pasar por el río. Pasar por el puente era una cosa aterradora, porque paraban la chiva, bajaban a la gente y la tiraban al río. (Lideresa de la Asociación de Víctimas Renacer XXI del municipio de Buenos Aires – Cauca. Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

El conflicto armado rompe esquemas culturales y eso conlleva que muchas comunidades deben optar por patrones culturales que no son de ellos. Por ejemplo, Cajibío vivió una época muy dura, lo que fue del 2000 al 2003 con la época del paramilitarismo. En esa zona es el asentamiento afro más grande, con el corregimiento de La Pedregosa y siempre el pueblo afro por tradición, por cultura mantiene los rituales mortuorios;

eso tiene su trascendencia cultural desde África. Cuando se muere una persona en el pueblo siempre se acostumbran las nueve novenas y la última noche. Cuando llegó el paramilitarismo todo eso se cambió y ya no se podía hacer última noche, y esa última noche tocaba hacerla en el día. (Líder afro representante de UAFRO del municipio de Cajibío, Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Por ejemplo, los niños en Buenos Aires jugaban al escondite, después de la incursión paramilitar los niños juegan al pistolero. Hace 15 días yo veía que había un reten de la policía y había un poco de niños que hacían pag! pag! pag! en medio de los policías... los niños hoy en día solo juegan a la guerra. En Timba ya habían formado unas banditas y todas las noches se enfrentaban todos niños, eran como 50 y todas las noches salían a enfrentarse al parque, primero empiezan con el palito, luego se dan piedra y nadie dice nada (...). El conflicto también rompe los lazos no solo de la familia sino también de la amistad y de confianza en la comunidad. También muchos de nuestros jóvenes fueron reclutados por los paramilitares, así como por el Ejército o por la guerrilla, entonces como eran las mismas personas de la comunidad que estaban cargados de armas... es como uno ya se sienta y no sabe con quien es que se está hablando. (Lideresa afro representante de la Asociación de Víctimas Renacer XXI del municipio de Buenos Aires – Cauca, Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Estas narraciones ayudan a comprender cómo los procesos de militarización territorial logran generar rupturas y transformaciones en los procesos sociales y culturales que han acompañado la historia y configuración identitaria de los pueblos.

Para el caso específico del narcotráfico, encontramos que éste se asocia en la región principalmente con el accionar paramilitar o lo que conocemos como narcoparamilitar, y que éste se constituye en un activador de múltiples problemas y conflictos en la región.

(...) el narcotráfico, también es un generador de conflicto, porque por ejemplo, para Tumaco y el Norte del Cauca ó los Andes se ha convertido también en estos corredores viales del narcotráfico, lo que está generando conflicto en las regiones. Entonces el control territorial de los grupos que hoy tienen asiento en nuestras comunidades está generando también mayores conflictos. (Relatoría Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

En el departamento del Cauca se encuentra al decir de líderes y lideresas populares de la región que la producción del cultivo de coca para usos ilícitos está generando elevados niveles de violencia y otras problemáticas asociadas con la deserción escolar, la prostitución, el consumo de alcohol, la violencia sexual. Las siguientes narraciones de los participantes en los talleres recrean la situación.

El conflicto genera la deserción en las escuelas debido a una cultura que facilita mucho las cosas a los jóvenes, inculca en ellos una cultura mafiosa, donde los jóvenes quieren adquirir las cosas de manera fácil y por esta razón dejan tirado el estudio y muchas veces se van a otras regiones a buscar ese dinero fácil (...) Yo tengo una experiencia justamente de la zona donde está el auge (Cajibío). Coincidentalmente esto del narcotráfico se da en zonas apartadas, sobre todo en la cordillera donde la gente nunca ha tenido la oportunidad de ver plata junta y eso transforma totalmente la cultura en esas zonas. En este momento yo soy docente en una de las instituciones educativas donde está empezando el narcotráfico, allá los narcos se van a decirles a los estudiantes, que ellos qué sacan estudiando cuando en un día pueden ganar 20 o \$25,000, entonces a uno le toca instaurar nuevas pedagogías. (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Uno de los problemas que nosotros hemos detectado en el pueblo (Carmelo – Cajibío) que es que era un pueblo muy sano, pero hoy ya existe la prostitución. En este pueblo nunca se hacían ferias, este año hicieron dos ferias. También ascendió el consumo del alcohol, la compra de lotes carísimos que antes no había nada, entonces la gente está vendiendo las fincas, se está desplazando. La vida para los estudiantes y las niñas es muy fácil porque salen con los raspachines, ellos con tomarse el pueblo, prolongar las parrandas y a veces con complicidad de la misma fuerza pública, penetra todos los sectores sociales. (...) También encontramos la propagación de prostíbulos en los pueblos, estos prostíbulos invitaban a la comunidad, sobre todo a hombres a que asistan a esos lugares, se embriaguen y por esta razón hubo muchas muertes. Lo que es el municipio de Balboa, en una época pagaban o asesinaban a personas cada ocho en las cantinas donde se daban riñas y aparecían dos o tres muertos en una sola noche. Esa problemática se presentó con una intensidad muy fuerte en época de la coca. (Relato de un Campesino tomado de la Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

El hombre le ofrece a la mujer plata para que caiga y algunas en la negativa a aceptar el dinero, han sido violadas... y fuera de eso las colocan también para trabajar en la misma actividad narcotráfico, siendo las mujeres utilizadas como mulas (Relato de un Campesino tomado de la Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Generalmente los narcos son muy estratégicos y buscan a las muchachas más bonitas de la zona, algunas veces las embarazan, algunas veces se las llevan de la zona habiendo una deserción escolar dura hasta tal punto que ahora, en el colegio donde yo trabajo existen pocos estudiantes. (Relato de un docente de una comunidad afro, tomado de la Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

(...) un elemento clave y la esencia de esa cultura del narcotráfico es que para esa cultura todo tiene un precio y que todo se puede comprar con el dinero, y entre ellos la dignidad de cada uno de nosotros, así esté o no esté de acuerdo se puede comprar, y el que no esté de acuerdo sabe las consecuencias. Tristemente las mujeres han sido un elemento bastante vulnerable, caso especial, en Timbío; cuando llegan los paramilitares comienzan a ofertar a las mujeres y a pagarle a sus propios esposos para acostarse con ellas, y sí aquel se negaba, era asesinado.

“La llegada de estos proyectos (Narcotráfico) matan costumbres, tradiciones, se acaba el respeto, se desconoce la identidad, hay un vaciamiento, es como si nos colocaran otro chip” (Relatoría del Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

“El narcotráfico acaba con la cadena productiva al no haber sostenibilidad alimentaria en las comunidades. La gente se ha dedicado a sembrar coca y tienen aislada la producción de yuca, plátano y papa. Antes el Pacífico producía panela, azúcar y arroz, ahora hay que comprarlo porque hay plata” (Relatoría Nariño, Taller Pasto 26 de noviembre 2010).

Un elemento bastante problemático y que está impulsando y configurando escenarios de resistencia social es el asociado a los problemas sobre la salud humana y la seguridad y soberanía alimentaria que se generan por las actividades de fumigación de los cultivos de coca de uso ilícito.

Las fumigaciones indiscriminadas sacan a las familias y las dejan en el piso para vivir de la caridad, el estado los abandona (Relatoría del Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

Entonces estas fumigaciones y erradicaciones traen desplazamiento, desempleo, trae problemas sociales, varios problemas sociales: problemas intrafamiliares, problemas en las relaciones interpersonales entre las comunidades, entonces llegan esas personas y se desplazan de sus campos, se desplazan a las principales ciudades o en este caso a los municipios más cercanos, aumentando los cordones de miseria en las ciudades” (Relatoría Taller de Caquetá realizado en Florencia el 24 y 25 de septiembre 2010).

Las comunidades que se han visto afectada su soberanía alimentaria y sus cultivos de pan coger a causa de las fumigaciones han adoptado una estrategia de resistencia para dar continuidad a la siembra de los cultivos de uso ilícito, teniendo de precedente el aguante de la hoja a los químicos (glifosato) (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Cuando fumigaron en el Caquetá y en Nariño los narcotraficantes venían para Buenos Aires y como no tenían entrada ahí, lo que hicieron fue conseguir mujeres porque ellas

sí tenían padres, si tenían tierras. Ahí empieza el papá de ellas a cederles el pedacito de tierra entonces ellos colonizaron primero a las mujeres para llegar luego al territorio (Mujer afrocolombiana, Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

El gobierno ha incumplido con los acuerdos de no hacer fumigaciones aéreas, a fin de comenzar con la erradicación manual de la hoja de coca. Sin embargo las avionetas con glifosato hacen presencia y fumigan tanto los cultivos de uso ilícito como los cultivos de pan coger. Al verse afectada la soberanía alimentaria de las comunidades y como forma de resistencia al Plan Colombia, la población continua con la siembra de coca (...) En Buenos Aires murieron 12 niños al haber consumido agua que estaba contaminada de glifosato (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Para el caso específico del departamento de Nariño, además de los problemas enunciados asociados con la política antinarcóticos, también se destaca la acentuación de la explotación sexual infantil en la costa Pacífica y la transformación de las dinámicas sociales, económicas y culturales de los pueblos afro descendientes, en especial en Tumaco, con la llegada permanente de militares estadounidenses a sus territorios.

“Yo diría que no se ha dicho quienes son los que se lucran con el narcotráfico y los que se lucran de su famosa lucha. Si nosotros vamos a Tumaco, usted encuentra alrededor de 23 helicópteros y hay unas 8 avionetas, con organizaciones representantes como la DEA y el Ejército; están en Chirimbí, en el cabo Manglar, en la carretera hasta llegar a Túquerres, el Morro es de ellos; a uno ya le toca irse al Bajito porque quien se va a meter con esos tipos ahí. Estos actores han generado una destrucción del tejido social, la cantidad de niñas embarazadas de todos estos tipos, la prostitución que han generado, ha habido asesinatos de niñas que han sido violadas por cuenta de los militares. Tienen sus propios poderes, con ellos nadie se mete” (Mujer afro de la escuela de género, Relatoría Taller Pasto, 26 de noviembre de 2010).

Frente a las dramáticas afectaciones a las niñas y jóvenes nos dice, (...) como me dijo un hombre del ejército, “usted que cree, que mis hombres son de palo”. Era obligatorio que hubiesen niñas para que se aprovechen de la situación y hay que atender a todo un batallón... atiende a 600 hombres a ver cómo le va! (sarcasmo). En Santa Cruz – Policarpa llegaron a cogerse una casa, mandaron a pedir 20 chicas del prostíbulo... les quebraron los brazos, quedaron desangradas; esas son las mujeres que las utilizaron casi 200 hombres, eso hacen” (Mujer afro de la escuela de género, Relatoría Taller Pasto, 26 de noviembre de 2010).

También queremos destacar en el departamento de Nariño el accionar de los grupos paramilitares en los cascos urbanos, en especial en el municipio de Pasto que

ha generado una serie de problemáticas en los jóvenes asociadas con el micro tráfico de droga, la generación de redes de consumo, la venta de armas, entre otros.

Hay paramilitares... son personas que hacen vigilancia, no están uniformados y cargan unos radios, y si no pagan le destruyen las casas a la gente. También hay desmovilizados paramilitares que están trabajando como vigilantes en los barrios de la comuna. Los conflictos que se dan entre parches tienen su trasfondo en el control de territorio y la lucha de poderes.

Conflicto por la tierra y el despliegue de megaproyectos

“Nacimos, crecemos, nos reproducimos y morimos, la Invasión genera el conflicto. Hay hechos por la cual comienza la resistencia del hombre y hay acciones para minimizar. Resistencia para volver al tiempo del buen vivir o el bien vivir”. ‘En el Cauca el problema es por la tierra, luchamos por la madre tierra, el gobierno nos ve como invasores. El gobierno crea organizaciones paralelas para deslegitimizarnos (organización de pueblos indígenas) por eso fortalecemos procesos de resistencia, la minga es resistencia social’ (Líder indígena del Cauca. Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

Los nuevos ejes de la valorización económica que definen y sustentan los procesos de acumulación de capital en el escenario contemporáneo, se constituyen en uno de los elementos explicativos centrales a la hora de analizar las dinámicas de la conflictividad socio territorial en el sur del país. En efecto, el despliegue de megaproyectos de coca, hidrocarburos, agrocombustibles, infraestructurales y mineros, que tanto desde su forma legal como ilegal son considerados fundamentales para sostener las dinámicas de la acumulación capitalista, ayudan a entender la emergencia de buena parte de los conflictos por la tierra y el territorio que hoy se viven en el suroccidente colombiano⁷². Esto a razón, claro está a que la racionalidad instrumental de apropiación del territorio por parte de los grupos económicos, entra en contravía con la dimensión simbólica y afectiva que las comunidades tienen construida con sus territorios.

Para muchos de los y las integrantes de las organizaciones sociales populares que han confluído en los talleres regionales promovidos por el ONP el modelo de desarrollo económico sustentado en la explotación indiscriminada de los recursos naturales por parte de nacionales y extranjeros va en contravía de la manera como las comunidades perciben y viven sus territorios.

El territorio es todo. El territorio además de ser una cuestión geográfica es toda una expresión cultural. Es el espacio cultural. Es algo sagrado de una comunidad. Es algo relacionado con la autonomía” (Relatoría Taller de Cauca realizado en Popayán 29 y 30 de octubre de 2010).

La cantidad de los conflictos es porque hay una legislación que no está elaborada

72. Según datos suministrados en el informe sobre la situación de Derechos Humanos en el Departamentos del Cauca para el año 2010, elaborado por la Red por la Vida y los Derechos Humanos del Cauca con el apoyo de la Ruta Pacífica de las Mujeres y Corporación Comunitar en “el año 2010 se sistematizaron cinco masacres con veintidós víctimas. Para el Observatorio de la Red por la Vida y los DDHH del Cauca, es preocupante que tres de las cinco masacres registradas, hayan sido cometidas en zonas mineras ubicadas en los municipios de Suárez y Buenos Aires, donde las comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas realizan constantes movilizaciones y denuncias públicas contra la situación de barbarie y el despojo del territorio”, entre los grupos identificados como responsables de las masacres y de las amenazas a colectivos están las “Águilas Negras”, “Águilas Negras Nueva Generación”, “Águilas Negras Bloque Central”, “Bloque Capital Águilas Negras”, “Los Rastrojos Comandos Urbanos”, “Autodefensa Unidas de Colombia”. El informe se puede consultar en <http://www.ddhhcolombia.org.co/files/file/Nodos/informe%20SITUACION%20DDHH%20cauca%202010.pdf>

conforme al pensamiento de las comunidades (Relatoría del Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

“(…) Putumayo es alegría; un ambiente sano para vivir en armonía con el medio ambiente y con los seres humanos porque los seres humanos merecemos respeto a nivel regional, nacional e internacional, para que todo funcione a las mil maravillas. Por esa razón debemos organizarnos para sentar nuestra voz de protesta ante las personas que tienen sus intereses puestos sobre nosotros y debemos hacer resistencia para defender este territorio; para defender y tener más espadas. Este espacio es donde se debe luchar por él, para que nuestras comunidades a futuro, los hijos de nuestros hijos, tengan una vida agradable y tengan un futuro definido; definido que perdure para siempre, para siempre en beneficio de la humanidad, y que sea un ejemplo para la región y para Colombia, que estamos comprometidos todos a construir un Putumayo para nosotros como pueblo, un espacio en el que podamos construir nuevas generaciones participativas y responsables en la política, formando una política pública para todos” (Relatoría del Taller de Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

La manera de asumir el territorio como recurso por parte de los actores económicos capitalistas entra en disputa con una visión que concibe el territorio como abrigo, como espacio de vida e incluso como la vida misma, tal como lo narra una lideresa del Pacífico colombiano.

La Hija del mar, encantadora viajera, por agua dulce y por agua sal, de memoria conoce los esteros de su entrañable Costa Pacífica, de piel morena, con una sonrisa interrumpida por la desconfianza, su voz melodiosa, sonora, que por momentos se silenciaba... ‘tengo miedo de hablar, porque de pronto me pelan’ Es la otra voz que quiere refugiarse en el silencio. Sus palabras empiezan a amplificarse, su voz, que se parece al sonido armonioso de la trompeta, se revela palabreando; se va dejando llevar como si estuviera en la mar donde siempre sale a flote. La conversa gira alrededor del conflicto, su sinfonía triste empieza a sonar... “Para mí un conflicto es un deterioro social en todas sus formas, se pierde la solidaridad, la sana convivencia, es un desarraigo. Para mí el conflicto es como si le arrancaran un hijo del vientre de su madre, eso yo lo entiendo por conflicto, le quita todo al hombre: su forma de vida, si por el conflicto le toca desplazarse, tiene que vivir otro estilo de vida, El estilo de vida te cambia, y es que uno tiene que andar sin sentido, te vuelves como mendigo, detrás de algo, que cuando estabas en tu tierra lo tenías todo”. Para unos la tierra es sinónimo de poder, de explotación, de sumar capital, más capital a costa de los recursos naturales, para otros la tierra es la vida misma. Por eso la hija del mar la añora, cuando se le expulsa inmisericordemente desde sus entrañas. “De la tierra añoro todo, para mí la tierra es como mi visión de vida, la tierra es identidad, es cultura, es autodeterminación y la razón de vivir, la razón de ser, es autonomía, la tierra es mi nacimiento y mi muerte,

es la cuna donde nací y donde van a reposar mis huesos. (Relatoría del Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo de 2010).

Entre los megaproyectos que están generando y dinamizando la tensión de territorialidades en el suroccidente colombiano se destacan las explotaciones de oro en el Pacífico y en el Cauca (en especial en El Municipio de Buenos Aires- el Cerro Catalina Teta, Suárez y Zaragoza en la zona del río Dagua)⁷³, la explotación minera en Puerto Guzmán Caquetá, al respecto es bastante dicente el relato de un poblador de Buenos Aires (Cauca),

El cerro Catalina Teta les pertenece a indígenas y a comunidades afro descendientes de la zona. Los paisas entran a la zona, como paramilitares; ellos empiezan a negociar las tierras con las comunidades afro en la parte baja del cerro, a fin de abordar el negocio del oro. La gente vive de la explotación artesanal de oro, de esta manera los paramilitares motivan a los mineros a asociarse, intercambiando sumas de dinero para el trabajo de explotación. Al final cuando la mina empieza a producir, los paramilitares reclaman el capital y los mineros artesanales al no tener esas sumas de dinero, entregan como forma de pago la mina. Este territorio es ya, en su mayoría, de los paisas y las multinacionales como la Anglo Gold Ashanti. Esta multinacional quiere apropiarse no solo del cerro Teta sino de todo Buenos Aires. La estrategia que ha implementado la Anglo Gold Ashanti para hacer las expediciones y las experimentaciones ganando la aceptación de la comunidad consiste en fragmentar el interés minero con la conformación de pequeñas empresas mineras, pequeñas y artesanales que trabajan para la gran multinacional. Estas pequeñas empresas se denominan las Junior (Narración de un poblador de Buenos Aires. Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera

También se destacan las explotaciones madereras a través de las figuras de los bosques comerciales⁷⁴ (Smurfit y Cartón de Colombia); el desarrollo de la agroindustria de la Caña en el Norte del Cauca; la construcción de la hidroeléctrica de la Salvajina⁷⁵ y de carreteras, puertos e hidrovías para satisfacer las necesidades infraestructurales del comercio continental como se persigue a través de la IIRSA⁷⁶. Uno de los proyectos que está generando mayor nivel de conflictividad en el departamento del Putumayo es la construcción de la variante Pasto – Sibundoy – Mocoa porque implica a travesar parte del territorio sagrado del pueblo indígena Kamëntšá. También tenemos los cultivos de palma aceitera entre el Río Naya y Micay, El Bajo Mira y toda la Costa Nariñense para la producción de biodiesel; la explotación de petróleo por las multinacionales Gran tierra, Esmerald Energy, Texas Company y la OXY en el bajo Putumayo.

(...) Lo que pasa es que aquí en Villa Garzón y en el Putumayo viven comunidades indígenas a las cuales les están explotando el petróleo por todo lado y hasta ahora al pueblo indígena no se le ha hecho la consulta previa como está ratificado en la ley. Nosotros, como pueblos indígenas, reclamamos que para hacer es explotación se haga

73. Entre los proyectos mineros y de hidrocarburos ya con títulos y que amenazan con la permanencia de las comunidades en el territorio tenemos: Cabildo de Cerro Tijeras y Corregimiento de La Toma; municipio de Suárez, que involucra a 1.300 familias afrocolombianas; Putumayo-Villagarzón, donde se ha generado una profunda crisis petrolera que ha ocasionado en ocasiones el cierre de la vía que de Mocoa comunica al Bajo Putumayo, Pitalito, Huila y Pasto, generando una manifestación que vinculó a todos sectores de la sociedad y fue liderada por el Sindicato Petrolero del Putumayo y Zaragoza. Sin embargo, los mineros piden continuar con la búsqueda de oro en el río Dagua y en el corregimiento de La Herradura, a 40 minutos del casco urbano sobre el río Patía donde se adelantan excavaciones ilegales.

74. Este tipo de cultivos maderables se está desarrollando en zonas que han sido declaradas reserva ambientales, lo cual ha generado profundas afectaciones en el ecosistema al romper los ciclos productivos de las plantas nativas.

75. Las comunidades afrocolombianas han denunciado los efectos devastadores que tiene esta hidroeléctrica ambiental y socialmente. Los desplazamientos han sido masivos desde el inicio del desarrollo del proyecto energético.

76. El eje de la IIRSA, que involucra la región suroccidental, es el Andino. En esta región se van a desarrollar algunos proyectos viales que harán posible la conexión Venezuela (Caracas) - Colombia (Bogotá) - Ecuador (Quito).

el debido procedimiento de las normas o leyes nacionales e internacionales que nos favorecen como pueblos indígenas. Entonces el primer objetivo es luchar contra todas estas multinacionales para que se haga la consulta previa; seguido a esto, hay otros temas como lo laboral, que están trayendo gente de otro lado y a los compañeros de aquí nos están dejando sin trabajo, les está pagando un sueldo muy barato y yo creo que no es justo, la gente al ver toda esa explotación, la gente ha reaccionado de esa manera para reclamar sus derechos por la vía pacífica, pero la respuesta del Estado y de las empresas es agresión contra nosotros (Relatoría del Taller de Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Otro megaproyecto que ha impulsado dinámicas conflictivas ya no en el espacio rural sino en el urbano es el asociado con el plan de movilidad de la ciudad de Pasto, que plantea una estrategia de reordenamiento territorial a través de la cual se busca construir un sistema de transporte articulado que implica la demolición de la arquitectura del centro de la ciudad, catalogada de preservación histórica y cultural. Esta situación evidentemente ha sido objeto de rechazo por buena parte de la población, ya que en aras de generar unas condiciones infraestructurales que impulsen el desarrollo económico se abandonan consideraciones de tipo cultural, eje central a la hora de explicar la dinámica de la sociedad pastusa.

Las expresiones de resistencia frente a estos megaproyectos han sido de los más diversos órdenes; van desde bloqueos de carreteras, marchas pacíficas, hasta acciones legales contra las empresas que adelantan los proyectos. Entre otras manifestaciones en la región se destaca la realizada por cerca del 20% de la población total del Valle de Sibundoy (más de 6.000 personas) pertenecientes a los pueblos indígenas Inga y Kamëntsá por la defensa de su dignidad y territorio frente a las amenazas suscitadas por la construcción del tramo del Corredor Multimodal Tumaco - Belém do Pará conocido como la Variante Mocoa - San Francisco y el paro petrolero desarrollado en Villa Garzón, donde las comunidades indígenas reclamaron la consulta previa para el proyecto de extracción petrolera.

A continuación recogemos un relato del representante del Pueblo Nasa frente al paro petrolero.

“Yo soy el representante legal del Pueblo Nasa acá en el Putumayo. El evento que estamos haciendo en Villa Garzón es gracias a solicitudes que había hecho el Pueblo Nasa al gobierno local y departamental pero todas estas solicitudes fueron negadas debido a eso nos levantamos en bastones. Inicialmente el gobernador Felipe Guzmán nunca nos atendió, ahora que el gobernador que está al frente nos atendió pero nos colocó condiciones y cuando a nosotros nos coloca en condiciones para exigir derechos, nosotros no estamos de acuerdo con las condiciones. (...) queremos que las petroleras se coloquen en cintura porque ellos también están haciendo una catástrofe con la cabecera de la Amazonia colombiana como lo es el Putumayo, aquí es donde nace la Amazonia, que en razón de eso nosotros dijimos que mientras no

sigan las mesas de concertación a nivel nacional y que haya compromiso del alto gobierno, nosotros no levantamos el paro pero además de eso no dejamos trabajar a las petroleras. Entonces el señor alcalde y el señor gobernador nos dijeron que nos iban a colocar los antimotines. A los antimotines yo personalmente les dije que la pelea no era con ellos, la pelea es con el alto gobierno y los gobernantes de turno; ellos creían que como somos indios, que como andábamos con un bastón de mando no éramos capaces de afrontar la problemática; ellos creyeron que con gases lacrimógenos nos iban a sacar corriendo y la gente se enfureció. Sabemos que uno que otro nos golpea y hasta de pronto nos mata pero nosotros vamos a seguir luchando, lo que a mí sí me preocupa es que el pueblo del Putumayo en su mayoría son mirones y no se faja los pantalones como tienen que fajarse y no nos apoyan, nos atisan para que hagamos el ejercicio pero a la hora de apretar el cinturón todo el mundo saca la mano. Entonces es una preocupación que cuando nosotros tenemos que defender derechos más bien nos arrodillamos y yo personalmente le dije al gobernador que nosotros no nos vamos arrodillar cueste lo que cueste. Aquí más bien nos hacemos matar antes que rendirnos o arrodillarnos y lo estamos cumpliendo. Yo pienso que es una de las estrategias que como colombianos debemos de fijar, que no arrodillarnos o seguimos en el proceso parados y hablando o nos hacemos matar, pero otra cosa no le podemos jugar nosotros porque siempre han engañado a la gente de los paros, (...) estamos preparados para cualquier cosa, nosotros sabemos que cuando tomamos un bastón somos capaces de portarlo porque tenemos dignidad y no podemos seguir (...)” (Relatoría del Taller de Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Ingobernabilidad: corrupción y politiquería

Un elemento muy importante identificado por las organizaciones sociales populares como central a la hora de aproximarnos a la comprensión de las dinámicas de la conflictividad en el sur del país tiene que ver con la corrupción y la politiquería que caracteriza a los gobernantes de turno en la región.

El capo del pueblo es el que monta el alcalde y a los políticos dirigentes, por tanto los líderes ya no llegan al poder por la trayectoria social y organizativa acumulada, en el ejercicio de la política, sino el poder se alcanza por medio de la compra de votos y de personas con el dinero (Afro colombiano, Relatoría Nariño, taller Pasto 26 de noviembre 2010).

La ingobernabilidad expresaría al decir de los líderes populares la falta de representatividad y compromiso político de los políticos electos con sus comunidades.

“Lo más representativo en este tipo de conflicto es la ingobernabilidad, que ha sido una constante en Tumaco desde la instauración de ley de elección popular de alcaldes. Se cree que los representantes políticos de la región miran como una oportunidad de mejorar su situación económica el llegar a cargos públicos. Cuando lo hacen, se forma

un carnaval de contrataciones clientelistas que casi siempre beneficia a las mismas personas” (Relatoría Nariño, taller de derechos humanos 22 de noviembre 2010).

Estos elementos se constituirían al decir de las organizaciones populares del Caquetá como “la madre de todos los conflictos”.

Los Caqueteños perciben su conflicto en base a la ingobernabilidad, es decir, existe una creencia colectiva que es a partir de la crisis de los gobiernos locales y regionales que se empiezan a dar los conflictos existentes. Por esta razón, dicen ellos que se dieron las entradas de los grupos armados, de los megaproyectos e infinidad de fenómenos que afectan drásticamente a la región (Relatoría Taller Caquetá realizado en Florencia el 24 y 25 de septiembre).

Como se evidencia en las páginas anteriores, los conflictos que se viven en la región sur occidental son múltiples y de diversos órdenes, involucran y afectan de manera diferencia a las comunidades campesinas, indígenas, afro descendientes, mujeres y jóvenes y develan una vez más que uno de los ejes de las disputas hoy en Colombia son los territorios. Queremos cerrar esta primera aproximación a la dinámica de la conflictividad socioterritorial del sur del país con este corto relato de una mujer afro de la costa nariñense.

El tema del territorio en la costa Pacífica y la afectación a los territorios ha sido catastrófico por la minería, por la presencia de cultivos de uso ilícito, por las fumigaciones, por los megaproyectos. En este momento están metiendo la famosa Acuapista, con la destrucción del manglar de centurias. Si nos vamos a Samaniego, vemos cómo se ha afectado el territorio por el tema de las minas antipersonales. Aquí no podemos decir que hay uno u otro más afectado, todos los conflictos afectan de manera diversa. A los indígenas y a los campesinos ya la tierra no les produce, ya no es un buen negocio; mientras usted produce una arroba de coca y compara con la producción de maíz, que ni siquiera le dan para la carga y el transporte, pues es preferible la coca porque por lo menos le queda algo, del maíz no le queda nada. Se ha vuelto un problema el de la producción de alimentos (Relatoría del taller de Pasto 26 y 27 de noviembre de 2010).

Región Central

El *Mapa de conflictos según percepciones de las organizaciones sociales populares, Región Centro* (Mapa plegable 6) recoge el grueso de los conflictos identificados por los líderes y lideresas de las organizaciones sociales populares que participan en el ONP. Los insumos centrales para la construcción del mapa fueron las relatorías de los talleres y la cartografía participativa construida durante todo el primer año de trabajo. Alguna información adicional se reconstruyó a partir del seguimiento de prensa y el trabajo documental realizado por el equipo de investigadores. En este mapa de

la conflictividad de la región Centro, es posible ubicar espacialmente los conflictos: mineros, infraestructurales, por tierras, por ordenamiento territorial y por afectación a lógicas de SSAA. Es necesario reiterar que este mapa refleja la percepción que tienen los sectores sociales populares sobre los conflictos que viven en sus territorio.

La región Centro abarca para el ONP el Distrito Capital de Bogotá, siete departamentos y 377 municipios⁷⁷, en los cuales se desarrollaron conflictos sociales muy importantes y constantes en la historia del siglo XX y, especialmente, durante los dos grandes ciclos de violencia vividos a mediados y a finales de dicho siglo⁷⁸. Se trata de una región estructurada como tal a partir de articulaciones sociales, económicas y ambientales entre Bogotá y las capitales de Boyacá, Meta, Casanare, Huila y Tolima.

Se pueden perfilar tres ejes a partir de los cuales definir a la región Central. a) La estructura socio-económica, configurada a partir de la gran división del trabajo entre ciudad y campo, y en las articulaciones entre Bogotá y las capitales que se configuran en centros urbanos de segundo orden en cuanto a los mercados de servicios, producción y empleo, y de división del trabajo rural⁷⁹. b) La región definida desde el conflicto social y armado, sus dinámicas históricas y actuales que permiten hablar de fronteras y de corredores entre escenarios regionales de acciones armadas hacia las regiones vecinas de la Orinoquia, Pacífico, Magdalena Medio, Suroccidente y Nororiente. c) Las articulaciones de la región desde su dinámica interna, recreada en aspectos como el sistema agroalimentario regional y la huella alimentaria, la huella ecológica, la dinámica poblacional y los mercados regionales de bienes y servicios, y los sistemas de articulación socio-cultural que juegan un papel esencial en la reproducción social informal.

En efecto, estos tres ejes, aunque no son los únicos, se constituyen en elementos importantes del análisis que construyen los liderazgos sociales populares⁸⁰ a la hora de representar sus territorios y de caracterizar sus conflictos.

La caracterización de conflictos por parte de los actores populares refiere a la existencia de dos caras de la región Central: la del progreso de los negocios y las inversiones, y la de la exclusión social. Estas caras recrean al mismo tiempo problemas y conflictos entrelazados alrededor de la acumulación de capital y la pobreza, democracia y subordinaciones sociales e imposiciones políticas, desarrollo territorial de la capital y postración rural; y dentro de Bogotá, las capitales y ciudades intermedias departamentales, segregaciones urbanas, inseguridad, desempleo y otros problemas relacionados con el acceso a los servicios públicos básicos y el respeto a los derechos a la salud, educación y la vivienda, entre otros.

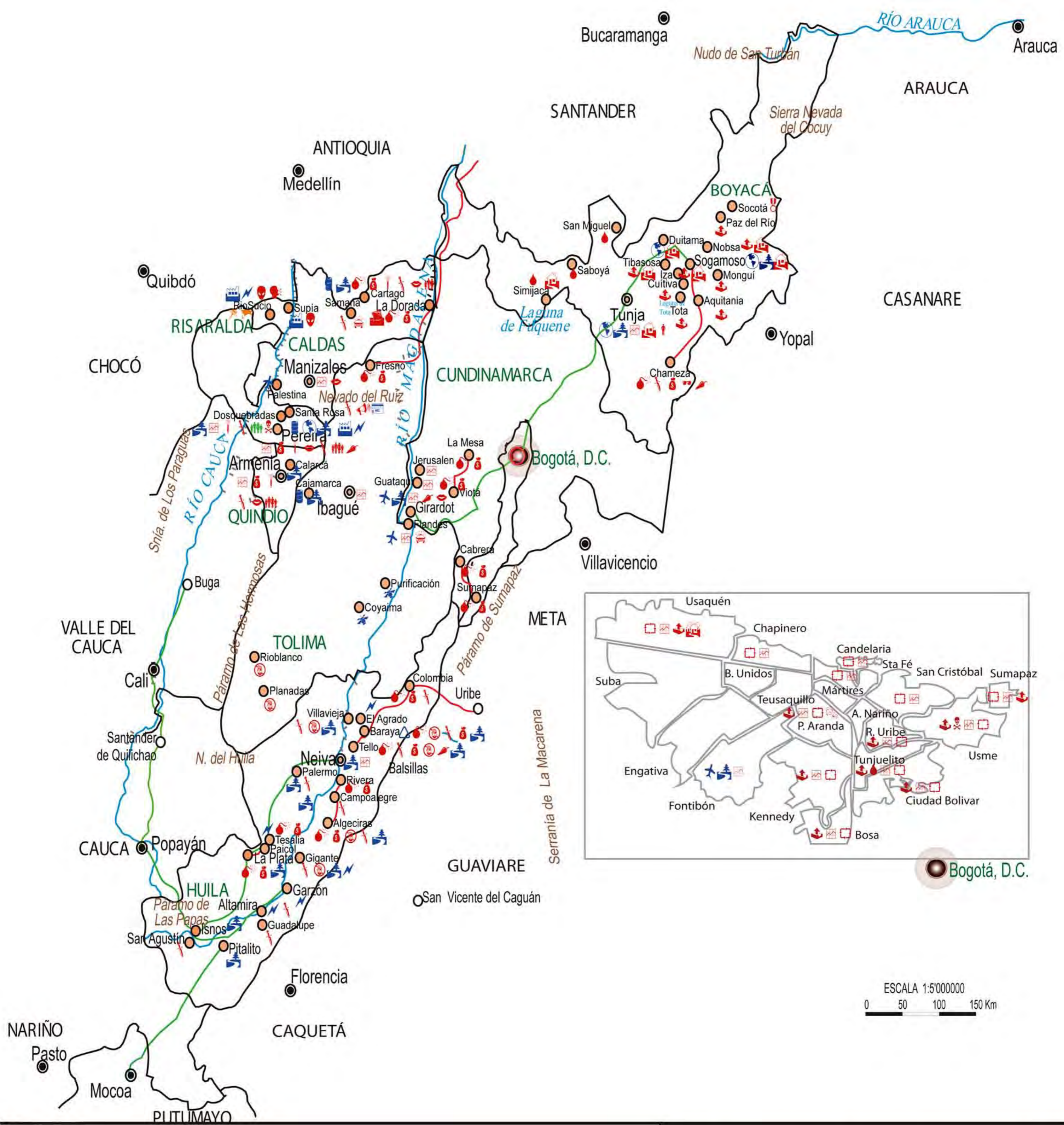
De esa forma se enuncian los conflictos como dinámicas de imposición mediante la violencia política o por paulatinos procesos de despojo y explotación económica, relacionados en el escenario contemporáneo con varios aspectos. a) Reordenamientos territoriales de hecho (desplazamiento forzoso de población, crisis humanitaria, concentración de propiedad de la tierra, especulación y apropiación del suelo urbano y de la tierra, etc.) y de derecho (planes de ordenamiento territorial e instrumentos

77. Se trata de Cundinamarca, Boyacá, Huila y Tolima, más los tres departamentos del Eje Cafetero, Risaralda, Quindío y Caldas, conformados por 377 municipios (respectivamente 117, 123, 37, 47, 14, 12 y 27), que constituyen el 41% de los 1.097 que tiene el país. Por razones operativas del ONP, no se incluyeron dentro de la región el piedemonte de Meta y Casanare.

78. Para una síntesis del concepto y los componentes principales de dichos ciclos, ver Daniel Pécaut (2010), "Simbólica nacional. Liberalismo y violencias", en Ronderos, María Teresa y otros, Colombia 1910-2010, Bogotá, Taurus. Ps. 41-118.

79. Ver Garay, Luis Jorge / Juan Antonio Nieto Escalante y Humberto Molina, De Bogotá a la Región: apuntes para un modelo de Desarrollo Regional, Bogotá, Contraloría General de la Nación, 2003.

80. En el trabajo desarrollado durante este primer año del ONP en la región Central se involucraron en el proceso 129 organizaciones de diversos campos sociales (comunales, cívicas, sindicales, campesinas, del magisterio, juveniles y de mujeres, entre otras) que trabajan en torno a núcleos y redes de encuentro popular que se mueven en Girardot-Cundinamarca, Tunja-Boyacá, Bogotá, Tolima y Huila, y el Eje Cafetero.



ESCALA 1:5'000000
0 50 100 150 Km

CONVENCIONES

- Zonas francas
- Proyectos viales
- Infraestructura urbana
- Hidroeléctricas y represas
- Oro, Coltán, Cobre
- Aeropuerto
- Actualizaciones catastrales
- Hidrocarburos
- Monocultivos
- Distrito de riego
- Seguridad y soberanía alimentaria
- Defensa de la medicina tradicional
- Defensa del derecho a la etnoeducación
- Receptor de población
- Conflictos por procesos de privatizaciones
- Conflicto por mala prestación de servicios públicos
- Conflicto por defensa del derecho al agua
- Conflictos por cultura mafiosa
- Conflicto ambiental por explotación minera e hidrocarburos
- Conflictos territorios étnicos
- Conflicto ordenamiento territorial
- Conflictos por expansión urbana
- Conflicto ambiental por manejo de residuos peligrosos
- Conflicto puertos
- Microtráfico
- Prostitución
- Desplazamiento
- Desconocimiento autoridad tradicional
- Criminalización de las expresiones juveniles
- Criminalización, amenaza y persecución a líderes
- Persecución LGTB
- Falsos positivos
- Confrontación armada
- Presencia de neo paramilitarismo
- Narcotráfico
- Militarización
- Presencia de las FARC
- Corredor vial
- Corredores de la confrontación armada y narcotráfico

MAPA DE CONFLICTOS SEGUN PERCEPCIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES POPULARES REGION CENTRO OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ SIGP-ONP



FUENTE: IGAC
ELABORADO POR SIGP PLANETA PAZ

de política territorial y de desarrollo), mediante los cuales se da un permanente favorecimiento estatal a la concentración de capital y la desestructuración de mercados y territorios locales de servicios alimentarios y producción campesina (en la industria, en el comercio, en los servicios). b) Pobreza rural y depresión agraria en la región por avances diferenciales departamentales de modelo de desarrollo rural e iniquidades territoriales inter e intra departamentales (crisis de la descentralización y recentralización, conurbaciones, gentrificación, huellas ecológicas hídrica y alimentaria, etc.). c) Privatización, usos y manejos inadecuados del agua por proyectos hidroeléctricos, mineros, agroindustriales y de acueductos. d) Imposición de mega-proyectos de explotación de recursos naturales. e) Conflictos ambientales, muchas veces transversales a los anteriores, o específicos. f) Evolución del conflicto armado como tal.

A continuación realizamos una caracterización general de los ejes construidos en el ONP para explicar las dinámicas de la conflictividad socio territorial en la región. Un análisis más detallado de estos conflictos lo desarrollaremos en el siguiente apartado.

Conflictos generados por los reordenamientos territoriales

Se destacan en los últimos años la instalación de zonas francas en Tunja, Duitama, Sogamoso, Pereira, Cundinamarca o Huila, hasta un total de 45 nuevas en todo el país según la ley 1003 de 2010; procesos de re-estratificación rural y urbana en todas las ciudades capitales de la mano de los Pots; reconversión de zonas urbanas centrales o periféricas que son convertidas en zonas industriales o en proyectos inmobiliarios, desplazando al campesinado y los habitantes rurales; construcción, reconstrucción y ampliación de aeropuertos la Palestina (Risaralda)⁸¹, Girardot (Cundinamarca), Flandes (Tolima)⁸² y Bogotá; construcción de infraestructura vial: las dobles calzadas de Bogotá-Girardot, Bogotá-Tunja-Sogamoso y Cartago-Pereira, y vías para comunicar Popayán-La Plata – Isnos, Neiva-Palermo-Buga, Pitalito-Puerto Asís, Colombia- La Uribe, el túnel de la Línea o el acceso a Tribugá desde el Eje Cafetero.

Los impactos sobre tierras y territorios rurales, y suelo urbano se hacen relevantes en los casos de los resguardos indígenas del Eje Cafetero, Tolima⁸³ y Huila que, aunque han sido titulados, están enfrentando procesos legales por parte de personas foráneas que esgrimen escrituras sobre estas tierras. También se ven afectados por proyectos de urbanización desarrollados por las administraciones municipales, como sucede con comunidades de Supía y otras cercanas al casco urbano de Riosucio, y por la imposición de infraestructura en su territorio como es el caso de las torres de comunicación que se han ubicado en un cerro que es territorio sagrado de una comunidad indígena (Relatorías de los talleres de Tolima-Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

En su conjunto, estos reordenamientos expresan el favorecimiento estatal a la concentración de capital y la desestructuración de mercados y territorios locales en torno a los servicios alimentarios y la producción campesina, que se acompañan además de la expansión de las grandes superficies de comercialización de productos alimentarios y manufacturados importados en detrimento de los internos, junto con el cierre

81. Documento de sistematización de prensa. Observatorio Nacional de Paz, I semestre de 2010.

82. Presentación de delegados de Girardot, Seminario Cundinamarca-Boyacá de análisis Políticas Públicas y tendencias regionales, Bogotá, 5 y 6 de diciembre de 2010.

83. Ver la lucha de los pijaos en torno al Distrito de Riego del Sur del Tolima.

o la privatización de plazas de mercado y de centros de acopio regional mediante la expedición y aplicación de medidas de control fitosanitario, especialmente en carnes, productos lácteos y sus derivados, como está sucediendo con la plaza de mercado de Tunja⁸⁴, con mataderos municipales en Boyacá, Ibagué, Neiva y las capitales cafeteras, y el mismo Bogotá.

Para el caso específico de Bogotá encontramos, de acuerdo con las reflexiones de los líderes y lideresas comunales de la ciudad, que los conflictos deben ser leídos a la luz del *modelo de ciudad* que vienen implementando el gobierno y las elites locales. En efecto, los problemas y conflictos parten del hecho de que Bogotá ha sido construida en las últimas décadas bajo una política de expansión con bolsones de alta concentración urbana y una combinación de ciudad formal e informal, en la cual rigen las leyes del mercado y de la iniciativa privada, en disputa con una pobre regulación pública de las mismas.

Entre los conflictos sociales identificados por las organizaciones sociales populares que han confluído en el ONP, se resaltan los conflictos asociados con los impactos ambientales generados por el uso del suelo. El caso de Tunjuelo y los cerros orientales ejemplifican claramente esta situación.

La Mesa de Cerros Orientales⁸⁵ ha venido denunciando la expulsión de los sectores populares que habitan los cerros como producto de la expectativa urbanística por parte de los grandes constructores. Es el caso de urbanización de un territorio emplazado en una reserva natural y que presenta los principales conflictos que se viven en los cerros en torno a: situación de basuras, insuficiencia en el sistema de transportes, explotación de canteras, inseguridad y violencia sistemática.

También se destacan los conflictos generados en torno al desarrollo del Plan Zonal del Centro⁸⁶, que ha impuesto cambios en el uso del suelo urbano, de residencial a comercial e industrial, y el desplazamiento de familias pobladoras del centro en las localidades de Santa Fe, Candelaria y parte de San Cristóbal. Diferentes asociaciones campesinas de ruralidades de Bogotá resaltan a su vez la existencia de conflictos de expansión urbana, usos de suelo y agua, conservación natural y usos productivos y urbanos en las seis localidades de Bogotá con ruralidad⁸⁷.

Las disputas por el agua

Producto del desarrollo de proyectos hidroeléctricos, mineros, agroindustriales y de acueductos, la región ha venido siendo escenario de intensos procesos de privatización de fuentes hídricas a través de las figuras de los Planes Departamentales de Agua⁸⁸, el reordenamiento de distritos de riego y la adecuación de acueductos comunitarios según la ley 142, con impactos en Flandes, Jerusalén, Guataquí, Dosquebradas, en Boyacá y en Bogotá.

Este proceso de privatización de la que ha sido objeto el agua, ha dificultado el acceso a este servicio público a un número significativo de habitantes de la región. Para el caso específico de Bogotá, encontramos que un alto porcentaje de usuarios

84. Ver sobre este y otros conflictos, "Hoy en el debate boyacense", en <http://eldebateboyacense.blogspot.com/>

85. ONP, "Cerro Norte": conflictos y propuestas de transformación social, territorial y ambiental hacia la paz en Bogotá, Documentos mensuales de análisis y divulgación sobre conflictos, Región Centro, 6. En www.onp.org, y el archivo documental y de videos de la Mesa Cerros, en www.cerrosorientales.wordpress.com. Los sectores que confluyen en el proceso de Cerro Norte se levantan desde su propia historia como ejemplo de permanente transformación de conflictos barriales, locales, inter-locales y distritales, a lo largo de una historia que ya tiene casi dos generaciones de bogotanos luchando por el acceso a la ciudad, la vivienda, la calidad de vida, los derechos humanos, especialmente de niñas, niños y mujeres, y la justicia social.

86. Esta situación ha sido denunciada por La Asamblea Constituyente de los y las pobladoras del Centro, Maíz Rebelde, Caminos de Unidad y la Asamblea Permanente del Barrio Belén.

87. Fuente: Talleres ONP, Archivos Planeta Paz, Memorias eventos de participación de distrito, encuentros ciudadanos. 2003-2009. Ver www.sdp.gov.co, la política de ruralidad del distrito especial de Bogotá.

88. Cfr. www.ecofondo.org y www.censat.org

89. www.defensoriadelpueblo.gov.co

90. Ver Ecofondo, Colombia ¿un futuro sin agua? Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2009, en www.ecofondo.org.co

91. A continuación reproducimos el pronunciamiento recogido en el marco del Taller Tolima- Huila, realizado en Cajamarca. “Decimos ‘No a La Colosa’, porque los ecosistemas de alta montaña son ecosistemas estratégicos y esenciales al ciclo del agua; por la defensa de nuestro territorio; porque la minería a cielo abierto es bárbara ecológicamente, genera deforestación, pérdida de biodiversidad, contaminación de aguas, suelo y aire, así como competencia por el agua; porque es la máxima representación del saqueo de una Nación (sólo 4% de regalías!); porque nada ganamos consiguiendo información cuando hay un 53% de la gente aguantando hambre si no se construyen alternativas: ¿Cuál es la alternativa de desarrollo que hemos propiciado para que los campesinos consideren que hay otras opciones diferentes al capitalismo hacia la respuesta de necesidades básicas de la gente? Es necesario viabilizar un nuevo modelo de desarrollo humano. Por eso el proceso de formación debe estar acompañado simultáneamente a una propuesta alternativa, de recuperación de tierra, de la soberanía alimentaria, promover procesos autónomos de producción; hay que mirar más allá de la información concientizadora, a pesar de que es absolutamente necesaria, y superar la impotencia frente a las trasnacionales, la hipocresía del Estado frente a proyectos trasnacionales, el enriquecimiento de unos cuantos sin mirar el daño que traen para el territorio estos proyectos. Unos se enriquecen y nosotros para abajo, no importa los daños’, y superar la indiferencia casi total y la ignorancia del colombiano promedio frente a esas problemáticas. De acuerdo con el resultado de las visitas de los jóvenes durante los dos días del taller, concluimos que en Cajamarca hay muchas personas que estando en contra de que el proyecto La Colosa se implemente, se han pronunciado y firmado en varias ocasiones, pero han sentido que eso no sirve para nada, por lo que pareciera que el pueblo está en la total desesperanza, ellos creen que va a pasar sea lo que sea por encima de ellos, han perdido su capacidad de poder, de participación etc. Frente a las amenazas, la capacidad de acción y la iniciativa está acompañada por muy poca gente. Llamamos a la solidaridad al Estado y demás entes sociales para proteger el derecho al medio ambiente y el agua, y a parar la violencia contra la naturaleza” (ONP-Planeta Paz, 2010).

(236.000 predios promedio año en Bogotá, es decir, más de un millón de personas⁸⁹) sufren suspensión del servicio ante la imposibilidad de pagar las tarifas financiarizadas. Las dificultades no son solo del orden de acceso y costos sino también ambientales. En efecto, al decir de los participantes en el taller de Cundinamarca, estos procesos han generado un profundo deterioro ambiental, entre los que destacan:

“ (...) la desecación de la laguna de Fúquene debido al dragado del río Suárez, razón por la cual los municipios de Simijaca, Saboyá y San Miguel se quedaron sin agua; la sobrexplotación de la laguna de Tota, o los cambios en los humedales de la Sabana de Bogotá. Los procesos de desabastecimiento de agua: en Sogamoso se explota petróleo, en el municipio de Monguú, esta explotación toma el agua de la laguna de Tota, desde la que se abastece a seis municipios que se quedan sin este elemento vital, problemática que se agrava con la empresa Acerías Paz del Río cuyo consumo equivale al de cuatro municipios” (Relatoría Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Bogotá el 5 y 6 de noviembre).

En el caso de los acueductos comunitarios, cuya importancia nacional no se ha cansado de relieves el movimiento del referendo del agua⁹⁰ se destaca un fenómeno de privatización y sometimiento a los mandatos de las tarifas definidas desde los planes departamentales de agua en especial los del eje Cafetero y Boyacá. Esta situación desconoce los derechos de las comunidades que construyeron y han manejado estos acueductos comunitarios y supone la imposición de las fórmulas empresariales de la competitividad y eficiencia económica, desechando sus eficiencias sociales y ambientales.

Muchos de los conflictos anteriores se desarrollan como la imposición de lo que se ha denominado como megaproyectos. Para la región Central, entre otros, se destacan: El Quimbo; La Colosa⁹¹; las concesiones de agua en páramos; el Triángulo de riego del Tolima; los corredores viales nacionales e internacionales hacia la exportación; las expansiones minero energéticas en el occidente de Caldas, norte y centro de Risaralda, Tolima, Huila y el occidente de Boyacá; proyectos de extracción de oro, plata, cobre, coltán, dolomita, mármol, piedra caliza y barro para tejas; las plantaciones forestales andinas e industriales de 3.600 hectáreas de pino (Cartón de Colombia); el uso de semillas transgénicas; la expansión de latifundios agroindustriales para biocombustibles en San José del Palmar, Cajamarca, Huila, oriente de Boyacá; la hidroeléctrica Brasil, Río Supía.

Las dinámicas del conflicto armado

El conflicto armado es retomado como un aspecto central de la realidad regional, que un líder popular del departamento de Cundinamarca problematiza de la manera siguiente.

(...) problemas que generaron conflictos, pero hay uno central que es el conflicto armado, el cual no es sólo el militar sino el social que generó la violencia. Mientras no se solucione la guerra, no se solucionarán los conflictos. Cundinamarca es escenario demostrativo de eso. Entonces, en Cundinamarca, el conflicto armado es expresión

de conflictos sociales (Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá noviembre 5 y 6 de 2010).

En el escenario contemporáneo es posible decir que la dinámica del conflicto armado en lo referente a la región Central se desenvuelve en las fronteras regionales hacia el Pacífico (Eje cafetero), los Llanos orientales (Huila y Boyacá) y el Macizo colombiano (Huila y Tolima), en cuanto a los escenarios de las FARC y a los ejes de acción paramilitar y de nuevos grupos armados ilegales (o “Bacrim” para el gobierno nacional), en las fronteras orientales de Boyacá con el Casanare, frontera occidental de Cundinamarca con Caldas y Norte del Tolima, frontera sur de Risaralda con el Valle del Cauca y sobre todo el eje del Río Magdalena.

Se destaca también la emergencia y acción de mafias de narcotraficantes y paramilitares que desde los años ochenta han comprado grandes extensiones de tierra, especialmente, en el norte del Valle, el sur y norte del Tolima y el Valle del Magdalena en el Huila. A estos grupos se adjudica la causa de la violencia en los territorios y, además, se señala que controlan algunas de las principales actividades económicas de la región, el cultivo de verduras y hortalizas en Santa Rosa (Risaralda).

En la descripción del conflicto armado se subrayan los siguientes corredores como los más problemáticos debido a la confrontación armada, la presencia de tropas de grupos irregulares y el narcotráfico: Rivera-Algeciras; Tello-Baraya-Colombia; Cabrera -Sumapaz; Viotá-La Mesa; La Plata-Paicol-Tesalia; Florida-Pradera; Sogamoso- Chámeza; Puerto Nare-Puerto Triunfo-La Dorada-Fresno y San José del Palmar -Cartago. Uno de los ejes de la confrontación identificados supone que el conflicto armado se desarrolla sobre la cordillera Central entre sus costados occidental y oriental, principalmente, entre los departamentos de Tolima Y Caldas, y Cundinamarca. Un segundo eje se ubicaría entre Risaralda, Quindío y Valle del Cauca. Es posible identificar un sistema de ejes sobre la cordillera oriental como son: Cabrera-Sumapáz, Tello -Baraya, La Plara-Paicol-Tesalia y Rivera-Algeciras, estos tres últimos ubicados en el departamento del Huila.

La lectura de prensa para el análisis de la dinámica del conflicto armado en esta región devela que la acción de las FARC es muy fuerte especialmente en el centro del Huila (Algeciras se identifica como uno de los municipios más afectados por el conflicto armado) y en el sur del Tolima. En este último departamento encontramos que se intensificaron las acciones en el Cañón de Las Hermosas, en la parte alta de los municipios Río Blanco y Planadas, donde operan los frentes 21 y 66, las columnas móviles Héroes de Marquetalia y Daniel Aldana, y la comisión de explosivistas Alfredo González.

La dinámica del conflicto armado ha profundizado el desplazamiento forzado en la región central. Huila recibió entre 1997 y 2010 al menos 82.000 personas desplazadas por la violencia, Tolima 81.257 y Caquetá 95.281. Por esto, para la Acnur son tres de las regiones más golpeadas por el fenómeno en Colombia. Entre 1997 y 2009,

el Huila desplazó a 60.000 personas por la violencia, el Caquetá 163.000 y el Tolima 160.000⁹².

Como lo mencionamos al inicio de este apartado, este documento tiene como propósito dar herramientas que contribuyan a la construcción de lecturas sobre la conflictividad territorial que se vive en Colombia, tanto desde una perspectiva general como desde la particularidad de los procesos regionales. Por esta razón, en las páginas anteriores fue posible realizar un acercamiento teniendo como estrategia metodológica los ejes de análisis de articulación de lo nacional; ahora en las páginas siguientes, pretendemos aproximarnos al estudio de la conflictividad de una manera más específica, desde lo que hemos denominado los ejes temáticos.

CONFLICTOS TERRITORIALES EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EJES TEMÁTICOS

Este momento del texto tiene como propósito central construir una agregación por temas—a partir de los ejes analíticos propuestos⁹³ de los conflictos sociales territoriales que definen la dinámica de la conflictividad en las cuatro regiones del país en las que el *Observatorio Nacional de Paz* ha desarrollado su trabajo. Se han seleccionado los conflictos que al decir de los liderazgos sociales populares participantes en el proceso son los que en el escenario contemporáneo cobran más fuerza en términos de organización popular y movilización social en sus regiones. Esta selección no sugiere que aquellos conflictos enunciados como de menor dimensión por su capacidad aglutinadora no resulten importantes a la hora de construir análisis integrales sobre los procesos que se viven en cada una de las regiones; solo optamos por esta priorización por una cuestión meramente metodológica.

La organización temática de los conflictos ha permitido construir análisis más complejos sobre las articulaciones región–nación, región–región, porque pese a que existen elementos y dinámicas muy específicas de los conflictos regionales que responden a la singularidad de cada uno de los territorios en que se desarrollan, es posible encontrar procesos similares en todas las regiones del país. Es decir, la agregación a través de ejes temáticos permite construir lecturas transversales sobre las dinámicas de la conflictividad socio territorial del país en su conjunto.

Como se observará en los párrafos siguientes, los conflictos que vamos a abordar se inscriben en su mayoría en tres de los cinco ejes propuestos para el análisis. Estos se muestran en el Diagrama 3.

La razón para que los otros dos ejes no cobren una centralidad en la agregación temática propuesta en este apartado obedece a que, por una parte, responden a procesos nacionales que desbordan ampliamente las miradas regionales, como son los casos del eje cinco sobre *movilizaciones sociales y nuevas propuestas de sociedad* y, por la otra, a que los conflictos en torno a la *insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de*

92. Para una aproximación metodológica a la utilidad que tiene el manejo de datos desagregados por sexo y edad, recomendamos consultar el informe de la ACNUR – UNIFEM 'Género, desplazamiento y refugio', En línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf>

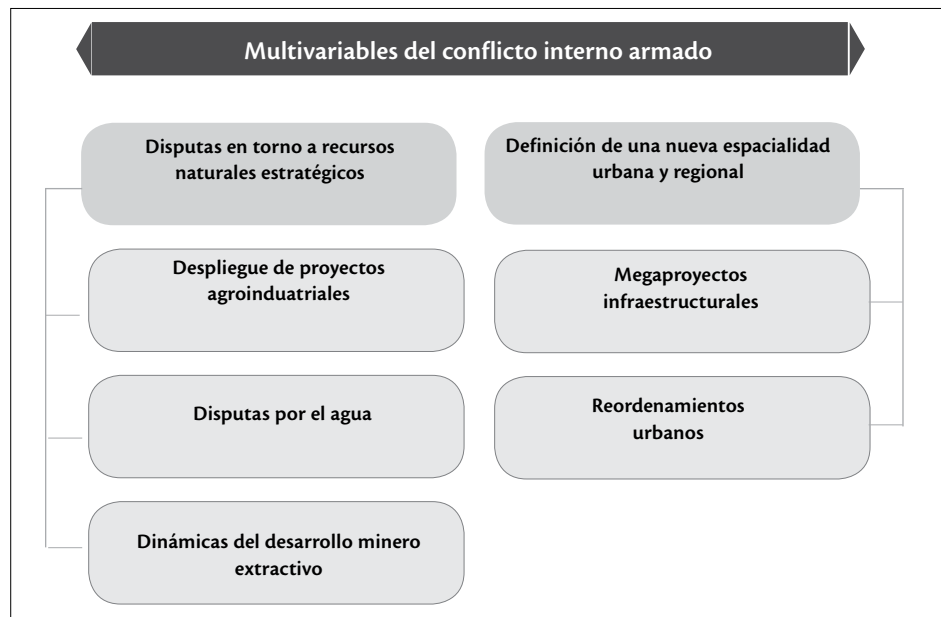
93. Recordemos que en el primer momento de este apartado definimos cinco ejes: 1. Disputa en torno a los recursos naturales estratégicos; 2. Definición de una nueva espacialidad urbana y regional; 3. Conflictos por insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia; 4. Multi variables del conflicto interno armado en el territorio nacional y 5. Movilizaciones sociales y nuevas propuestas de sociedad.

derechos y horizontes de justicia no fueron objeto de una amplia caracterización en los talleres regionales⁹⁴.

Diagrama 3. Ejes de análisis de conflictos para las articulaciones temáticas



Diagrama 4. Componentes temáticos y conflictos



94. Recordemos que este eje recoge conflictos generados por los problemas asociados con la insuficiencia en la prestación de servicios públicos y necesidades básicas insatisfechas, el acceso a un sistema de seguridad social y de educación, las dinámicas de corrupción y clientelismo de los gobiernos municipales y departamentales, entre otros.

Los temas definidos para el eje uno, disputas en torno a *recursos naturales estratégicos*, son:

1. Conflictos generados por el *despliegue de proyectos agroindustriales*. Se refiere especialmente a los asociados con el desarrollo de monocultivos a gran escala, usos y abusos del suelo, entre otros.

2. *Disputas por el agua*. Articula conflictos que emergen por la preservación y uso del recurso, que usualmente está afectado por desarrollos mineros, energéticos, productivos, ambientales, entre otros.
3. Dinámicas de *desarrollo minero extractivo*. Lo asociamos con los proyectos de explotación minera y energética que están en desarrollo y que generan afectaciones económicas, ambientales y culturales en una multiplicidad de territorios, dinámicas que se entienden como de reprimarización económica.

Para el eje dos, definición de una nueva espacialidad urbana y regional:

4. Desarrollo de *megaproyectos infraestructurales*. Proyectos viales, férreos, puertos, aeropuertos, desarrollo urbano, entre otros, que implican un reordenamiento territorial y un desarrollo infraestructural de grandes dimensiones.

Cada uno de estos conflictos encuentra desafíos frente a la dinámica armada que se desarrolla en los territorios.

La selección de estos temas a primera vista parecería deja por fuera variables centrales para el análisis de las dinámicas de los conflictos sociales en Colombia como son los procesos organizativos de lucha y resistencia por la soberanía y la seguridad alimentaria y el conflicto interno armado. Consideramos que estos dos elementos no merecen un tratamiento separado en los casos señalados, sino que deben ser transversales a los análisis que surjan en cada una de las cuatro unidades temáticas identificadas.

Estos cuatro componentes temáticos nos permiten ver que todos de una u otra manera se articulan en torno a la lucha y defensa del territorio, es decir, revelan que los escenarios de la conflictividad social en Colombia deben ser leídos principalmente como disputas de territorialidades encontradas. Esto es, formas y maneras diferenciadas de percibir, sentir, vivir, usar, apropiar, construir y expresar el espacio y en consecuencia el territorio, que evidentemente involucran factores económicos, sociales, políticos y culturales.

La centralidad que ocupa el tema territorial en el entendimiento de los conflictos, obedece a que el territorio se perfila en el escenario contemporáneo como una unidad de análisis privilegiada a la hora de construir explicaciones rigurosas sobre la dinámica de la conflictividad socio territorial en Colombia. Sin embargo, dicha centralidad no conduce a una especie de *determinismo territorial* en el cual se pierden del análisis el problema del poder, las clases y élites, los intereses, las redes nacionales. Todo lo contrario, consideramos que es precisamente en el ámbito del territorio, el lugar donde se concretiza o materializa esta disputa de proyectos de sociedad encontrados. Esto supone que hacer análisis desde los territorios, no implica abandonar lecturas y miradas más amplias que denotan horizontes de sentido de los proyectos nacionales.

En este sentido, queremos señalar que aunque en el trabajo del ONP se ha querido privilegiar las dimensiones territoriales de los conflictos expresadas en políticas de desarrollo, esto no sugiere un desconocimiento del sentido político y de poder que acompaña y define la dinámica de la conflictividad territorial. Esto es, consideramos que los conflictos aquí identificados y caracterizados expresan antagonismos, disputas, luchas, entre actores sociales, Estado y actores políticos en un momento histórico específico, por la construcción de unos nuevos órdenes sociales, políticos, económicos, culturales e incluso ambientales. En este sentido, el conflicto no necesariamente contiene una carga valorativa negativa, por el contrario, si se logra avanzar en su transformación y cualificación, puede contribuir a dar dinamismos a la estructura social y en esta medida constituirse en un espacio para impulsar y posibilitar cambios y transformaciones en la configuración social. En efecto, si logramos cualificar el conflicto, hacerlo pedagógico como diría Freire, podríamos avanzar en la búsqueda de una situación diferente como es la libertad de todos.

Antes de entrar a la caracterización de cada uno de los conflictos por los ejes temáticos seleccionados, es preciso señalar que este apartado se ha construido de manera exclusiva a partir de los relatos, narraciones y discursos elaborados por las mujeres y los hombres líderes populares, que fueron socializados en los talleres realizados durante la primera fase de trabajo del ONP, siendo que la responsabilidad de la sistematización recae en las organizaciones socias. Salvo algunos elementos de caracterizaciones temáticas, asociados directamente con la estrategia de desarrollo gubernamental y que fueron retomados en su mayoría de documentos institucionales, el resto expresa y visibiliza las percepciones populares. Igual ocurre con el ejercicio de georeferenciación pues la mayoría de los mapas son producto del análisis del ejercicio de territorialización realizado por los líderes y las lideresas en las rondas de talleres locales; los únicos mapas que no surgen de esta reflexión son los construidos por entidades gubernamentales, que incorporamos en el texto por ser útiles para el análisis.

Conflictos por el despliegue de proyectos agroindustriales

Uno de los ejes que impulsa y sostiene la estrategia de desarrollo nacional es el asociado con la reprimarización, sobre-especialización e industrialización del mundo rural. En efecto, los procesos de agroindustrialización que se han venido presentando en el país en la última década, asociados al despliegue de cultivos de palma y caña para la producción de agrocombustibles, las grandes plantaciones de árboles maderables, la tecnificación del proceso lechero, entre otros elementos, dan cuenta de la manera como desde el Estado nacional y las elites económicas (regionales, nacionales y mundiales) se ha venido impulsando un reordenamiento territorial que rompe abruptamente con las dinámicas productivas, comunitarias, culturales y territoriales de los pueblos indígenas, afroes y el campesinado colombiano.

Esta transformación del paisaje rural expresada en la conversión de grandes extensiones de tierra cultivables en alimentos para praderas destinadas a la producción de combustibles o madera, ha generado una especialización del mercado de tierras rurales en el país que muchas veces ha estado acompañada de dinámicas de militarización y paramilitarización territorial que apoyan el proceso de compra o despojo de territorios estratégicos para el desarrollo de estos proyectos agroindustriales.

Toda esta situación ha impulsado la emergencia de una serie de conflictos por el territorio entre las poblaciones campesinas, indígenas, afros que lo han habitado y que encuentran en éste su espacio de vida, y los terratenientes y capitalistas nacionales y extranjeros que buscan apropiarse de un territorio que se configura como central para sostener la dinámica de acumulación bajo el actual patrón de producción y reproducción económica.

Aunque los conflictos por tierras asociados al despliegue de estos megaproyectos de industrialización agrícola se podrían identificar en casi todo el territorio nacional, aquí solo señalaremos los que han cobrado una relevancia significativa en las discusiones que se han dado en el marco de los talleres locales y regionales desarrollados en el ONP.

Conflictos por la compra de tierra en Ovejas y el Salado en los Montes de María

Se han caracterizado como conflictos por la compra de tierras en razón a que empresas –entre las que se destacan Argos y Cartones de Colombia– están ejerciendo presión sobre los pequeños propietarios (e incluso algunos latifundistas) para que vendan sus tierras.

“Eso ya es un gran conflicto de peso que tenemos, por la defensa y la tenencia, primero por la tenencia y luego por la defensa de la tierra (...) primero entramos en una lucha de consecución, ahora es una lucha de la tenencia y la defensa, ¿cierto? Y eso nos está generando conflicto dentro de los mismos campesinos, unos que vendan, otros que no vendan. Mire, aquí hay unas tierras que están sin titular, se están titulando y hay compañeros ya, que están esperando a recibir el título para ir a vender mañana, y eso ya es un conflicto no solamente con los actores que están generando esto sino internamente dentro de las comunidades”. Palabras de un líder de Ovejas (Relatoría Taller Montes de María realizado en Cartagena el 3 y 4 de julio).

Dichas empresas se han apoyado en múltiples y variadas prácticas para realizar la compra de la tierra. En primer lugar, se encuentra en la mediación de antiguos líderes y lideresas sociales que fungen como comisionistas encargados de convencer a la comunidad de la venta de sus pequeñas parcelas. También, a través de programas que aparentan ayudar al desarrollo territorial, pero lo que hacen es obligar a la población campesina a arrendar sus terrenos.

Ahora los empresarios cambiaron de estrategia, le hacen creer a la gente que van a ayudar, están impulsando un proyecto con un grupo de jóvenes de El Salado, en 70 hectáreas de tierra; ellos buscan no a las organizaciones sino a gentes que no tienen conocimiento acerca del proceso que se ha ido llevando, que ni siquiera preguntan, yo tuve el atrevimiento de preguntar y me dijeron que la tierra era en calidad de préstamo, un comodato.⁹⁴ Lideresa de El Salado (Relatoría Taller Montes de María realizado en Cartagena el 3 y 4 de julio).

Y a través del asesinato selectivo de líderes y lideresas campesinas que han venido denunciado las prácticas e implicaciones que acompañan esta compra masiva de tierras. El reciente asesinato de un líder en San Onofre⁹⁴ que trabajaba en este tema ejemplifica esta situación.

La compra masiva de tierras por parte de empresas nacionales y extranjeras, ha venido generando un proceso de des-ruralización y des-campesinización, que hace pasar al campesino de ser propietario de su tierra a un simple propietario de su fuerza de trabajo, impulsado procesos de obrerización de la comunidad que vive en la región.

El dinero para inversiones agrícolas llega a la región de manos de los empresarios “porque ya el campesino no sabe manejar plata”. No hay proyectos de emprendimiento en agricultura, les llevaron semillas de maíz y de frijol, pero no tienen en donde sembrarlas (Relatoría Taller Montes de María realizado en Cartagena el 3 y 4 de julio).

Los monocultivos de palma en el Putumayo

La discusión mundial sobre la escasez del petróleo y la posibilidad de que se configure una crisis energética a nivel mundial, ha impulsado el desarrollo productivo de fuentes energéticas alternativas a las provenientes de los hidrocarburos; cada vez es más frecuente el uso de energías renovables como la solar fotovoltaica, la eólica, la biomasa y los agrocombustibles. Para el caso específico colombiano, el tema de los agrocombustibles ha ocupado un lugar central en la estrategia de desarrollo nacional, hasta el punto que en la Agenda 2019 se alcanza a proyectar una cifra superior a las 6 millones de hectáreas como el área deseable en cultivos de palma. Estas proyecciones están generando una situación bastante problemática, pues en aras de convertir al país en unos de los principales productores de biodiesel a nivel mundial, se están impulsando procesos de re conversión de cultivos de alimentos hacia agroenergéticos como la palma africana. Incluso en algunos casos, al decir de los líderes, la ampliación del área cultivada en palma está asociada con dinámicas de desplazamiento forzado de población.

Según las percepciones de los líderes y lideresas es posible señalar que en el departamento del Putumayo se ha venido presentando un incremento de la siembra de palma africana para la producción de los agrocombustibles⁹⁵. Este crecimiento ha

94. Entre el 10 y el 23 de mayo, en menos de 15 días, fueron asesinados tres líderes de grupos de víctimas que reclaman las tierras que les robaron los violentos. Los nombres de Alexander Quintero, Rogelio Martínez y Albeiro Valdéz entraron a una lista de 45 personas que, según la Comisión de Reparación (CNRR), han muerto desde que inició el proceso de Justicia y Paz”. www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7737280.

95. No existen en Fedepalma datos que posibiliten soportar esta afirmación. Para el caso de la región del Sur occidente del país, esta agremiación destaca al departamento de Nariño ocupando la quinta posición entre los departamentos con más cultivos de palma aceitera, por encima de Nariño se encuentran Meta (1), Cesar (2), Santander (3) y Magdalena (4) (<http://portal.fedepalma.org/palma.htm>). Pese a la ausencia de datos, es posible señalar, siguiendo los planteamientos del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo que el negocio de la palma se encuentra entre uno de los importantes para el departamento, incluso “ (...) se creo en la región del Bajo Putumayo la Cooperativa de Palmicultores- Asolpalmayo-, con la finalidad de promocionar en mediano y largo plazos, la siembra de palma aceitera” (<http://www.colectivodeabogados.org/Bajo-Putumayo-Plan-Patriota-Plan>).

generando una pauperización de la pequeña agricultura de la región. Esta situación es claramente reseñada por líderes regionales.

Hay gente que dice: voy a sembrar palma y me voy a beneficiar; eso es mentiras. Hay que explicarle que en la costa Caribe y en el Pacífico implementaron la palma matando a los dueños de las tierras. Acá ya han matado a unos pocos; sin embargo, como ahora ya no les está dando resultado matar a la gente porque la comunidad internacional que defiende los derechos humanos está encima de ellos haciendo las investigaciones que están saliendo a luz, entonces ahora le dicen al campesino que entre como socio, usted va a vender una hectárea si a mucho le dan quinientos mil pesos, y si es para sembrar un cultivo de estos le dicen que le prestan diez millones de pesos, es decir, que su finca y su hectárea de tierra no vale quinientos mil pesos sino de diez millones para adelante, hay que entender eso. Le dicen que le prestan, pero es para llevarlo como socio y luego le montan una cantidad de cosas que le impide al campesino pagar ese crédito. Finalmente se da cuenta que entregó la tierra, entregó todo el trabajo de él, el de los hijos y el de la mujer, esperanzado de que esa palma le iba a dar ganancias; resulta que en últimas termina endeudado, le quitan la tierra y la finca pasa a manos de la multinacional que este financiando. Hay que tener en cuenta que los créditos en el Putumayo tienen un interés para el despojo de la tierra (Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre).

Estas prácticas de apropiación por desposesión han venido configurando una situación bastante conflictiva en la región, en razón a que muchos campesinos consideran que el negocio de la palma termina siendo trampa para el pequeño propietario.

Producción lechera a pequeña escala

En el marco de la apuesta por introducir lógicas industriales para la producción agrícola del campo colombiano, durante la segunda administración de Álvaro Uribe Vélez se promulgaron una serie de normas y políticas económicas que ponían obstáculos al desarrollo agrícola del campesino. Entre las políticas más criticadas y que han impulsado una significativa movilización social están las asociadas con las medidas fitosanitarias⁹⁶ que claramente generan fuertes restricciones para la producción y comercialización de la leche cruda y que dejan de paso al negocio lechero solo a las grandes empresas nacionales y transnacionales.

En la región Central⁹⁷, en especial en el departamento de Boyacá, se ha desarrollado con más fuerza la resistencia campesina a esta legislación y el conflicto lechero se constituye hoy en uno de los de mayor importancia. Esta situación es recogida en la relatoría del taller de Cundinamarca-Boyacá de la siguiente manera.

Desde hace tiempo se veía una “bomba de tiempo del gobierno Uribe” con la expedición de los decretos 616, 2964 y el 3411 relacionados con la producción de leche, para el establecimiento de medidas fitosanitarias. Estas medidas van a perjudicar a mucha

96. El rechazo de los campesinos a las medidas fitosanitarias no obedece a un desconocimiento sobre el impacto positivo que tienen muchas de éstas para el desarrollo rural. Su resistencia radica en que las medidas definidas no propenden por un mejor desarrollo sino que se constituyen en mecanismos de protección para los grandes productores y, en consecuencia, de exclusión de los pequeños productores.

97. Recordemos que esta región es una de las mayores productoras de lácteos en el país y tiene una alta participación del pequeño campesino en el negocio.

gente porque se piden una serie de mejoras que los pequeños productores no están en capacidad de realizar por razones económicas. Por este motivo, se movilizaron 700 personas en Paipa y el 19 agosto de 2008 más de 15 mil personas lo hicieron para derogar ese decreto. El día de la movilización, el exministro Arias sacó el decreto 2964 con pautas distintas que cambiaban el 2938, pero el 10 de septiembre de 2009 sacó el 3411 donde se daba un plazo de 12 a 24 meses a ciudades de más de 500.000 habitantes para empezar a cumplir el decreto, y eso iniciaría el de 12-24 meses y empieza a cumplirse en este agosto para cumplir el 6-16. ¿Por qué es peligroso ese conjunto de decretos? Se calcula que 578.000 personas viven de la leche directamente, pero como familias los afectados son 2.320.000 directamente; además hay 473.000 ganaderos, son ocho millones de colombianos que viven del ganado. Esta realidad hace que “nos saquen un Conpes, el 3675, en donde el campesino debe pasar a otras alternativas productivas”. Ya en años anteriores se había limitado el campo de acción del campesinado porque en su perspectiva “nos quitaron el derecho de agricultural cebada, maíz y, por eso, nos pasamos a la ganadería pero ahora no podemos, nos quitaron la leche porque es más fácil importarla, esto no es un ataque al lechero sino al campesino”. Boyacá era productor de esos granos pero ahora los traen de Canadá, nos están trayendo transgénicos, que son perjudiciales pero como son más baratos pues se prefieren. “Arias decía que le deja más divisas al país una tonelada importada que cultivada, cuando eso no es cierto”. Para el proceso de reconversión productiva está previsto en el Conpes que al campesino le van a dar \$59.000 pesos al año por cada vaca como compensación, se pide que el ganado vaya para carne, pero que se venda entre \$55-58 mil pesos arroba cuando en realidad la pagan a \$30-35 mil pesos arroba. Entonces los grandes ganadores son intermediarios que obtienen recursos sobre la economía campesina. Las economías campesinas están sufriendo pérdidas antes que oportunidades, con esas medidas no se les está dejando alternativa. “Nos vamos a volver mendigos de un Estado limosnero”, opinan los campesinos. En este tema ellos piensan que se va a seguir favoreciendo a los grandes industriales, “porque Uribe sigue manejando este país con este gobierno [se refiere a Santos]”. Argumentan que la importación de leche en polvo aumentó en 1176% durante el período 2006-2008, por lo cual se plantea a los productores que bajen el precio: “nos la compran a \$500 pesos litro y la venden a \$1.700 pesos mientras que en ciudades intermedias vale \$800 pesos”. El concejal complementa señalando que se sobrevive con los productos lácteos y los derivados, de forma paralela se hacen almojábanas, arequipes, etc., pero el Invima vino a Paipa haciendo registro tienda por tienda verificando los registros sanitarios y amenazando con que a partir de agosto ‘van a botar a la basura los productos que no lo tengan’. Este hecho es un campanazo para Bogotá, ya que este sector queda sin posibilidad de vida, queda excluido, por fuera de reglas de juego definidas por las políticas de la nación e internacionales y, a pesar de todo, se pide a los pequeños productores buscar una alternativa de reconversión que no es viable (Concejal de Tunja del Polo Democrático Alternativo, Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá agosto 21 de 2010).

Esta apuesta por la agroindustrialización de la región se ha visto beneficiada –directa o indirectamente– por programas como Familias en Acción que genera desestímulo para la actividad productiva, siembra y el cultivo en los pobladores de la región inscritos en el programa. Esta situación es narrada por una lideresa regional.

(...) Estas orientaciones de política han generado unos cambios radicales en las prácticas campesinas que, como lo han señalado otros líderes campesinos y del sector cultural, ‘la gente del campo prefiere dejar de producir y dedicarse a tener más hijos porque reciben el subsidio por cada cabeza’. Los cambios a los que hacen referencia son el abandono del sentido del trabajo y de la producción para preferir un estado de quietud a la espera de los dineros del gobierno, lo que se traduce en una reducción de la calidad de vida en la medida en que las personas prefieren no hacer mejoras a sus viviendas ‘para no perder el subsidio’ y en la medida en que “nuestros campesinos son los más pobres, comemos lo peor porque lo mejor lo vendemos”. (...) “Yo les doy asesoría técnica, como los criterios [para otorgar el subsidio] son familias numerosas y de bajos ingresos, entonces la gente dejó de cultivar, teniendo tierra la gente deja de producir para no perder el subsidio, una madre líder hace una convocatoria para hacer show y conmemoraciones a los alcaldes con los niños, es el desfile de la miseria y de la limosna. En las ferias de los pueblos la gente se ponía la mejor pinta, ahora no, son unas fachas... porque si los ven así bien arreglados, cuando entregan los cheques (esa es la nueva feria)... para qué cultivar si se pierde, en cambio, el subsidio es permanente” (Líder del sector de mujeres. Relatoría Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Duitama el 21 de agosto de 2010)

Un líder campesino cuenta que el programa Familias en Acción, “es una escuela de formación de limosneros; lo que hace es cambiar el concepto de comunidad, crear de mentes sumisas, las mismas familias trabajadoras lo dicen”.

Conflictos interétnicos - tierras

Este es el nombre que las organizaciones sociales del Cauca le han asignado a las confrontaciones existentes entre las comunidades étnicas y campesinas por la titulación de las tierras en los municipios de Buenos Aires, Belalcázar, Patía y López de Micay. Al decir de los integrantes de las organizaciones que han participado en los talleres, uno de los grandes conflictos que hoy ayuda a comprender y explicar algunas dinámicas de la conflictividad socio-territorial del Cauca tiene que ver con las luchas por el reconocimiento y la asignación de territorios que se dan entre diversos pobladores del departamento que han sido víctimas, o bien de la violencia generada por el conflicto armado o por el despliegue de megaproyectos a manos de grandes empresas, y que hoy se favorecen con los procesos de restitución.

Las comunidades indígenas, afro y campesinas están en una disputa por el territorio exigiendo al Incoder la titulación de tierras individuales y colectivas que han sido

asignadas a las distintas partes sin evaluar la ancestralidad de los territorios ocupados. El CRIC y la OPIC han generado disputas en los territorios y luchas por la ancestralidad entre las comunidades étnicas y campesinas.

Para las personas que participaron en los talleres el gran responsable de la activación de este conflicto es el Estado, pues está liderando procesos de reparación a comunidades indígenas y campesinas sobre territorios que históricamente han estado ocupados por comunidades afrocolombianas. De las discusiones sostenidas en el Taller del Cauca (29 y 30 de octubre de 2010) salieron las siguientes consideraciones que nos ayudan a comprender el conflicto en mención.

A causa de la masacre del Nilo, el gobierno indemniza a las víctimas por una orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos entregando fincas que históricamente han pertenecido a las comunidades afro. El Incoder con conocimiento de la existencia de consejos comunitarios en la zona, adjudica en el norte del Cauca las fincas Corcovado y San Rafael para hacer dichas indemnizaciones. La finca el Corcovado fue otorgada a los indígenas, teniendo de precedente que está ubicada en el corregimiento de el hacha, territorio netamente afro. (...) La capitania de Belarcazar que es una forma de organización afro, equivalente a un consejo comunitario, posee un título de propiedad; sin embargo, al existir comunidades indígenas que habitan estos territorios, se han generado disputas entre afros e indígenas por la pertenencia del territorio. El Incoder pretende darle la titulación de las tierras a la comunidad indígena; no obstante, por las disidencias de la capitania de Belarcazar y los soportes jurídicos, legalmente el territorio pertenece a la comunidad afro. En el Patía hay cuatro fincas que, por parte de Incora, (cuando existía), fueron parceladas. Hay una finca que se llama la Marcela; esta finca, en vez de dársela a los afros a quien verdaderamente le pertenece, se la adjudicaron al municipio de Mercaderes. La finca pertenece al Estrecho, al Cabuque y a la Ventica. La finca la Zeta fue adjudicada a población desplazada. La finca la Fortaleza le pertenece a la comunidad afro. (...) Existe un consejo comunitario trabajando por la titulación colectiva de las tierras. El problema para la adjudicación de las tierras radica en que esas tierras pertenecían a la Universidad del Cauca. El gobierno le otorga esas tierras a la universidad ignorando la presencia de comunidades afro en la zona. Sin embargo, hace aproximadamente 3 meses salió un fallo a favor de la población afro, reconociendo la posición ancestral de las tierras (Relatoría Taller Cauca realizado en Popayán el 29 y 30 de octubre de 2010).

Esta situación se ve complejizada aún más por la ausencia de títulos individuales y colectivos, lo cual ha permitido que terratenientes (en alianza con los grupos narco paramilitares) estén generando procesos de apropiación por desposesión de importantes territorios en el departamento caucano.

Las disputas territoriales por el agua en Colombia

El agua se ha constituido en un objeto de disputa central en el país en el escenario contemporáneo. Aunque las luchas son múltiples y de diversos órdenes, en esencia éstas representan un conflicto de territorialidades entre una que asume el *agua* como un simple objeto de apropiación, como un recurso que genera utilidad, y una territorialidad que entiende el agua como vida, como abrigo, por el valor de su uso.

En el trabajo desarrollado en los talleres con las organizaciones sociales populares se han visibilizado dos tipos de conflicto por el *agua*. Unos, asociados a disputas generadas por la contaminación del recurso hídrico y, otros, referidos a la apropiación y uso del mismo⁹⁸. Entre el primer tipo encontramos los de Charalá y las empresas avícolas; los generados en Boyacá por el secamiento de la laguna de Fúquene, la contaminación producida por Holcim y el desabastecimiento de agua en Sogomoso por la explotación minera; contaminación de la cuenca del río Tunjuelo en Bogotá, entre otros. Y dentro del segundo tipo podemos mencionar los conflictos asociados con el desarrollo de los megaproyectos energéticos como Hidrosogomoso y la represa de El Quimbo.

Secamiento de la laguna del Fúquene

La intervención sobre la laguna de Fúquene se remonta a algo más de cinco décadas; no obstante, en el escenario contemporáneo por el grado de secamiento que se está sufriendo, se ha venido configurado un proceso de movilización social en el que se devela la tensión existente entre terratenientes y población campesina. En el taller realizado en Cundinamarca y Boyacá el 21 de agosto de 2010, un líder campesino del occidente de Boyacá explicaba esta situación.

(...) la laguna de Fúquene se secó debido al dragado del río Suárez, razón por la cual los municipios de Simijaca, Saboyá y San Miguel se quedaron sin agua, “sólo queda un charquito” en lugar de la laguna. Con el objetivo de reparar los daños han pasado muchas organizaciones, con miles de propuestas, llegaron toda clase de iniciativas “a decirnos que ayudaban a reconstruir”; sin embargo, esos proyectos no han dado resultados, entre otras razones porque los terratenientes han pasado entre \$100 y \$500 millones a la gente que llega para que dejen que se seque y que ellos se apropien de esa tierra corriendo un poquito la cerca a medida que se seca la laguna. Antes había unas compuertas sobre el Río Suárez pero las quitaron para secar la laguna, a pesar de que otra gente pagó para no dejarla secar. En este contexto “las violencias reinciden con asesinatos esporádicos pero no graves” (Relatoría Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Duitama el 21 de agosto de 2010).

98. Es necesario mencionar que en la actual fase de acumulación el agua se configura como un recurso estratégico pues es fundamental para el proceso de producción industrial, como fuente energética y ahora ha cobrado un espectacular auge como negocio comercial -la efervescente industria del agua embotellada ejemplifica claramente esta situación-. Ya lo señalaba de manera alarmante Johan Bastin del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo “El agua y sus infraestructuras son la última frontera que a los inversionistas privados que les queda por invadir”.

El conflicto entre la Holcim y los campesinos de Nobsa (Boyacá)

Este conflicto expresa la insatisfacción de un sector importante de la población del municipio de Nobsa Boyacá⁹⁹ por la contaminación generada por la basura y quema de la misma producida por la empresa cementera Suiza Holcim.

(...) tiene un horno ubicado en Nobsa de 1.200 a 1.500 grados centígrados en el que se quema todo, incluidos los empaques de floricultores de la sabana de Bogotá y de la región. Este horno produce un olor que emborracha a las dos de la mañana, durmiendo a puerta cerrada nos despierta el olor, tenemos 25.000 enfermos por IRA¹⁰⁰.

La contaminación ha afectado de igual manera a municipios como Iza y Tibasosa en donde la cementera también desarrolla actividades de explotación.

En Iza, la misma empresa tiene una concesión en el Cerro de Puzolana para explotar cemento, con la particularidad que de este cerro provienen las aguas termales que hacen parte de la economía turística de la región y hoy se encuentran afectadas debido a las avalanchas sobre el valle. Estas aguas termales se secaron porque la carga explosiva rompió el conducto natural, acabó el centro turístico y con la zona de recarga mineral de las termales. Además, se sabe que Holcim financia las campañas políticas en el departamento (Relatoría Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Bogotá el 5 y 6 de noviembre de 2010).

Estas afectaciones a la salud humana, los recursos hídricos y en general al medio ambiente de la región ha impulsado una importante movilización social expresada, entre otras, en la instauración de acciones legales en contra de Holcim y el establecimiento de una veeduría ciudadana. Al decir de algunas de las personas participantes en el taller,

Holcim obtiene unas ganancias gigantescas, no cumple las leyes ambientales, manipula a las autoridades locales y de control, atropella los derechos laborales, devasta el ecosistema y la salud humana, crema residuos peligrosos, afecta el turismo, rompe el tejido comunitario y burla sus obligaciones con las regalías. Es el conflicto de una explotación económica extractiva por una multinacional sobre unas comunidades desprotegidas.

Desabastecimiento de agua y los procesos populares de lucha

La explotación minera y petrolera que se viene desarrollando en algunos municipios de Boyacá como Sogamoso y Monguí ha generado un proceso de desabastecimiento de agua debido a la apropiación descontrolada de este recurso por parte de las empresas nacionales y trasnacionales dedicadas al negocio minero. La laguna de Tota, principal proveedora de los acueductos regionales, está siendo utilizada de manera prioritaria para sustentar los procesos de explotación petrolera en la región, desconociendo consideraciones de tipo ambiental y humana.

99. Los municipios de Nobsa, Iza y Tibasosa poseen importantes yacimientos de piedra caliza y puzolana, que en su totalidad son explotados por la multinacional Holcim.

100. Este gran número de personas enfermas influye de manera diferente en la vida de hombres y mujeres, pues generalmente son ellas las que se encargan del cuidado de los enfermos, con el consiguiente aumento en su carga de trabajo, su tiempo de descanso, su salud emocional y, en general, su calidad de vida.

101. Las mujeres son las más afectadas. Más de la mitad del 1.2 billón de personas en el mundo que no tienen acceso al agua son mujeres y niñas. Debido a ello, la IV Conferencia Mundial de Mujeres de las Naciones Unidas (1995) incluyó un capítulo en el que se plantea un plan de acción sobre mujeres y medio ambiente. En dicho documento el derecho al agua fue incorporado. Sin embargo, el documento no analiza cómo la escasez o contaminación del agua afecta desproporcionalmente a las mujeres. 'Women and water privatization'. En Línea: <http://www.awid.org/eng/Issues-and-Analysis/Library/Women-and-Water-Privatization> Retos como el cambio climático, la escasez y privatización del agua no son neutrales en términos de género. Mujeres y hombres tienen vulnerabilidades y capacidades de adaptación diferentes, así como roles, oportunidades y acceso diferenciado a recursos. Por ejemplo, raras veces se consulta a las mujeres y se evidencian sus necesidades e intereses en procesos relacionados con el agua u otros recursos, o en planes de mediano y largo plazo que buscan mitigar las consecuencias de fenómenos como el cambio climático. Es por esta razón que sus preocupaciones son generalmente dejadas de lado en la formulación de políticas. En: http://www.gender-climate.org/pdfs/GWA_Gender,_Water_and_Climate_Change.pdf

102. Por la riqueza descriptiva y analítica de la relatoría en la que se presenta el análisis de este conflicto, este apartado se construirá a partir de párrafos textuales de la misma.

103. La cuenca hídrica del río Tunjuelito se extiende al sur de Bogotá desde su nacimiento en el páramo de Chisacá hasta su desembocadura en el río Bogotá, en una longitud de 73 kilómetros con un descenso de 1.430 metros. Tiene un área afluente de 39.000 has, un caudal medio anual de 133 millones de metros cúbicos (4.2 m³/seg en el puente de Bosa) y aunque cuenta en su parte alta con los embalses de Chisacá y la Regadera, no se encuentra debidamente regulada. En su parte norte contiene gravas, gravillas, arenas y limos de la formación Tunjuelo, en contacto con la formación Sabana Subachoque,

materiales que han venido siendo explotados en forma intensiva desde hace 50 años (Relatoría Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesas Cerros Orientales y Ambiente).

104. En los últimos años se han establecido numerosos barrios nuevos de sectores en condiciones de pobreza alrededor de la nueva autopista a Villavicencio y en las vecindades de Usme. Paralelamente, se instalaron allí en medio de los barrios residenciales alrededor de 450 industrias, en su mayoría dedicadas al tratamiento químico de pieles y actividades afines, que generan una cantidad apreciable de vertimientos químicos contaminantes y residuos sólidos que son directamente lanzados al río y sus vegas.

105. <http://www.cuencatunjuelo.8m.com/>

Esta situación ha impulsado unos importantes procesos populares que propende por la defensa del recurso.

Defensa de nuestras aguas porque los planes y la voracidad de las multinacionales para convertirla en mercancía acaban los acueductos construidos con sacrificio de las comunidades. No es que estas empresas se vayan a buscar fuentes de agua sino que no pensaron cuánto les costaba tenerla (...) En esta alianza entre gobierno y multinacionales se ha expedido una ley de aguas a su favor irrespetando que antes sí había soberanía sobre el agua (Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá agosto 21 de 2010).

Procesos similares se están desarrollando en el departamento de Cundinamarca en donde pobladores usuarios y usuarias del servicio público¹⁰¹ de acueducto manifiestan su tensión por la profunda contaminación de los ríos Bogotá y Magdalena.

Conflicto cuenca del río Tunjuelo¹⁰²

La explotación de los materiales para la construcción que se ha venido realizando en la cuenca del río Tunjuelo¹⁰³ ha generado profundos daños ambientales, sociales, económicos y urbanísticos en este territorio. En esta cuenca habitan alrededor de un poco menos de 3 millones de personas que constituyen algo más de la tercera parte de la población de la ciudad. Es una de las zonas de mayor densidad habitacional y unas de las de mayor crecimiento¹⁰⁴. Según datos suministrados por Asamblea Sur¹⁰⁵, la población que habita en la cuenca son en su mayoría de estratos 1, 2, 3; alrededor de 400.787 habitantes vive en condiciones de pobreza con Necesidades Básicas Insatisfechas; y por lo menos 67.403 habitantes están bajo condiciones de miseria. El desempleo afecta a por los menos 247.428 habitantes. En su conjunto, la cuenca cuenta con la más alta proporción de pobres de Bogotá, indicando con ello que esta zona concentra la más alta segregación socio espacial en la ciudad. El 24.7% del área de la cuenca concentra el 34% de la población de

la ciudad. La densidad poblacional es de 221.2 hxx en relación con la densidad de la ciudad que es de 154.4 hxx.

Desde 1950 comenzó un intenso proceso de explotación de gravas, gravillas y arenas en las vegas del río, con destino a la producción de mezclas de concreto y otros frentes de la construcción de toda la ciudad. Como resultado de estas actividades, la zona ha quedado convertida en un conjunto árido de extensas excavaciones profundas (profunda afectación al sistema de recarga de acuíferos), algunas de ellas de más de 80 metros de profundidad, con derrumbes frecuentes y retención de las aguas lluvias que por conservarse en detención se han constituido en focos de plagas y contaminación. Hacia 1987 se estableció el relleno sanitario Doña Juana, que sufrió un grave deslizamiento de basuras y lixiviados en septiembre de 1997, que puso en riesgo la salud no sólo de la población del sector sino de toda la Capital y aumentó la contaminación del Río Bogotá.

Como resultado de la combinación de los anteriores factores y problemas, toda la cuenca presenta actualmente unas complejas y graves problemáticas de tipo ambiental, de seguridad, de usos inadecuados de la tierra, de deterioro urbanístico y de marginalidad social.

Tenemos entonces que el conflicto en desarrollo encuentra por un lado la defensa del recurso hídrico y de la sostenibilidad de la cuenca que lo alberga así como del ecosistema que de ésta se desprende y el impacto socio económico que genera su afectación. Por otro lado, se encuentra el desarrollo de la actividad industrial de explotación de material para construcción a cielo abierto en la cuenca medio del río Tunjuelo, que sostiene el sector de la construcción en la ciudad de Bogotá y cercanías, desarrollada por varias décadas en los territorios hoy definidos por los tres parques mineros dentro de los cuales se encuentra el Tunjuelo¹⁰⁶.

La cuenca del río Tunjuelo además de presentar niveles de contaminación que afectan el desarrollo social y económico de la población que se asienta a lo largo de su cauce se ha convertido en un riesgo eminente para la ciudad por las inundaciones a causa de la inestabilidad de su cauce, producto de las modificaciones hechas para la explotación minera. Lo expresa así el diagnóstico de ciudad hecho en el marco de la revisión del POT.

“El segundo problema es la modificación de los cauces naturales del área de influencia directa del relleno. Se trata de las quebradas Puente Tierra, El Botello (que fue desviada y canalizada), Yerbabuena, y Puente Blanco (cuyo cauce ha sido afectado por la disposición de materiales de excavación). A lo anterior se suma la fuerte alteración y desestabilización de la cuenca media del río Tunjuelo por las grandes fosas de explotación de gravas. Las inundaciones de 2002 demostraron el riesgo de erosión desde las gravilleras y la alta factibilidad de un socavamiento de la base de la ladera del Relleno Sanitario, colindante aguas arriba, lo cual generaría el deslizamiento del mismo, el represamiento del río (de comportamiento torrencial) y una crisis mayor que las vividas en el colapso de Doña Juana (1997) y la inundación de las gravilleras

106. El conflicto se visibiliza o adquiere mayores dimensiones cuando la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante la resolución 426 del 7 de junio de 2010, respondiendo a un proceso de movilización social alrededor de las condiciones de la Cuenca del río Tunjuelo, ordenó el cese de actividades de tres de las principales cementarías que tenían actividades de explotación de material para construcción a cielo abierto en el parque minero industrial el Tunjuelo, por causa del daño ambiental que la actividad desarrollada por estas empresas décadas atrás tenía sobre la cuenca del río. Luego de la sanción impuesta a las cementarías, la Cámara Colombia de Infraestructura solicitó a la Alcaldía Mayor levantar la medida considerando el aumento en los costos de construcción, calculados en \$60.000 millones de pesos anuales, dado que deben suplirse de lugares más lejanos los 2.9 millones de toneladas de material que se extraían del Tunjuelo. Ante esta solicitud, la administración distrital aclaró que las proporciones estimadas no coincidían y que se calculaba que el aporte de las tres cementarías a la demanda distrital era tan solo el 26%. Sin embargo, la SDA permitió reabrir la extracción de material sólo para pruebas técnicas y mediciones del volumen de agua que utilizan para la explotación y que, de esta forma, pudiesen presentar los estudios para tramitar la licencia para concesión de aguas

(2002). Aunque el embalse seco de Cantarrana mitiga gran parte de este riesgo, la solución definitiva depende de la terminación de la operación minera y la subsecuente inundación definitiva de los socavones”¹⁰⁷.

Ante esta situación y como una expresión de defensa y lucha por preservar su territorio, se ha venido desarrollando una congregación de representantes de las comunidades, organizaciones y movimientos sociales, comunales y ONG, en un espacio denominado Asamblea Sur. Estas expresiones de resistencia han venido ejerciendo una praxis ciudadana reivindicativa por atención e inclusión en lo público, experimentando distintas maneras para lograr el cumplimiento de las leyes, el acceso a los servicios, posibilidades para superar la situación calamitosa de supervivencia que han tenido que afrontar, entre otras. No obstante el importante esfuerzo que se viene desarrollando, muchas de estas acciones no han logrado sus propósitos pues han sido presas de la falta de una participación pública amplia¹⁰⁸, o canalizadas por el clientelismo y el oportunismo político.

Dos procesos se han unido a este escenario de participación social: la Mesa Interlocal Río Tunjuelito (compuesta por ONGs ambientales), que desde la perspectiva de afectación de la cultura de lo público, aplica su atención desde la ciudad y la ciudadanía a la constitución de región territorial, dando su primer paso con el “Primer Encuentro Interlocal de Comisiones Locales de Planeación y Ordenamiento Territorial, Organizaciones y Líderes sociales, ambientales, comunales, culturales, ONG y entidades públicas (Alcaldías Locales y JAL) de la cuenca”, reunidos el 27 y 28 de mayo del 2000 en el centro vacacional Anebre en Melgar Tolima, donde hicieron presencia 120 representantes de las Comisiones Locales de Planeación y organizaciones de siete de las ocho localidades de la cuenca (Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito, Kennedy y Bosa), quienes adoptan la gestión ambiental urbano rural como la herramienta de acción, enlace e intercambio, integrando a los distintos actores públicos y privados locales y del territorio.

La Coordinación Sur de las Asojuntas de las ocho localidades de la cuenca surgió a partir de la inundación del barrio Tunjuelito, el desvió del cauce del río y el represamiento-apozamiento de 30 millones de M3 de agua contaminada en las cárcavas de las minas extractoras de material, asentadas entre la vía a Villavicencio y la Avenida Caracas, y entre los barrios Aurora al sur y México, Tunjuelito y San Benito al norte. A lo largo del proceso, ha participado de forma activa y propositiva el sector rural con algunas organizaciones campesinas que plantean una visión de reserva campesina para el sur, como medida de seguridad alimentaria, mejoramiento de la calidad de vida y resistencia al proceso de extracción minera en suelos altamente productivos en lo agropecuario.

La población del sur, consciente de lo que posee y aporta, tiene la autoridad moral e histórica para expresar que lo único que la sociedad capitalina le ha devuelto es dolor, desesperanza, desilusiones, discriminación, engaños, estigma y exclusión, como si la

107. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación. Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. La construcción de un territorio más competitivo, equitativo, productivo, sostenible. Bogotá, 2010. El texto se puede consultar en http://issuu.com/carlosvicente/docs/diagnostico_de_ciudad__revisión_del_pot

108. Las acciones tienden a ser más atomizadas, actuando desde la vereda, el barrio o a nivel de la localidad con alcances poco favorables.

retribución por el disfrute colectivo de su riqueza fuera amargura, razón por la cual, (...) consideramos necesario llamar la atención, exigir garantías de participación en las decisiones públicas y demandar voluntad política de los partidos políticos y de gobernantes en la inclusión del territorio sur y la ciudadanía en el juego democrático de creación de políticas, ordenamiento y planeación. El sur da la razón de que el poder existe, en tanto se siga construyendo al calor de las luchas y esfuerzo de familias y comunidades que exigen dignidad, equidad y justicia. Hoy, que se comienza el suceso de gobernar diferente y mejor en la Capital, este ejercicio de gobernabilidad se debe convertir en la hazaña que logre involucrar a todos en la participación política, donde el único y verdadero e irrenunciable aporte de la gente del sur es la vida, el futuro y la verdadera calidad de vida y el desarrollo social.

Conflicto por la construcción del distrito de riego del triángulo del Tolima. Una oportunidad para los agroempresarios

La construcción del distrito de riego¹⁰⁹ en el Tolima ha sido llamada por las comunidades de campesinos, indígenas y pequeños agricultores del sector como una oportunidad económica para los empresarios de los denominados agrobusiness. Y aunque el distrito ha sido una demanda histórica de la comunidad, hoy se proyecta como un escenario de posibilidad para desplegar un megaproyecto agroindustrial orientado a la exportación de ciertos productos,

Somos defensores del distrito de riego pero criticamos el manejo agroproductivo que se le quiere dar a este distrito de riego (Relatoría del Taller Tolima - Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

Sabemos que nuestras propuestas basadas en los sistemas productivos tradicionales son eficientes y sustentables y sí brindan soberanía y autonomía alimentaria (Relatoría del Taller Tolima - Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

El gobierno ha declarado este proyecto como estratégico nacional, estratégico también será su cercanía con el aeropuerto a Flandes, con la doble calzada de El Pacífico y la carretera que va para Neiva que atraviesa todo el distrito. “388.350 millones de pesos, es el valor del convenio interadministrativo No. 195040 entre Incoder y Fonade (Relatoría del Taller Tolima - Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

Pecisamente esta apuesta diferenciada frente al distrito de riego, entre un modelo agroindustrial que se sustenta en la producción a gran escala y en la siembra y uso de semillas transgénicas, híbridas y herbicidas, y un modelo de sistemas tradicionales y de agricultura orgánica¹¹⁰ en donde la producción de alimentos se vincula con el desarrollo comunitario, explica el fuerte conflicto que enfrenta a comunidades indígenas y campesinos con grandes agroempresarios y el Estado.

109. El proyecto Distrito de Riego Triángulo del Tolima comprende del municipio de Coyaima, las veredas de Acevedo y Gómez, Amayarco, Angostura, Anonales, Arenosa, Bellavista, Buenos Aires, Cascabel, Castilla, Chenche- Aguafría, Chenche-Balsillas, Chenche -Buenos Aires, Chenche-Zaragoza, Chili, Coyarcó, El Floral, El Rosario, El Tambo, Hilarco – Guayaquil, Ilarquito, Las Palmas, Lomas de Guaguarco, Lomas de Hilarco, Lomas de San Juan, Lusitania, Media Luna, Mesas de Inca, Mesas de San Juan, Nueva Esperanza, Palmarosa, San Miguel, Socorro, Los Guayabos, Tres Esquinas, Yaberco, Zanja Honda y Zaragoza Tamarindo. Del municipio de Purificación abarca las veredas Ilarco y Chenche Asoleados. Del municipio de Natagaima, comprende las veredas Balocá, Palma Alta, San Miguel y la zona urbana del municipio.

110. Una lídereza indígena explica en qué consiste el modelo. “Trabajamos totalmente con abonos orgánicos hechos por nosotras mismas. En mi finca hay una tierra muy supremamente muy seca, no había nada, nada de árboles, era seco, seco, solo estaba mi vivienda y siendo yo madre y padre de mis hijos, aprendí a trabajar con los abonos orgánicos y tengo mi huerta, siembro semillas, cilantro, lechuga, frijol mazorquero, ahuyama, yuca. A mi finca han ido algunos técnicos y me preguntan cómo hago para preparar los abonos y yo les explico”.

(...) los indios que estamos en ese territorio vamos a dar la batalla para que el distrito de riego, el cual hemos tratado de luchar desde que empezó, hemos ido a paros, hemos ido a caminatas, hemos estado más de 16 años para que el gobierno hoy saque a promocionar al mercado las mejores tierras que tiene el distrito y que nos vengan a acabar toda la lucha que hemos dado por la recuperación de las tierras, por la recuperación de nuestra cultura y por el sostenimiento de nuestro territorio (Relatoría del Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

Todo lo relacionado con el proyecto del distrito de riego es producto del proceso de resistencia de los Pijao que ya cuenta con más de 16 años, insiste en que se trata de un proceso que vienen ganando los indígenas, cuyas organizaciones, en especial la primera por ellos conformada, Utritrol, lleva más de 16 años presionando y exigiendo la construcción de ese distrito de riego, lo cual viene haciéndose realidad desde 1996, es decir, hace 13 años que están precedidos de al menos seis o siete años de luchas sistemáticas de los cabildos y resguardos indígenas para que se hiciera realidad (Relatoría del Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

En efecto, es la trayectoria histórica de las luchas y la defensa por el territorio la que posibilita entender, en el escenario contemporáneo, las dinámicas que configuran el conflicto por la construcción del distrito de riego.

Hemos estado asentados por siglos en ese territorio razón por la cual contamos con el gran resguardo del Sur del Tolima que aunque ha sido dividido es por ese territorio por el que seguimos luchando.

El área de influencia directa del proyecto afecta en casi su totalidad el territorio ancestral de los indígenas Coyaima y Natagaima¹¹¹, el 87% de los habitantes en el área son indígenas Pijao.

En medio de este escenario tenemos nuestras fortalezas, desde la cultura, desde la diferencia comenzar a trabajar nuestras propuestas como etnia y por la defensa de nuestro territorio. Afortunadamente tenemos una convicción frente a la defensa de nuestra etnia, hay tres organizaciones indígenas: el Consejo Regional Indígena del Tolima, la Asociación de Cabildos indígenas del Tolima y la Federación de Cabildos indígenas del Tolima. Con ellos hemos venido dando la pelea, estamos en discusión, porque este distrito de riego nos puede llevar a las calles de Bogotá, de Ibagué, de Neiva de pronto a vender cigarrillos.

Las organizaciones actualmente están tomando definiciones en torno al manejo de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego del Triángulo Tolima, Utritrol, y también revisando las implicaciones de la consulta previa, el alcance del auto 004 y la situación de acceso, disponibilidad de tierras, como también de las iniciativas para la apropiación económica de este territorio.

111. El 85% de los predios en donde se desarrollaría el proyecto tienen una superficie menor a 5 hectáreas.

“La lógica campesino-campesino se trata de que empecemos a creer en nosotros mismos, a tenernos confianza. Es una lógica de resistencia pero también de construcción” (...) “Esta lógica se trata de construir con lo que tenemos donde protegernos, de defendernos, generar confianza con nuestros vecinos, amigos, con la gente, porque recordemos que ahora lo que ha logrado liquidar muchos procesos es la red de informantes, uno ya no sabe ni con quién hablar ni porque, pero cuando sabemos que en la vereda por ejemplo, Claudina sabe hacer buenos abonos, podemos confiar en cualquier cosa con Claudina, se construyen niveles de confianza, de familiaridad y de conocimiento con las personas, las familias y el vecindario, distintos”.

El CRIT, la ACIT y la FICAT saben que las comunidades no pueden actuar de forma marginal en este proceso y en ese sentido se discuten alternativas como las siguientes¹¹²:

- Es fundamental asegurar la tenencia de la tierra en el territorio, a través de un plan de tierras que permita la titularidad legal de los 56 resguardos que están ubicados en la zona de impacto del Distrito, y los demás que están fuera de esta zona, en el municipio de Coyaima.
- La conformación y animación de grupos entre las distintas organizaciones indígenas y otras entidades que aporten al desarrollo de investigación aplicada a las condiciones ambientales y socioeconómicas, las instituciones estatales con compromisos y obligaciones y las organizaciones de apoyo y acompañamiento, en torno al bienestar de las comunidades y al mejoramiento de sus condiciones de calidad de vida, en función de la calidad de los ecosistemas, un trato explícito frente al cambio climático y el futuro de las generaciones locales.
- Desarrollo de una línea base que dé cuenta de la condición real de las comunidades, de sus sistemas productivos y de los cambios graduales que tendrán impacto en la transformación del territorio.
- La promoción de un acuerdo político y social en torno al uso del agua y del suelo. Las prácticas que acaparen y monopolicen estos recursos deben tener rechazo social y político. La base de este acuerdo será necesariamente la autonomía del pueblo Pijao para el manejo del territorio.
- Avanzar en una agenda agroalimentaria para los habitantes de la región. Es imperativo un acuerdo ético y un esfuerzo entre el Estado central, la gobernación, las alcaldías, la Universidad del Tolima, Cortolima, organizaciones indígenas y ONG, que permita trabajar en metas fundamentales como la superación del hambre en la región.

112. Estos puntos se toman de la relatoría del Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010.

Lucha contra la construcción de la represa de El Quimbo¹¹³

El conflicto generado por la construcción de la represa del Quimbo tiene en el centro de la disputa por el uso del agua e involucra una multiplicidad de dimensiones que complejizan su análisis. En efecto, el conflicto se presenta en torno no solo al uso del agua y el suelo (uso industrial v/s uso agrícola alimentario), sino al reordenamiento del territorio y de las lógicas de la seguridad humana que resultan de construir un embalse (desplazamientos poblacionales, nuevas vías, cambios en el mercado de tierras, articulaciones del sector económico de generación eléctrica con el empleo y la economía regional, dinámicas de la seguridad de un mega-proyecto, entre otros aspectos). También, es posible destacar las afectaciones de cara al proyecto de vida campesino, cuya estabilidad y reconocimiento en todo el país resultan vitales en un proceso de paz.

La ejecución del proyecto hidroeléctrico de El Quimbo ha implicado la configuración de un conflicto social y ambiental en el cual se contraponen dos concepciones de desarrollo: aquella que identifica el desarrollo con el crecimiento económico, y otra que comprende el desarrollo como una dinámica en el mejoramiento integral de la calidad de vida de los sujetos y las comunidades en sus dimensiones ambientales, sociales, culturales y económicas¹¹⁴. En otras palabras, en el marco de un conflicto ambiental y social, se presenta una disputa por el sentido del desarrollo, por el uso del suelo y los recursos naturales y por la defensa del proyecto de vida campesino en el Huila.

Recordemos que lo que se pretende con el proyecto es represar el río Magdalena construyendo un dique en el Quimbo donde confluye el río Magdalena con el Páez (en jurisdicción de los municipios del Huila: Gigante, Garzón, Paicol, Tesalia, El Agrado y Altamira), lo cual generaría una inundación de 55 km de largo al nivel máximo normal de operación (cota 720 metros sobre el nivel del mar), un ancho máximo de 4 km y un ancho promedio de 1,4 km. El área de inundación sería de 8.586 hectáreas: 5.300 están en producción y 2.000 de ellas son tierras de antiguos parceleros del Incora. Esto supone que más del 62% del territorio que se pretende inundar, a la fecha está sembrado por cultivos de pancoger. Se trata de territorios campesinos de reforma agraria que subsisten con una producción alimentaria vigente e importante para la región central del país, como que el Huila hace parte estratégica del sistema agroalimentario que sustenta al abastecimiento de alimentos de Bogotá y Neiva.

Se calcula que la inversión del proyecto será de 700 millones de dólares y tendrá capacidad para generar 400 megavatios, el 5% de la demanda eléctrica del país, cifra que representará para la fecha de su inauguración, en 2014, exactamente el excedente de electricidad que el Sistema Eléctrico Nacional estará produciendo cuando entren en servicio las hidroeléctricas de Pescadero, Porce IV, Hidrosogamoso, Cucuana en el Tolima, Urrá II. El proyecto tendría la exclusiva función de producir energía para la exportación a Ecuador, Centroamérica Plan Puebla-Panamá y el Caribe -Santo Domingo y Puerto Rico.

113. Este apartado se construye a partir de los elementos presentados en la Relatoría del Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010.

114 Desde esta perspectiva ecosocial, se insiste en la importancia de garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, el acceso a los recursos como el agua y la tierra, la defensa de las economías campesinas y de las unidades productivas de los medianos y pequeños productores, el derecho al trabajo, a la conservación del tejido social y al sentido de pertenencia; a la preservación de los ecosistemas estratégicos y a la participación de las comunidades en la elaboración y verificación de los planes, programas y proyectos que aseguren el desarrollo humano sostenible.

Desde algunos círculos de poder se afirma que se trata de grandes inversiones para garantizar la autosuficiencia energética del país, proyectos que de paso abren otras posibilidades en ámbitos como el turismo y la piscicultura. Según Plataforma Sur, se trata de un proyecto vendido en la bolsa bajo el esquema de subasta por cargo de confiabilidad. Esta figura significa que a Emgesa se le garantiza “un ingreso fijo independiente de su participación diaria en el mercado mayorista asignado por un período de 20 años, reduciendo así el riesgo de su inversión” (Comisión de Regulación de Energía y Gas).

El carácter económico estratégico de esta hidroeléctrica, explicaría según Miller Dussán director de Asoquimbo, la creación de un batallón ad hoc encargado de garantizar seguridad al proyecto,

El batallón especial energético vial N° 12 en la Jagua con 1.200 hombres equipados con tecnología de punta busca garantizar la seguridad del proyecto y evitar que tenga paralización por la presencia de grupos irregulares, con un costo de \$142.000.000 que se paga con impuestos a los colombianos¹¹⁵.

A pesar de la existencia de serios cuestionamientos técnicos, económicos, políticos, ambientales y culturales a los que no responden Emgesa, ni el Gobierno Nacional, el Presidente Álvaro Uribe, violando el debido proceso administrativo, porque no se notificó a las personas afectadas, declaró de utilidad pública todos los terrenos necesarios para la construcción del proyecto a favor de Emgesa a través de la Resolución 321 del 1 de septiembre de 2008, con la cual se podrá decretar “la expropiación e impondrá las servidumbres que sean necesarias” en caso que los titulares de los bienes se nieguen a vender. Así, las comunidades afectadas fueron sometidas a la incertidumbre y al abandono total por parte del Estado y se han visto presionadas a ‘negociar’ directamente con la multinacional en condiciones desventajosas.

De acuerdo con *Plataforma Sur*, el Gobierno Nacional con el aval del gobernador del Huila y el silencio cómplice de la bancada parlamentaria, había acordado la “conciliación prejudicial”, es decir, la entrega definitiva del territorio modificando sustancialmente la licencia ambiental para satisfacer las demandas de las transnacionales Endesa – Emgesa - Enel, quienes habían amenazado con demandas al Estado si no cedía a sus pretensiones. La conciliación se realizó el 21 de abril de 2010 mediante la cual se redujeron de 20.000 a 11.000 las hectáreas por compensación ambiental y se afectaron sectores vulnerables de la zona que serán excluidos de la licencia¹¹⁶. Adicional a estas prebendas, el gobierno declaró el territorio donde se desarrolla el proyecto como zona franca que tiene como único propósito la producción exclusiva de energía para exportación; ésta declaratoria implica reducir el valor del impuesto de renta del 33% al 15%.

Desde esta perspectiva, la opción es hacer parte de un ‘negocio’¹¹⁷ en el que priman los intereses particulares sobre el interés público¹¹⁸, ocultando que los denominados ‘dinosaurios modernos’ (las represas) están en desuso en el mundo y en América Latina, y que existen otras alternativas energéticas viables y sostenibles que contri-

115 Para ampliar información al respecto se recomienda consultar (http://issuu.com/miplanetapaz/docs/modelo_de_desarrollo-el_quimbo)

116. Adicionalmente se puede señalar que las cosas que se decidieron en dicha conciliación no son susceptibles de ser definidas bajo esta figura.

117. Análisis de miembros de Plataforma Sur señalan que “La productividad cesante anual ascendería a \$ 31.980 millones, valores presentes, que calculada a 50 años representaría \$1.599.000 millones. La compensación anual ofrecida es de \$ 7.038 millones (incluidos impuestos predial y de industria y comercio), que por los mismos 50 años representaría \$351.900 millones, lo que equivale a una pérdida para la región, en el supuesto de que no haya mejora en la productividad actual, de \$1.247.100 millones (entrega de nuestro patrimonio en aras de la “confianza inversionista”).”

118. A este respecto el ex representante a la Cámara por el Huila, Orlando Beltrán Cuellar, ha señalado que “de la hidroeléctrica de Betania construida [en el Huila] por ingenieros italianos en los años ochenta también se hablaba maravillas, pero hoy los campesinos que labraban las tierras que se inundaron en Yaguará están aguantando hambre y el pueblo, con todo y que tiene regalías del petróleo, no es ningún emporio del turismo como se esperaba”.

buyen al bienestar de las comunidades como la eólica, solar, corrientes marinas o las micro-represas.

Miller Dussán señala que entre los dramáticos efectos que se generarían en la zona inundable se destaca -según las mismas cifras suministradas por Emgesa- el desplazamiento de por lo menos 362 familias (1.466 habitantes), 1.704 personas perderán sus fuentes de empleo y se afectarán 4.514,9 hectáreas dedicadas al sector agropecuario; la inundación e inutilización de vías carretables primarias, secundarias y terciarias, puentes vehiculares y vías peatonales; la cancelación de 9 distritos de riego con un costo estimado de \$112.296 millones previstos dentro del Plan de Desarrollo Departamental; la inundación de 842 hectáreas del bosque ripario¹¹⁹, ecosistema sensible único y algunos de los últimos restos de bosque tropical seco de Colombia, tratándose de un bosque de galería que alberga una serie de especies endémicas y fauna y flora menor; la inundación de 9.000 hectáreas de las cuales el 95% hacen parte de la Zona de Reserva Forestal Protectora de la Amazonía y afecta a 103 especies de aves, 13 especies de reptiles y tres especies de mamíferos en severo peligro y, lo más grave, la destrucción de las empresas comunitarias y sus tejidos comunicativos, proceso que se convirtió en una apuesta de desarrollo y paz en la zona. Al decir de líderes y líderes de la región el resultado de este proyecto es que,

Los dueños del territorio resultamos siendo los grandes perdedores económicamente, sin tener en cuenta los daños colaterales sobrevinientes, mientras que los “inversionistas” resultarían como inmensos beneficiarios.

Las acciones de resistencia en defensa de su territorio han sido varias y de diverso orden. El 26 de Julio del 2009 en el Centro Poblado Rioloro, Inspección de Gigante Huila, fue constituida la Asociación de Afectados por la construcción del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, Asoquimbo con el objeto principal de:

Defensa de los intereses y derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los asociados en la medida en que estos resulten vulnerados, amenazados o disminuidos por las acciones y omisiones derivadas, en forma directa o indirecta, de la construcción del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, sean estas de origen privado o estatal (Artículo 2 de los Estatutos).

*Plataforma Sur*¹²⁰ también ha venido apoyando a los sectores sociales e institucionales de la región opuestos al proyecto de El Quimbo, y ha convocado a diversos sectores sociales populares por la defensa del territorio, la reserva campesina agroalimentaria subsidiada por el Estado, la indemnización de las personas afectadas y la restitución de sus derechos por los daños causados por la Resolución 321 que declaró la zona de utilidad pública a favor de Emgesa y el rechazo al Manual de Precios Unitarios de los Predios del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, aprobado por el Ministerio de Minas mediante Resolución No. 180420 de 2010, contra los intereses de los poseedores y propietarios para favorecer el negocio de Emgesa y el Gobierno.

119. Bosque que se encuentra en las riberas de ríos u otros cursos de agua.

120. La Plataforma Sur reconocida como “un espacio de articulación de organizaciones sociales que a partir de sus visiones específicas, comparten la necesidad de construir una agenda desde la región sur entendida como proyecto político, económico, social, cultural, ecológico, históricamente determinado”.

La *Reserva Campesina Empresarial Agroalimentaria* ofrece un ejemplo de acción pública para evitar el proyecto y sus impactos, y garantizar la continuidad y mejoramiento de un modelo de vida como el huilense¹²¹.

Movimiento social en defensa del río Sogamoso

El proyecto Hidrosogamoso es el primer proyecto hidroeléctrico desarrollado en Santander. Para el año 2009 Isagen inicia las obras generando graves consecuencias ambientales y sociales en toda la zona de inundación. El Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso pretende construir una presa para la generación de energía, a través del aprovechamiento del caudal del río Sogamoso¹²². Según datos de Isagen, empresa que desarrolla el proyecto, la capacidad instalada de la hidroeléctrica será de 820 MW, aportando así al Sistema Interconectado Nacional (SIN) una energía de 5.056 GWh-año. En el marco de este megaproyecto, se pretende construir un muro de 190 mts cerca al puente de la paz el cual comunica al municipio de Barrancabermeja con Bucaramanga. Hidrosogamoso generaría la inundación de 7.000 hectáreas en 4 municipios del departamento de Santander.

El proyecto de Hidrosogamoso, ha generado inundación de todo el Valle del río Chucurí, que afecta la humedad relativa del municipio, con fuerte impacto en los cultivos de cacao. Además Isagen les prometió a los campesinos que va a pavimentar un pedazo de la carretera que va desde la Plazuela hasta Lisboa que son 20 Km de lo que sería la carretera nueva. (Sistematización relatorías nororiente realizada por Corambiente. Pág. 24)

Este proyecto, que se encuentra en marcha desde febrero del 2009 y tiene asegurado el 70% del dinero de la inversión (correspondiente 1,54 billones de pesos), ha despertado una gran resistencia en los municipios afectados, en Betulia la comunidad en carta al gobernador del Departamento de Santander, ha expresado su inconformidad por las problemáticas que se han empezado a generar desde que inició el desarrollo del proyecto.

[...] inequidad, injusticia, daño ambiental, violación de derechos Humanos, inseguridad alimentaria, prostitución, madresolterismo, niños y niñas abandonadas, desintegración familiar, proliferación de bares y cantinas, drogadicción, robos e inseguridad, problemas de convivencia y peleas.

Otro de los problemas asociados con el despliegue de este megaproyecto está vinculado con el desastre ambiental, la venta forzada de tierras. Esta situación es descrita por uno de los asistentes al taller de la siguiente manera,

El Proyecto de Hidrosogamoso, que queda en toda la olla del río Chucurí, esta ocasionando desastre ecológico y ha generado especulación y problemas comunitarios ya que los campesinos han tenido que vender sus tierras a cualquier precio. (Sistematización relatorías nororiente realizada por Corambiente. Pág. 24)

121. Lo último que pasó en el Quimbo fue la inauguración del proyecto por parte de Santos <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-253288-preocupaciones-construccion-de-hidroelectrica-el-quimbo>

122. Hidrosogamoso se encuentra ubicado a 75 km aguas arriba de la desembocadura del río Sogamoso al Magdalena. La cuenca hidrográfica del Sogamoso hasta el sitio de la presa tiene una extensión de 21.338 km² y está constituida por las cuencas de los ríos Fonce, Suárez, Chicamocho y Chucurí.

Según uno de los líderes del movimiento popular por la defensa del río Sogamoso la no socialización previa del proyecto no permitió que la comunidad se entarara del impacto que este podía tener y posterior al inicio de su implementación ya se empezaron a ver las graves consecuencias,

El río ya ha sido desviado, ya se construyó un dique en la mitad del río, y el agua está siendo desviada por dos túneles que se construyeron ahí. Los túneles no han dado el abasto suficiente para evacuar el agua que tiene el curso del río y ha generado una serie de problemas a las personas que viven en la parte baja, que son poblaciones que viven a la orilla del río, en este momento se declaró alerta fuerte, hay peligro que este dique se desborde. La otra consecuencia fuerte es que el proyecto requiere de una serie de trabajadores, en la zona del asentamiento, en Tienda Nueva, este sector del municipio de Betulia ha tenido que recibir a unas personas que han llegado a trabajar en la obra y eso ha disparado el tema del abastecimiento del agua, de los recursos sólidos y de la educación de los niños (Transcripción de la entrevista realizada a Daniel León líder del movimiento popular por la defensa del Río Sogamos, el audio en su totalidad se puede consultar en http://www.observapaz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67:entrevista-a-daniel-leon-afectado-por-el-proyecto-hidrosogamoso&catid=9:audios&Itemid=20).

Los conflictos en torno a las nuevas estrategias infraestructurales

La posición y calidad geográfica del territorio colombiano, su ubicación, forma, la importancia de sus vecindades, sus posibilidades de acceso, la distancia respecto a otras regiones, lo dotan de una importancia estratégica en el escenario actual. En efecto, al ubicarse en todo el centro del continente funge como punto de conexión, territorio bisagra entre Norte y Suramérica, constituyéndose junto con Panamá en un eje articulador para la totalidad del territorio Americano. De igual manera, al ser el único país sudamericano que posee costa en el Atlántico y el Pacífico, asume la posición más favorable respecto de las rutas de comercio internacional, pues se constituye en un punto de tránsito interoceánico entre el este y oeste del planeta.

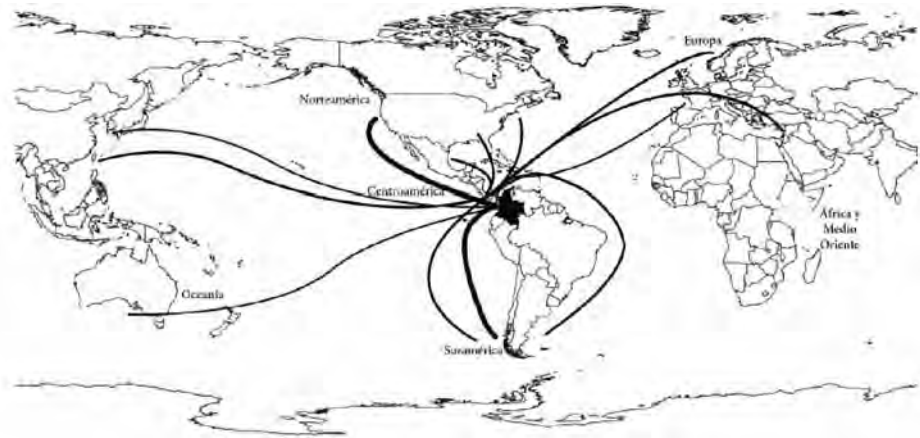
El gobierno colombiano, consciente del carácter geoestratégico del territorio nacional (Mapa 7) ha venido definiendo metas, programas y políticas, orientadas a ajustar el ordenamiento territorial colombiano a los nuevos requerimientos sistémicos. Quizá la meta más ilustrativa al respecto es la que tiene que ver con la de “Potenciar la localización geográfica del país como eje articulador estratégico en el hemisferio”¹²³.

Al decir de los representantes del gobierno, especialmente del Departamento Nacional de Planeación, Colombia funge como vértice de los procesos de integración que se desarrollan en el hemisferio americano: uno en el Norte, liderado por Estados Unidos con el TLCAN como núcleo, América Central y el Caribe, como zona de influencia y otro en el Sur, con Brasil como eje y el Mercosur como centro, articulado

123. Departamento Nacional de Planeación, *Visión Colombia II centenario*, Bogotá, 2005.

con la Comunidad Andina. En la articulación de estos dos grandes bloques en un solo escenario hemisférico es que el gobierno de Uribe encontraba la opción estratégica que tiene Colombia para potenciar su localización geográfica.

Mapa 7. Posición geoestratégica de Colombia



Fuente: DNP, Agenda 2019

Y es precisamente en el marco del proyecto de consolidar al país como bisagra comercial hemisférica que se ha venido desplegando en el último lustro una estrategia infraestructural de gran envergadura que busca garantizar la inter-conexión terrestre, aérea y fluvial al interior del territorio nacional y de éste hacia el resto del territorio continental. En este escenario, los esquemas de transporte multimodal se vienen constituyendo en los mecanismos privilegiados para desarrollar los corredores económicos.

El despliegue de esta gran estrategia infraestructural ha impulsado la emergencia de una serie de conflictos socioterritoriales en diversas regiones del país. En efecto, las afectaciones ambientales, económicas y culturales generadas por la construcción bien sea de vías, puertos, troncales o hidrovías, han impulsado una importante movilización social de las comunidades en defensa de sus territorios. La razón principal está en que la manera como se planea, se ejecuta y se entrega el manejo de los recursos y del territorio a determinados grupos no lleva a la inclusión de las poblaciones locales; es un desarrollo más concentrador que democrático.

Mapa 8. Propuesta de Corredores de transporte en Colombia



Fuente: DNP

124. Esta iniciativa infraestructural se estructura en torno a 507 megaproyectos que incluyen carreteras, hidroviás, telecomunicaciones, puertos, oleoductos, gasoductos, acueductos, centrales hidroeléctricas y se financia a partir de recursos del BID, la CAF, el Fondo financiero para el desarrollo de la cuenca de la Plata FONPLATA, BANDES de Brasil e inversión de los estados miembros y la iniciativa privada. Recordemos que Colombia tiene participación en dos de los diez ejes de integración y desarrollo de esta iniciativa.

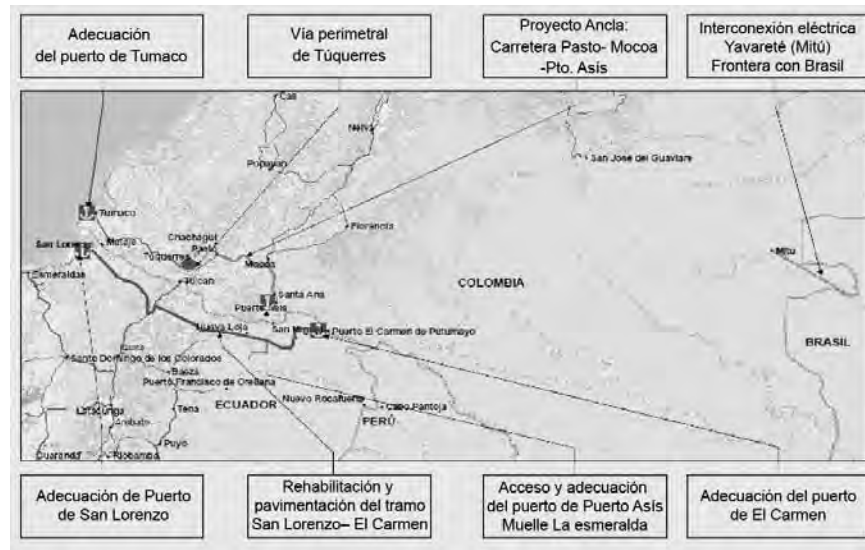
125. Aquí destacamos tres pero es necesario mencionar que estos se apoyan en la construcción y adecuación de una serie de puertos y carreteras como son el de Puerto Asís (muelle la esmeralda) y el de Tumaco y la vía perimetral de Túquerres.

126. Estos proyectos se ubican dentro del grupo número uno llamado acceso a la hidro vía del Putumayo y su objetivo es “mejorar la logística de integración nacional entre áreas productivas del sur de Colombia, departamento de Nariño, con los departamentos amazónicos del Putumayo y Amazonas. Incluye zonas del norte ecuatoriano (en especial la provincia de Sucumbíos) a la dinámica del grupo.

Proyectos de conexión infraestructural del suroccidente

En el marco de los objetivos perseguidos por la IIRSA¹²⁴ se han venido desarrollando en estos últimos años en el departamento del Putumayo tres grandes proyectos infraestructurales¹²⁵, el Paso de la frontera de San Miguel y sus accesos (Mocoa–Santa Ana–San Miguel) ubicado en el eje Andino (grupo 6 Conexión Colombia–Ecuador), la Carretera Pasto–Mocoa–Puerto Asís y el mejoramiento de la navegabilidad del río Putumayo¹²⁶, que se ubican dentro del eje amazónico.

Estos proyectos están orientados –al decir de sus promotores– a mejorar las condiciones de transporte en el sur occidente del país y a posibilitar la conexión con todo el continente sudamericano a través de su articulación entre otras con la vía Belén do Pará. Sin embargo, al decir de las personas que asistieron a los talleres realizados en la región del Suroccidente, más que propender por el desarrollo regional, lo que se persigue con estas propuestas es expropiar a los departamentos del sur de su riqueza natural considerada estratégica bajo los actuales parámetros del patrón de acumulación de capital.

Mapa 9. Proyectos de la IIRSA sobre el eje amazónico

Fuente: IIRSA <http://iirsa.us33.toservers.com/Proyectos.aspx>

En el municipio de San Miguel se avecina mucho silencio con la construcción de la vía. Están llegando personas a comprar lotes en la zona rural y tierras en partes urbanas. En la zona urbana, ¿por qué? Para construir edificios, instalar los negocios... en San Miguel se van a instalar instituciones como la Dian y donde los transportadores que vienen del cono sur, tienen que llegar ahí a hacer todas las diligencias. Entonces requisan y de esta manera deben utilizar hoteles para hospedarse, además de eso buscan un restaurante para poder alimentarse. A las fincas están llegando tolimenses y las están desplanando para consolidar grandes centros arroceros. Compraron a 50 millones cada finca y los que compraron las fincas están pidiendo 350 millones cada finca, compraron 4 fincas y dicen claramente el precio para su venta. Este es el dilema, como quien dice nadie sabe para quien trabaja. Hay muchas cosas que hay que ponerle sentido a las multinacionales (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

(...) La canalización del río Putumayo, eso es un hecho también, porque IIRSA está trabajando para implementar una infraestructura que necesitan las transnacionales para sacar toda la biodiversidad de la Amazonía, con el beneplácito de Brasil para llevar todo esto a la China y a la India; queda muy fácil por el Océano Pacífico pero de allá nos traerán toda la chatarra a venderla, llevándose toda la biodiversidad (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

(...) uno de los motivos de la implementación de los proyectos de IIRSA es ese, construir vías para extraer la biodiversidad, y como decía Ocoró, conjuntamente los

recursos naturales y poder sacar el aceite que produzcan esos monocultivos (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

El carácter expropiatorio que define a estos proyectos ha sido ampliamente denunciado por las comunidades. Para el caso específico del Putumayo se encuentra que, Uno de los megaproyectos que afectan toda la zona del bajo Putumayo, es la concesión del canal intermodal Tumaco - Belén do Pará que va a tener su puerto seco en Puerto Asís, y está también la construcción del puente o del paso internacional entre Puerto Nuevo – Ecuador- y Puerto Asís; vemos así como los territorios colectivos de los pueblos indígenas, especialmente el territorio Kofám, que ha sido uno de los más afectados por estos proyectos, y con la militarización, está quedando reducido (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Aquí también está demarcado el proyecto IIRSA que es la carretera intermodal Belén do Pará, negándole el territorio al pueblo Inga en esta zona de Mocoa y San Francisco (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

En efecto, los territorios ancestrales indígenas de la zona han querido ser desconocidos permanentemente por las autoridades nacionales.

Yo quisiera comentarles sobre la variante de San Francisco - Mocoa como pueblo indígena Kamufa, ha habido una negación de la existencia del territorio indígena. El gobierno utilizó la estrategia de negación del territorio indígena para la construcción de esta variante. La forma del accionar de la IIRSA es muy silenciosa, en este momento todo el pueblo Kamufa, el pueblo Inga y toda la población civil del Putumayo, especialmente la del Alto, no comprende la complejidad de este megaproyecto. El accionar de las multinacionales es muy silencioso y el pueblo no lo conoce, casi hay que hacer una exploración por debajo de la situación para saber cuáles son las pretensiones de la variante. Nos hemos dado cuenta que no es tan solo el proyecto de la variante, sino hay alrededor de 95 concesiones mineras en todos los municipios para la explotación de oro, mármol, cobre y uranio, situación que la gente no la sabe. Además de haber una usurpación territorial indígena por la negación de la existencia de estos pueblos, después se viene todo un complejo social, económico, que va a transformar la vida del Alto Putumayo. Este es el complejo territorial al que nos vemos sometidos los pueblos Inga y Kamënsá del Alto Putumayo, para darles a conocer la situación con la instalación de este megaproyecto” (Relato de un Representante Tabanok tomado de la Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Estas narraciones dan cuenta de la manera como las comunidades asumen, entienden y problematizan el despliegue de este tipo de proyectos. Y es que por la manera como se vienen desarrollando ha quedado claro que este tipo de inversiones no tienen como propósito resolver las necesidades de los pobladores de la región, sino

crear las condiciones que faciliten el comercio mundial de estas economías exportadoras de corte agroextractivista que se configuran en la zona.

Los desarrollos infraestructurales en el eje Andino

En el departamento de Cundinamarca el desarrollo de varios proyectos infraestructurales que lidera el plan 2500 y que guardan un vínculo estrecho con el eje andino de la IIRSA, el cual persigue la integración de los principales nodos de articulación (redes de vías principales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, está generando fuertes resistencias en las comunidades.

Entre los proyectos más criticados por la comunidad y que han impulsado procesos de movilización social se destacan,

La doble calzada Bogotá - Girardot¹²⁷: “La construcción de la doble calzada Bogotá - Girardot se ha vuelto una panacea pero tiene repercusiones: los terrenos se pagan al doble de su precio real, aumenta la compra de cemento, genera desplazados y evidencia la corrupción en el departamento. Por ejemplo, el exgobernador Pablo Ardila está preso debido a una denuncia de que en Ricaurte se desplazó a los areneros artesanales” (Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá agosto 21 de 2010).

..., para la construcción del aeropuerto Santiago Vila, en Flandes, la gente se aprovechó de los agricultores porque hubo una serie de intermediarios que compró los terrenos a precios muy bajos y luego los revendieron como zona franca...; así mismo, salieron beneficiados unos terratenientes de la zona. Esto trae como consecuencia el traslado de las FFAA a Flandes. Esta obra se ha hecho bajo el discurso de que “nos están ampliando las relaciones internacionales, para que se comercialice lo de la región”, pero en la perspectiva de los líderes “en realidad estamos ayudando a comerciantes extranjeros porque no tenemos industria nacional, nos queda solo La Olímpica y en los bancos el Popular, eso sólo se hace para que vengan a explotarnos y sacar el producto de nuestras riquezas mientras el Magdalena se deteriora”. Los líderes se han articulado en Flandes a través Ecoraima contra el aeropuerto porque si en un principio pensaron “que se haría y significaría desarrollo en carga internacional y se iba a articular con el Amazonas, aumentando la cadena de intercambio”, ahora se han dado cuenta de que “lo que se va a hacer es una base militar y que la doble calzada les quita el Luis F. Pinto en Tolemaida y lo van a trasladar a Flandes” (Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá agosto 21 de 2010).

Las zonas francas en Boyacá

La Zona Franca que está en construcción en Duitama es caracterizada por líderes y lideresas comunales como un gran negocio privado impulsado y sostenido por el gobierno nacional, pues incluso antes de ser declarada como tal, ya grandes empre-

127. Esta hace parte del grupo 2 (Conexión Venezuela-Colombia-Ecuador) del eje andino y es conocida como el proyecto de mejoramiento Bogotá-Girardot-Ibagué.

sarios habían iniciado el proceso de compra de terrenos y su posterior reventa con unas ganancias exorbitantes.

Los procesos sociales locales han condicionado la existencia de la Zona Franca al establecimiento de un parque microempresarial, con el objetivo de mostrar que la única forma no es favorecer al gran empresario. A partir de este proceso se ha venido trabajando en la construcción de una agenda y una hoja de ruta de tres años sobre esta figura con el gobierno local y departamental.

Sin embargo, en el municipio de Duitama las discusiones que dan los entes gubernamentales sobre el ordenamiento territorial no tienen otros propósitos –al decir de líderes comunales- que desarrollar una plataforma para la inversión de capitales.

Estas medidas, claramente violentan la soberanía y autonomía del municipio, pero son parte de un esquema en donde 100 mil mts cuadrados generará un impacto grande porque demanda servicios, implica un cambio en el uso del suelo. Como consecuencia se obtiene que los sectores desfavorecidos son los que pagan porque hay relocalización del pequeño empresario, el gobierno se pasa por encima de las autoridades locales, quienes son los que tienen potestad, y al final no se ha demostrado que eso deje externalidades incluidas a la región (Relatoría Taller Cundinamarca Boyacá, agosto 21 de 2010).

Una situación similar a la presentada en Duitama es la que se está viviendo con la posible construcción de otra zona franca en la capital del departamento.

Conflictos urbanos por la producción del espacio. Caso Bogotá D.C.

La producción del espacio se constituye en un eje central a la hora de comprender las dinámicas de la conflictividad socioterritorial. Esto debido a que el proceso de configuración de lo espacial afecta y transforma de manera diferenciada las dinámicas relacionales y vivenciales de una multiplicidad de actores y escenarios.

Para el caso específico de Bogotá encontramos que las modificaciones urbanas que se han realizado en los últimos años han generado unos impactos bastante negativos en los espacios habitados por un porcentaje significativo de la población capitalina. Y es precisamente la presencia de estas afectaciones las que nos ayudan a entender la emergencia de algunos conflictos en varias localidades de la ciudad.

En los trabajos desarrollados en el marco del Proyecto Planeta Paz desde hace algo más de diez años y los que se han venido dando en el Observatorio Nacional de Paz, se ha podido avanzar en la identificación y caracterización de algunos conflictos urbanos que son centrales para entender los procesos de resistencia social y por ende de conflictividad que instituyen la dinámica socio política de la capital del país. A continuación realizaremos una aproximación a dos conflictos generados por el ordenamiento territorial de la ciudad en los últimos años: la construcción de la Avenida de los Comuneros y la ordenación de los Cerros Orientales.

El conflicto generado por la construcción de la Avenida de los Comuneros en el marco del programa de renovación urbana de la parte plana del centro de la ciudad, es explicado por líderes comunales de la siguiente manera.

Hay una situación muy grave, en la franja relacionada con Transmilenio - Comuneros y la conexión con la calle 6ª, que va a empatar con la 10ª. Acabaron con el barrio Santa Bárbara (...) ¿qué pasó con esa gente? Tenemos un problema porque una gente en la pelea en Comuneros demuestra que los están “tumbando” porque con fotos demuestran que cerca de 7 metros cuadrados de cada predio por donde pasa la avenida se los quitaron. Resulta que al ver mapas un pedazo con tres lotes ya no era de ellos (...) les están dando como una indemnización pero no es total. (...) La gran mayoría de quienes están ahí eran poseedores, después de la avenida se hicieron los mapas para decir cómo les pagarían... medianamente llegaron a pelear algo pero no han podido demostrar la posesión (F. Sotelo, dirigente local de barrios orientales del centro de Bogotá. Relatoría Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesas Cerros Orientales y Ambiente. Talleres itinerantes entre Agosto y Septiembre de 2010).

Esta situación de despojo, es al decir de otro dirigente local, muy similar a la ocurrida en por la avenida sexta cerca a la casa presidencial.

Eso que sucedió entre la Caracas con 10a y la 6a es lo que acaba de suceder entre calle 3a y 10a, que aíslan el Palacio de Nariño. Esa desviación es calculada, no porque sale más bonito, es aislando el Palacio, ese desvío a costa de viviendas. Bueno y ¿los que estaban donde hoy es la avenida 6ª, qué se hicieron, qué pasó con ellos?. (...) el gran tema es vivienda pero arrendamiento, poseedores, actuales propietarios, gente desplazada, posesionados del territorio con anterioridad, hay por lo menos, ahí, cuatro conflictos (...) (líder nacional cívico y de la Mesa Centro de Bogotá: Relatoría de los talleres itinerantes realizados en Bogotá, sedes de Planeta Paz y organizaciones de Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesas Cerros Orientales y Ambiente, entre agosto y septiembre de 2010).

Estas miradas construidas por hombres y mujeres líderes cívicos sobre la renovación urbana de la ciudad ponen de presente que se está generando un serio problema de vivienda que evidencia que el tema de los derechos de propiedad puede ser objeto de relativización cuando se trata de propietarios con escaso poder económico; esta situación fue problematizada en unos talleres de la zona centro de la siguiente manera.

“La pauperización permanente, el empobrecimiento, a través del desconocimiento total de los derechos e inseguridad jurídica de tenencia; por otro lado, analizar las dinámicas de mercado relacionadas con política pública, donde algunos actúan con autonomía; es la presión inmobiliaria de los que tienen poder económico, como en Cerros, donde hay una participación de las personas que sienten la presión directa del tema forestal, poblaciones campesinas, veredas Los Verjones y Fátima; de otro lado, por la caracterización del Estado de estar en espacio público, quedó como zona comprada

por el Estado y gente quedó integrada, como hasta hoy Monserrate. Es el conflicto de ordenamiento territorial y medio ambiente (líder nacional cívico y de la Mesa Centro de Bogotá: Relatoría de los talleres itinerantes realizados en Bogotá, sedes de Planeta Paz y organizaciones de Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesas Cerros Orientales y Ambiente, entre agosto y septiembre de 2010).

El conflicto de los Cerros Orientales es otro que ocupa un lugar importante en las discusiones abordadas en los talleres y es posible decir que quizá es uno en donde los procesos organizativos populares son más fuertes. Los problemas de pobreza y segregación urbana asociados al crecimiento urbano “espontáneo e informal” que se vive en los Cerros son los que explican la emergencia de un conjunto de conflictos inter-relacionados de ordenamiento territorial y uso del suelo.

(...) formalización de barrios, límites urbano-rurales, movilidad (accesos a los barrios y/o utilización de sus espacios para nuevas vías de orden distrital), espacios públicos (rondas, parques, reserva...), zonas de riesgo por remoción en masa y conflictos de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura básica barrial por no inversión o no reconocimiento de barrios “ilegales” no formalizados por declaratoria de reserva forestal sobre muchos de ellos, u ocupación de espacios dentro de esta por nuevos inmigrantes. (Relatoría de los talleres itinerantes realizados en Bogotá, sedes de Planeta Paz y organizaciones de Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesas Cerros Orientales y Ambiente, entre agosto y septiembre de 2010).

Por la riqueza social y política que contiene el mandato de los Cerros Orientales¹²⁸, construido por diversas organizaciones sociales populares, así como por la posibilidad que nos brinda de avanzar en la caracterización de muchos conflictos que se presentan en este territorio, a continuación reproducimos alguno de sus apartados.

Nuestra decisión es tejer las luchas de hoy y las de ayer, recordar lo que somos y lo que han sido nuestros padres y abuelos. Nuestros territorios son producto de la historia; significan décadas de trabajo comunitario, del ejercicio de nuestro derecho a la tierra y al territorio, a la vivienda, al agua, a la educación, al trabajo. Fueron nuestras manos y las manos de quienes estuvieron antes de nosotros las que construyeron estos territorios e hicieron posible la vida para nuestras familias, fue nuestra fuerza de trabajo, y nuestras relaciones solidarias las que consolidaron acuerdos colectivos para hacerle frente a los conflictos. Hoy la disputa es por el territorio, los gobiernos ponen reglas de juego no concertadas, y por la vía de la política pública y de ordenamiento, por la vía de la legalidad niegan nuestra legitimidad. Por eso les recordamos nuestras posturas. Nuestra opción es permanecer construyendo condiciones dignas de vida; no aceptamos las leyes que se imponen ni las estrategias de despojo y por esto desde Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme hacemos saber que estamos por la construcción popular de lo público. Como habitantes hemos construido una política a pesar de la legalidad y los gobiernos y seguimos haciéndolo independientemente de

128. El Mandato fue acordado en el 2009 y ratificado y publicado en el 2010. Las siguientes organizaciones constituyen la MESA DE CERROS ORIENTALES. Nudo Mesa de Cerros Usaquén; Nudo Mesa de Cerros San Isidro – Patios; Nudo Mesa de Cerros Centro Oriente; Nudo Mesa de Cerros San Cristóbal; Comité Cívico Popular de Sectores, veredas y barrios afectados por el Plan Centro - Santafé Candelaria; Aqualcos – Chapinero; Red de Mujeres de San Isidro Patios – Chapinero; Barrios del Mundo – Chapinero; Jocuimo – Chapinero; JAC Bosque Calderón – Chapinero; Corporación Servicio de Defensa a la Niñez – SEDEN; Asociación de Defensa de los Derechos del Niño Cerro Norte Usaquén; Asociación Pro-Defensa del Niño y de la Niña - Villa Nidia – Usaquén; Casa Vecinal Santa Cecilia Baja – Usaquén; Mesa Ambiental Cerro Norte – Usaquén; Semillero de la Universidad de Monserrate; Mesa de Unidad Territorial -MUTE –Santa Fé-; Fuerza Común; Frutos de Utopía – El Verjón-; Plataforma Rural; Grupo Gestor Ecobarrio - San Cristóbal; Corporación Cultural Hatuey; Cinep; Planeta Paz; Fundación Trenza; Corporación Construyendo Hábitat; Corpasef.

que los gobiernos sean adversos. Nuestra prioridad es la defensa de la vida en todas sus expresiones, por eso tenemos formas diversas de organización y somos movilización social; por eso hemos hecho nuestro mandato y nuestra agenda EL TERRITORIO Y LA REGION. Comprendemos que el territorio de los cerros como un solo territorio que conecta a Chingaza con el Sumapáz, es un mismo ecosistema, es la montaña que nos acogió. Asumimos que la historia del poblamiento de estos cerros y las relaciones productivas y culturales son la base de nuestra identidad popular. (...) DEFENSA DEL AGUA Y EL PATRIMONIO NATURAL. Defender el histórico papel de los acueductos comunitarios es defender el territorio. Los acueductos comunitarios han sido motores de la conformación, de territorios campesinos y urbanos populares, son parte de la economía popular, cumplen funciones públicas y ejercen acciones de protección, por lo tanto son parte de la construcción histórica y legítima de soberanía y dignidad. Estos acueductos comunitarios son expresión social de resistencia frente a la privatización y la mercantilización del agua, que conciben y controlan el agua como un recurso, no como un patrimonio natural. (...) EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ¿Quién Ordena a Quién? Los instrumentos de planificación urbana actualmente favorecen el mercado y la especulación inmobiliaria. Es urgente hacer un ordenamiento democrático del territorio. El orden hecho sin la gente siempre genera conflicto porque se orienta al control del territorio y de sus usos. En los cerros y el centro de la ciudad hay intereses distintos que se expresan en una disputa por el ordenamiento del territorio. (...) POLITICAS DEL SUELO. Hay espacios subutilizados en la ciudad, predios desocupados, que deben ser contemplados en el POT, para hacerlos apropiables y habitables por las comunidades; al respecto hay cifras que hablan de cerca de 60.000 edificaciones abandonadas. (...) PLANIFICACION A ESPALDAS DE LOS SECTORES POPULARES. La informalidad ha sido nuestra alternativa, la planificación ha sido pensada para profundizar la exclusión. (...) LO LEGAL Y LO LEGÍTIMO. Nuestros barrios, veredas e historia son una construcción legítima en ejercicio de nuestros derechos; la legalidad no solo nos niega sino que nos expulsa. Las comunidades populares de los cerros hemos construido nuestras políticas frente a lo público; que son muy distintas a las políticas públicas oficiales. (...) NORMA CONTRA NORMA. Armonización de la norma y reconocimiento de nuestras propuestas de hábitat digno. (...) ¿ALTO RIESGO, O ALTO COSTO? Muchas de las zonas de riesgo de nuestros barrios han sido inducidos por las intervenciones estatales y son mitigables, solo se requiere voluntad política. (...) REASENTAMIENTO DIGNO EN EL TERRITORIO. Es urgente precisar en los casos de riesgo inminente la materialización de las alternativas de reasentamiento digno, basadas en negociaciones colectivas y proyectos de autoconstrucción de vivienda social digna, que incluyan a los arrendatarios y poseedores y no solo a los propietarios. (...) LIMITES AL CRECIMIENTO: PACTO DE BORDES. Nos comprometemos a no seguir creciendo urbanísticamente. No extenderemos nuestros barrios para proteger la montaña, el patrimonio natural y su biodiversidad. Es urgente definir los linderos y hacer el amojonamiento respectivo de borde urbano, suburbano y rural para determinar en

los cerros cuáles barrios y veredas, explotaciones mineras, cultivos y praderas quedan de manera definitiva dentro o fuera de tales linderos y de una Franja de Adecuación que reconozca el mejoramiento barrial. (...) HABITAT DIGNO. Se trata de consolidar los territorios populares; debe definirse a la brevedad posible un programa de hábitat digno integral de barrios y veredas de los Cerros Orientales (...) MANEJO DE RESIDUOS SOLIDOS Y ORGÁNICOS. Urge un programa de manejo integral de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, esto es, de separación en la fuente, recolección selectiva y destino productivo de la mayor cantidad posible de residuos. (...) DEUDA SOCIAL HISTÓRICA. Se precisa no sólo el reconocimiento sino la actuación en consecuencia frente a la deuda social con los habitantes históricos de centro oriente, garantizando el ejercicio de derechos como la salud, la educación y el trabajo antes de dar paso a mega proyectos como el Plan Zonal Centro de Bogotá cuya estrategia para implementar es la chatarrización del centro para sacar a sus habitantes, lo cual no podemos permitir. (...) ESCENARIOS DE INTERLOCUCIÓN-NEGOCIACIÓN DE LA POLITICA. Exigimos se amplíen los escenarios de interlocución, participación y concertación entre lo público distrital y actores antes excluidos y no reconocidos. LLAMAMIENTO E INVITACIÓN. Con todo, los Sectores sociales, las Veredas y los Barrios de los Cerros Orientales de Bogotá y el Centro, nos declaramos en alerta ante el conjunto de medidas jurídicas y administrativas que han sido emitidas y/o anunciadas y ante lo cual es visible la violación sistemática de nuestro derecho a la información oportuna y adecuada, como a la participación efectiva y decisoria ante cualquier obra, proyecto o programa que nos afecte, como lo determina la Constitución y la conveniencia pública. Llamamos a los demás territorios y comunidades que constituimos la ciudad, esto es, a los de la franja consolidada de Mesociudad y Humedales del Occidente, la Cuenca del Tunjuelo en el Sur, el Fucha y del Borde Norte, de Páramos y Ruralidad y afectados por el Plan Centro, para definir sus metas ambientales, sociales y políticas respectivas, en la perspectiva de dotarnos a la brevedad posible de un Mandato Social Unitario sancionado a través de una Asamblea Popular General que defina una forma y un método social organizado para establecer un diálogo con las autoridades del Distrito y la Región, con miras a un acuerdo o acta de compromiso que garantice el camino para la realización de nuestros mandatos. Llamamos sobre todo a articularnos entre los procesos mismos, entre las organizaciones sociales, y procesos de movilización regional y nacional, estamos en Minga, como proceso colectivo que nos permite tejer un nuevo país, una sociedad y un mundo para todos. ¿Si no es ahora, cuándo? ¿si no somos nosotros, quién? ¡ninguna decisión sobre nosotros sin nosotros!.

Dinámicas de desarrollo minero extractivo y territorialidades en disputa

Las transformaciones operadas en el patrón tecnológico en las últimas décadas del siglo XX han abierto el escenario de la producción a fuentes energéticas alternativas a

las provenientes de los hidrocarburos. Sin embargo, es claro que pese a estos avances, los hidrocarburos se siguen constituyendo en la principal y más preciada fuente energética - el 60% de la energía consumida en el mundo proviene del gas y el petróleo- y esto obedece a que el petróleo se constituye en la matriz energética sobre la cual la economía capitalista construye el mundo.

Esta centralidad que cobran los hidrocarburos, al igual que ciertos minerales como el carbón y el oro para la supervivencia y sostenimiento del proceso productivo, explican el despliegue de diversas estrategias que buscan asegurar en todo el globo el control de los territorios ricos en estos recursos.

Para el territorio colombiano encontramos, como lo hemos venido mencionando a lo largo de este texto, que la estrategia de desarrollo sustentada en la especialización productiva en explotación de ciertos recursos naturales ha impulsado un agresivo proceso de exploración y explotación de petróleo, gas, carbón, oro y otros minerales que bajo las actuales condiciones del proceso de producción se configuran como estratégicos.

En efecto, en el desafío por convertir a Colombia en un importante productor minero- energético en la región, el gobierno ha permitido la ampliación del radio de la actividad productora y exploratoria de petróleo a más de 60 millones de hectáreas en el 2009, que equivalen al 60% de la superficie terrestre del país¹²⁹. Para el caso de otros recursos mineros encontramos que durante la administración de Uribe la superficie de hectáreas con título minero “pasó de 1,13 millones a 8,53 millones. Y las hectáreas tituladas en los páramos se duplico con creces. Hoy en día, 6.3% de las hectáreas en los páramos (122 mil) están tituladas”¹³⁰, lo cual representa un incremento de un 754% de territorio a explotar. El siguiente mapa muestra la superficie del territorio nacional que se encuentra en explotación y exploración de petróleo,

Como podemos observar en el Mapa 10, buena parte de las cuencas del Orinoco, Putumayo, Magdalena Medio y del Caribe son objeto de un profundo proceso de exploración petrolera y, de paso, se configuran como las zonas más prometedoras para avanzar en un proceso de evaluación técnica.

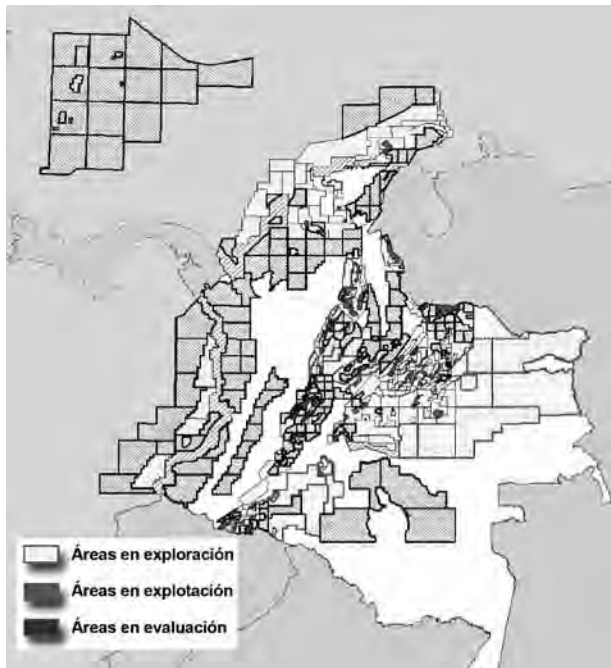
Para el caso específico de la minería encontramos durante los últimos años un incremento significativo en la expedición de títulos mineros, como se muestrtra en el Mapa 11 de los títulos otorgados a octubre de 2010 a empresas de explotación minera, particularmente empresas trasnacionales.

Esta ampliación en las áreas de exploración y explotación, así como el otorgamiento de títulos, fue realizado sin atender a consideraciones de tipo social, cultural y ambiental, como queda evidenciado por el alto número de denuncias que han realizado campesinos y comunidades indígenas, quienes se han visto altamente afectados por la actividad exploratoria y a quienes se les violó el derecho constitucional de consulta previa. Es claro que en la definición de esta territorialidad minero-energética se han impulsado transformaciones en el paisaje económico y social de las regiones colombianas que han afectado de manera dramática a comunidades campesinas, afrocolombianas y pueblos indígenas.

129. A inicios del primer gobierno de Álvaro Uribe en 2002 se registraba un área para la actividad exploratoria de 12,5 millones de hectáreas, lo que supone que en tan solo 7 años esa cifra creció casi en un 400%.

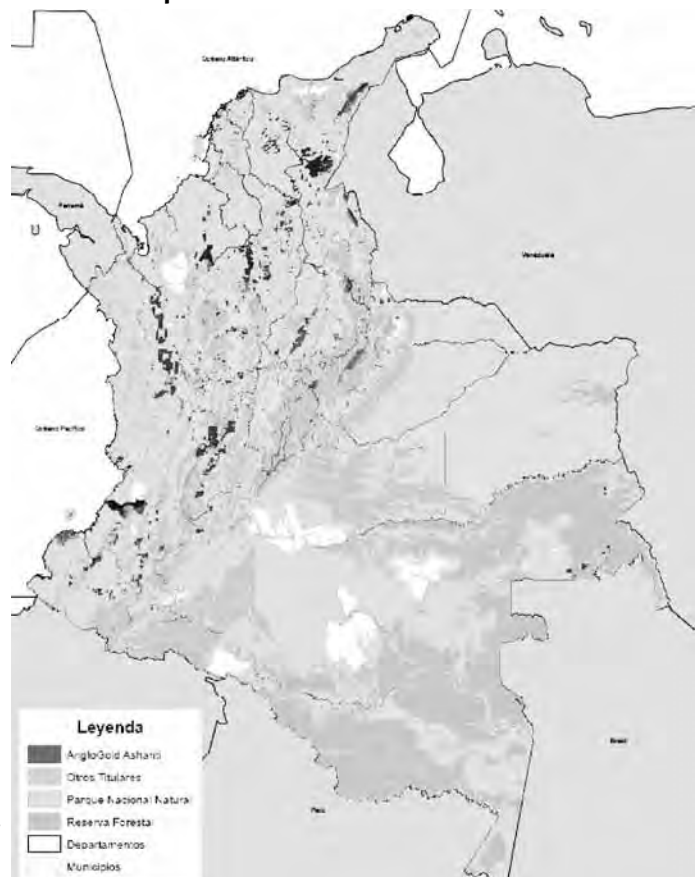
130. Ver mapas elaboradas por Guillermo Rudas en un trabajo titulado el legado minero de Uribe. Se puede consultar en la siguiente dirección electrónica. <http://www.lasillavacia.com/historia/18648>

Mapa 10 Explotación y exploración petrolera en Colombia



Fuente Ingeominas 2010.

Mapa 11. Títulos mineros en Colombia



Fuente: Ingeominas, 2010. *Parques nacionales naturales reconocidos a 2009 y las reservas forestales según ley segunda de 1959

Explotación petrolera y actores del conflicto en el Bajo Putumayo

“ vivimos en la pobreza incomprensiblemente por vivir en medio de la riqueza, ricos en la diversidad, ricos en petróleo, pero esta riqueza solo está al alcance de la clase política que se lucra de ella’
(Relatoría Suroccidente – Pasto-, julio 9 y 10 de 2010).

La cuenca del Caguán – Putumayo, como es denominada por la agencia nacional de hidrocarburos, es una de las de mayor potencial petrolero del país. Y aunque la explotación del crudo se remonta varias décadas atrás, es solo hasta finales de los años noventa cuando se empezó a generar un mayor nivel de producción y se amplió el territorio de exploración.

Esta riqueza petrolera ha generado un incremento en los niveles de conflictividad social y armada en el departamento, según lo expresan hombres y mujeres líderes populares participantes en los talleres realizados en la región suroccidente. En la siguiente cartografía social (Ilustración 9) construida en el taller de Putumayo, los asistentes representan las dinámicas de la conflictividad asociadas en buena parte a la articulación entre pozos petroleros y presencia de actores armados legales e ilegales.

Ilustración 9. Conflictos socio territoriales en el departamento del Putumayo



En la ilustración podemos observar cómo al lado de las principales explotaciones petroleras se encuentra una fuerte presencia de actores armados ya sea de ejército, representado en una porción significativa de brigadas y bases militares que tienen asiento en el territorio, paramilitares o la guerrilla de las FARC (Frentes 48 y 32). Esta importante militarización del territorio ha venido generando, al decir de las participantes que

construyeron el mapa, una profunda crisis humanitaria y ambiental en la región. Las siguientes narraciones nos ayudan a entender un poco más la representación.

Prácticamente lo que tratamos de hacer fue sobre la problemática del bajo Putumayo que tiene relación con la parte del Caquetá que está totalmente militarizado, en esta parte del río Caquetá, la parte de Leguizamón, donde está la base naval de Guiri, que todas estas hacen el control territorial por parte del Estado, en esta zona de ubicación de los principales ríos; ubicamos al municipio de Puerto Asís con toda la problemática pero también mirábamos cómo está militarizada la parte rural donde se está haciendo la extracción del petróleo que contamina todas las fuentes hídricas tanto del río para allá como del río para acá, y todas están vertiendo sobre el río San Miguel, Putumayo y afectando al Caquetá, y bueno al Amazonas donde desembocan todos.

Otra preocupación que tenemos es que en el municipio de Puerto Guzmán hay una empresa canadiense donde han detectado un pozo que arroja 100.000 barriles de crudo diario; imagínense ustedes el río Mocoa convertido en petróleo, llenándolo en tanques o en un oleoducto; esa es la triste realidad (...) por eso la intervención de los grupos armados de derecha para sacarnos del territorio, así mismo frente a ello se está negando la consulta previa a los pueblos indígenas y afros para poderse apropiarse de los territorios con el beneplácito del Ministerio del Interior y de Justicia, negando a los pueblos indígenas el reconocimiento etnológico y el reconocimiento de los territorios; es en razón de esto, la preocupación de los pueblos indígenas del Putumayo de organizarse para hacer incidencia en esta política de las transnacionales” (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Frente al tema puntual de la militarización señalan.

La Acsomayo trabaja en el sector Puerto Vega-Teteyé, entre los ríos San Miguel y Putumayo, y mirábamos cómo toda esta extracción petrolera viene acompañada de bases; de aquí a allá hay 48 kilómetros de vía, que les comentaba hace un rato, hacen presencia alrededor de 1.500 unidades de policía en todo este trayecto (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Otra narración de un líder indígena representante del pueblo Nasa posibilita complejizar aun más la lectura, ya que comenta como hay una participación activa de tropas de los EEUU en este proceso.

(...) Eso es líneas generales, todo el control del río está a cargo de la base naval del sur; aquí el control territorial lo hace la brigada móvil del sur que ya depende de Orito y las brigadas de selva 27 que están haciendo presencia con unidades militares de Estados Unidos en Santa Ana; el batallón de brigada 11 en Puerto Asís y la base naval de la Tagua y de la Arandía, con presencia de militares gringos norteamericanos (...) una cosa que miramos con preocupación es que el ejército asentado en Puerto Asís está haciendo incidencia en proyectos productivos en la zona del río Putumayo

y ¿cuál es la situación?. Está convocando a los pueblos indígenas a que participen en estos procesos para que sirvan de informantes del Ejército; les entregan monedas para darles la memoria y ponerlos de informantes a favor de las transnacionales (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

La situación de las comunidades indígenas es bastante problemática, pues no se asocia simplemente a la vinculación al conflicto armado que hacen de ellas las fuerzas armadas del Estado a través de la figura de informantes, sino que la situación es mucho más compleja, referida principalmente a la usurpación y despojo de sus territorios por parte de las multinacionales interesadas en la explotación del crudo. De nuevo nos apoyaremos en las narraciones realizadas por algunos líderes indígenas para explicar esta situación.

Existe una fuerte preocupación por el territorio del pueblo Ziona, que fue reducido a todo lo que es la rivera del río Putumayo, y que en esta zona se va a implementarse a través de la Oxi la explotación petrolera. Por eso se está abriendo la carretera Puerto Asís-La Vega, y a parar a Puerto Ospina; lo que se pretende con la construcción de los oleoductos para conectar la producción petrolera entre Colombia y Ecuador, y sacarla vía marítima Esmeraldas (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Este despojo ha venido siendo acompañado por un incumplimiento en el desarrollo de las inversiones sociales que por ley deben realizar las petroleras.

En este momento tenemos un problema en esta zona donde se encuentran ubicadas Acsomayo y las comunidades indígenas, porque la petrolera quiere construir el oleoducto que va a salir por el Tigre para llegar hasta la refinería de Orito; así se ahorran la inversión social a las comunidades que están asentadas ahí” (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

... la empresa petrolera de manera muy astuta ha venido ganándose a las 13 veredas que están sobre esta vía, haciendo la inversión que por obligación tiene que hacer con parte de las regalías, pero con la cofinanciación tripartita que llaman, en donde tiene que invertir el municipio y el departamento. Entonces cogen todas las regalías que son para la zona y todas las están invirtiendo en pequeñas obras que no tienen mayor impacto, y está quedando bien la petrolera porque está supuestamente generando el desarrollo, pero se están llevando lo que son los recursos y las regalías de todos los municipios” (Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Estas graves afectaciones de la que están siendo objeto las comunidades del Putumayo y de manera especial los pueblos indígenas han impulsado procesos organizativos que buscan resistir el embate de las transnacionales. Un líder del Pueblo Nasa

en entrevista realizada nos narra la manera como se ha venido desarrollando todo este proceso.

El desconocimiento de las multinacionales petroleras de los pueblos indígenas que ha llevado a que los indígenas estén haciendo incidencia en la zona para que se reconozca que en el Putumayo habitamos 14 pueblos y que el territorio del Putumayo prácticamente es indígena, porque hay presencia de indígenas en los 13 territorios, y las multinacionales lo están desconociendo con el beneplácito del Ministerio del Interior y de Justicia, o sea con el gobierno nacional.

Nosotros (refiriéndose a una pregunta sobre desde cuándo tomaron la iniciativa de luchar) desde que constituimos un mandato cosmo ambiental el cual dice 'El Nasa saldrá en la defensa de madre naturaleza así sea a cambio de su propia vida'. Ese mandato está hecho desde 2007" (Líder Nasa, Relatoría del Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre de 2010).

Entre las acciones que se han desarrollado se destaca la toma pacífica de la vía principal que comunica al Putumayo con el centro del país, el 14 de septiembre del 2010, por medio del cual se obligó al gobierno departamental a sentarse a dialogar¹³¹.

El conflicto por la explotación minera en Suárez, Cauca

Una aproximación al análisis de la dinámica de la conflictividad social en el municipio de Suárez¹³² involucra una multiplicidad de elementos y actores. En los talleres realizados en la región del Suroccidente, en especial en el del departamento de Cauca, encontramos que su estudio mínimo debe considerar cuatro planos de análisis: uno, asociado a la explotación maderera; segundo, relacionado con el narcotráfico y la dinámica del conflicto armado; tercero, referido a la construcción de la hidroeléctrica de la Salvajina y, finalmente, sobre el que profundizaremos en este apartado, el referente al tema de la explotación de oro en un inicio a manos de la Anglo Gold Ashanti y ahora al parecer de la Bilinton¹³³.

Aunque los otros tres conflictos son bastante complejos y han suscitado unos procesos organizativos de resistencia en la comunidad, es el conflicto minero el que hoy ocupa una mayor centralidad en la reflexión realizada desde las organizaciones sociales populares. La importancia que cobra la explotación de oro en este territorio responde a las afectaciones ambientales, sociales y económicas que está generando¹³⁴.

Con la entrada de la multinacional Anglo Gold Ashanti al territorio caucano, la explotación artesanal del oro realizada históricamente por los pobladores de la región quedó prohibida. Esta situación estuvo acompañada por la expropiación territorial que dejó sin casa y fuentes de empleo a un poco más de cinco mil personas que habitaban el territorio. Además, por las modalidades industrializadas de la extracción se han generado unas afectaciones ambientales que han alterado el ecosistema y, en

131. Es necesario señalar que aunque en los talleres realizados no se dio una mayor discusión a propósito de los desarrollos mineros en el departamento, algunos participantes destacaron la riqueza en Coltán y Oro con que cuenta el Putumayo. Un líder planteaba la pregunta de ¿Porqué están dragando el río San Miguel? Y el mismo se respondía, porque hay comicios de oro en gran cantidad, lo mismo se escucha en Puerto Caicedo y Puerto Guzmán. En el municipio de Mocoa, de acuerdo a los estudios, esta la placa de oro más grande el mundo, ubicada en el Cerro Mocoa.

132. El municipio de Suárez se encuentra ubicado al nororiente del departamento del Cauca, limita al norte y oriente con el municipio de Buenos Aires, al Suroccidente y al Sur con el Municipio de Morales y al Occidente con López de Micay.

133. "En eso estamos en un debate con los de Bolívar ya que allá también la Anglo Gold tiene tres concesiones grandes en la Vega, en Almaguer donde parece que también se van a meter, y acá los acaban de sacar aunque ya nombraron la empresa de reemplazo que llega a Suárez; sale AngloGold y parece que la Bilinton trae una filial a meterse a Suárez, ya que los de AngloGold tuvieron algunos problemas y el mes pasado oficializaron que no seguían". Relatoría del Taller Cauca realizado en Popayán el 29 y 30 de octubre de 2010.

134. La extracción de oro se da principalmente en el corregimiento La Toma que está conformado por las veredas de Dos Aguas, El Hato, La Toma y Yolombó, con una población integrada por 1.300 familias (5.200 personas), en su mayoría afrodescendientes.

consecuencia, han dificultado el normal desarrollo agrícola y piscícola de la zona. Se empieza a develar así un conflicto por las dinámicas de uso y apropiación del suelo.

Son territorios agrícolas, campesinos, de economías tradicionales asociadas en una relación conjunta entre las fincas agrícolas, la minería artesanal y la pesca, y que hoy se ven cercadas por un uso distinto del suelo y unas modalidades de trabajo distintas como son las de los procesos agroindustriales, siembras comerciales, explotaciones a grandes escalas y de grandes desarrollo energéticos.

Esta situación ha venido impulsando un proceso organizativo importante liderado por el comité interétnico afro-indígena en defensa del territorio y el rechazo a las multinacionales. Al decir de los líderes y lideresas, la apuesta es por defender la libertad y la soberanía ganada después de siglos de lucha.

(...) el avance sobre la propiedad de la tierra a través del despojo es solo una forma de desestructurar los territorios. Estas nuevas formas de reproducción del capital también requieren mano de obra barata para establecerse y la forma de tenerla es rompiendo con la capacidad de autonomía de las comunidades, generando mecanismos de dependencia que exigen una transformación profunda en la matriz social y cultural que las sustentan para que se adapten a las nuevas posibilidades y garanticen la reproducción social bajo unas nuevas condiciones de esclavitud (Relatoría del Taller Cauca realizado en Popayán el 29 y 30 de octubre de 2010).

En efecto, la pelea no se limita a la defensa del oro como recurso y fuente económica; es mucho más complejo, involucra factores culturales, sociales, políticos. La lucha es por la soberanía en todos los planos.

Explotación de la mina de oro La Colosa

El debate suscitado en torno a las afectaciones ambientales generadas por la explotación minera a cielo abierto ha orientado buena parte de las dinámicas organizativas y de resistencia que se han creado en el país, en especial en el Tolima, en torno al megaproyecto de explotación aurífera en el municipio de Cajamarca, denominado la mina de La Colosa. Al decir de las y los participantes en los talleres del ONP,

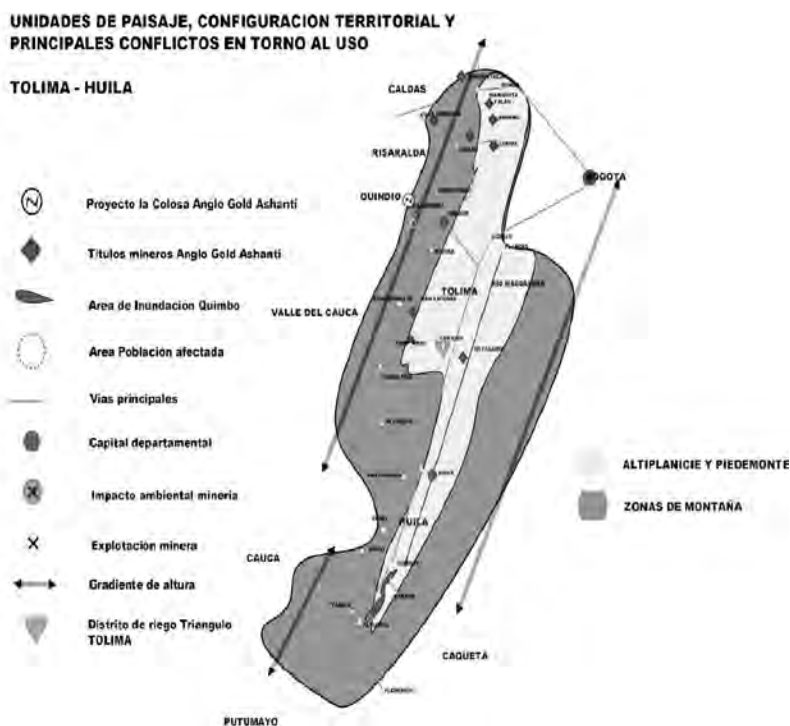
La minería daña la calidad y disponibilidad del agua; provoca pérdida de biodiversidad y de cubierta vegetal y la contaminación en la atmósfera, así como el calentamiento del planeta(...) Se ha considerado a los metales y minerales como bienes nacionales, sin tomar en cuenta los derechos y las necesidades de la población local (Relatoría del Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

La explotación que pretende realizar en el cerro de la Colosa¹³⁵ la multinacional Anglo Gold Ashanti implicaría, según los estudios realizados por las organizaciones que se oponen al proyecto, la desaparición del Cerro por la explotación de 10 toneladas

135. Ubicada en una zona de reserva forestal Central en las veredas de La Luisa y La Paloma.

de tierra por cada gramo de oro¹³⁶, la afectación de 160 nacimientos de agua que entre otras funciones tienen las de nutrir las vertientes de los ríos Magdalena y Cauca y la irrigación de las mesetas de Ibagué, la desaparición de 5.000 hectáreas del Distrito de riego de Usucoello en el Espinal. También supondría la afectación del 49% del Cauce de los ríos Saldaña y del Coello que surten a 800.000 personas, incluido el acueducto de Ibagué (Datos tomados de la Relatoría del Taller Tolima - Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio de 2010).

Ilustración 10. Conflictos socio territoriales en los departamentos de Tolima-Huila



Esta situación evidentemente generaría un elevado desplazamiento poblacional, un aumento del desempleo, la emergencia de enfermedades ligadas a la explotación de oro con mercurio ya probadas en otras minas de América Latina y el cambio de los usos del suelo en el Cerro la Colosa y el municipio de Cajamarca.

Conflictos mineros en torno al carbón en los Santanderes

Los líderes y lideresas participantes de las Provincias de Pamplona, Ocaña y la subregión del Catatumbo coinciden en afirmar que los principales conflictos que se viven en la región responden a los problemas ambientales, políticos, económicos y sociales generados por la explotación del carbón en la región. En el siguiente corema podemos apreciar los conflictos socioambientales que se viven en la actualidad en el Departamento de Santander.

136. La tierra es disuelta en cianuro y en total se destruyen 600.000 toneladas de roca diarias.

Ilustración 11. Conflictos socio ambientales en Santander

Como se puede apreciar, las afectaciones ambientales y las dinámicas de uso y apropiación del agua para la explotación minera, en lo que se define como área de vertiente, ha generado una alta conflictividad en la región. Para hombres y mujeres de los municipios del Carmen, San Vicente de Chucurí y Barranca, las afectaciones ambientales generadas por la explotación carbonera y manifestadas en la destrucción del Cerro de Los Andes, la contaminación de las fuentes hídricas, el deterioro de los acueductos veredales y la destrucción de sus cultivos como el cacao, se constituyen en elementos centrales a la hora de comprender los conflictos socio territoriales que se han empezado a tejer en los último años. Uno de los participantes en el taller del ONP realizado en Barrancabermeja señaló,

Barrancabermeja, contaminada por los impactos de la irracional explotación petrolera se le agrega ahora, la contaminación por el polvillo del carbón extraído del Carmen de Chucurí -ya que en Barrancabermeja ha sido declarada como corredor carbonífero y se ha instalado el puerto multimodal para transportar el carbón y otros minerales por el río hacia la costa Atlántica- va a llegar a la ciudad porque por acá se transporta, esto implica contaminación en la ciudad (Relatoría Taller Barrancabermeja, 31 de Julio y 1 de Agosto de 2010).

La siguiente gráfica expresa la complejidad de los elementos que identifican las mujeres y hombres líderes populares como importantes a la hora de explicar las dinámicas de la conflictividad socio territorial en sus regiones.

137. Este proyecto tendría una vida útil de 15 años, aunque se establece que la compañía posee derechos de concesión para 3,500 hectáreas que durarán hasta el año 2027 y con posibilidad de prórroga por otros 30 años más (Interbolsa, 2010). En el montaje de la minería - a gran escala- se comienzan a preparar áreas, (...) se monta toda la infraestructura de la mina como tal, se comienzan las voladuras utilizando para ellos 42.000 toneladas de dinamita (en caso de minería a cielo abierto), que luego pasaran a ser 150.000/día; se gastan en promedio 250.000 litros por hora, (en minería aurífera) mientras un campesino gasta 30 litros por día. En la explotación se remueven 150.000 toneladas diarias de tierra, el ruido, el polvo y la contaminación aumentan desproporcionadamente, se hacen procesos de lixiviación (...) para el caso del oro se concentra utilizando sodio, mercurio y cianuro (se llegan a utilizar 6 toneladas de cianuro por día para concentrar oro), lo que no solo es peligroso para el ser humano, sino también para la flora y la fauna” (Ramírez, 2010).

138. Según el Atlas de paramos de Colombia 43, el conflicto se ubica en lo que se ha denominado complejo Jurisdicciones - Santurbán, que comprende el sistema paramuno ubicado entre Norte de Santander y Santander que a su vez incluye localidades como: Los Bueyes, Pringador, Guerrero, San Pedro, Torrecitas, Salazar, Cáchira y las Jurisdicciones: El Páramo, Pescadero, Jordán, Santurbán, Terrecillas, Cunta, Fontibón, Los Puentes, Picachos, Romeral, Monsalve, El Viejo, Tasajera, Arboledas, Cachirí, Tierra Negra, Loma Grande, Ramírez y Cinera. El complejo se ubica primordialmente en las zonas altas de los municipios de Silos, Mutiscua, Arboledas, Vetas y Cucutilla. Ocupa cerca de 82.664 hectáreas (ha) entre los 3.000 y 4.290 metros sobre el nivel del mar (msnm). Alrededor de 61.000 ha del complejo se encuentran en territorio de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR- (73,92%) y las restantes 21.553 ha están en territorio de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB, (26,07%).

Diagrama 5. Múltiples dimensiones del conflicto en torno a la explotación del Carbón



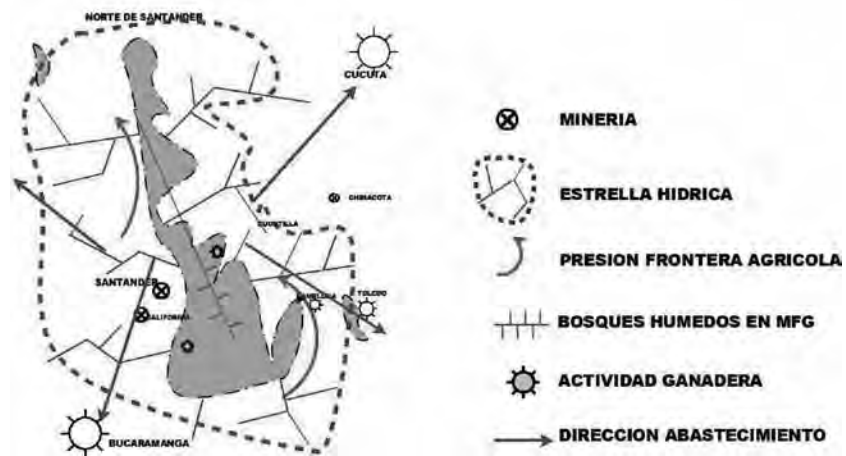
Como se puede apreciar, son múltiples y de diversos órdenes los elementos que intervienen en la definición del conflicto generado por la explotación de Carbón en el suroriente del departamento de Norte de Santander; no se trata simplemente de un conflicto económico derivado de la explotación del recurso, sino que involucra elementos ambientales, del orden social, de la dinámica armada, entre otros. Tenemos entonces que estos proyectos minero extractivistas generan una profunda tensión de territorialidades, entre un horizonte de apropiación territorial exclusivamente económico y otros que la entienden como planes de vida, de cultura.

Explotación de oro y las afectaciones hídricas en el Páramo de Santurbán

El megaproyecto de Angosturas es uno de los primeros y más grandes proyectos mineros de explotación de oro a cielo abierto que se pretende realizar en el país¹³⁷ En principio el territorio de extracción se circunscribe al municipio de California (en límites con las quebradas Angosturas y Páez), pero la empresa canadiense Gryestar responsable del proyecto ha venido negociando títulos mineros en aras de ampliar el radio de exploración y explotación a los municipios de Charta, Tona, Mutiscua y Cucutilla en los departamentos de Santander y Norte de Santander. Todos estos municipios hacen parte de la gran reserva biológica del Paramo de Santurbán¹³⁸, la cual sería intervenida en casi un 53% con el desarrollo del proyecto.

Las afectaciones ambientales, en especial la contaminación del agua¹³⁹, generadas por el uso de mercurio en la explotación del oro son múltiples y en consecuencia los impactos que tendrían sobre la población que habitan estos territorios son bastante alarmantes. El siguiente Corema ilustra de manera muy clara los impactos que tiene la actividad minera sobre el recurso hídrico de la región.

Ilustración 12. Páramo de Santurbán



Esta situación ha venido siendo denunciada por diversos sectores sociales, políticos y económicos que se han articulado en un gran movimiento en “defensa del páramo de Santurbán”¹⁴⁰ con mayor fortaleza en el departamento de Santander. Este movimiento expresa una diversidad de intereses que ha sido recogida en una de las relatorías de la región nororiental de la siguiente manera.

(...) de un lado están los intereses de los campesinos en defensa de la economía campesina y la soberanía y la seguridad alimentaria, de los pequeños mineros que propenden por el derecho al trabajo a través de minería de bajo impacto ambiental y finalmente el movimiento ambientalista regional y nacional cuyos intereses son la defensa de la biodiversidad de los páramos (...).

Para las comunidades campesinas de los Municipios de La Mutiscua, Silos y Arboledas, aledaños al Páramo, es un conflicto por el recurso *agua*, ya que de allí nacen las fuentes hídricas que requieren para el consumo humano y sus actividades agrícolas y pecuarias. Para los pequeños mineros, agricultores mixtos que combinan agricultura con pequeña minería y que están asentados principalmente del lado de Santander en los Municipios de California, Vetas, Suratá, Matanza y Tona, es un conflicto generado por el *uso del suelo y el subsuelo* en torno al Proyecto minero, Angosturas, entregado en concesión, para la explotación de oro y plata, a las transnacionales Grey Star Sources Ltda. y La Greystar Resources Limited Sucursal Colombia. Para los ambientalistas, entre los que se cuentan amigos del páramo, intelectuales y universidades es un conflicto por la *Biodiversidad del Páramo*.

Entre los impactos destacan que esta modalidad de explotación minera *Acaba con el agua, Acaba con el suelo, la flora y la fauna*; al decir del campesinado habitante de la zona de afectación, *la tierra debería ser para la producción y permanencia, y el agua*

139. Recordemos que el Páramo de Santurbán produce agua para una población aproximada de 2.2 millones de personas provenientes del área metropolitana de Cúcuta y Bucaramanga, más 30 municipios de la zona y cuenta además con un potencial hídrico para proveer agua a 10 millones de personas. En total son 57 lagunas que lo componen, de las cuales 22 se encuentran en Santander y 35 en Norte de Santander.

140. Este conflicto es bastante interesante porque en torno a él han confluído actores muy diversos, institucionales, sectores económicos nacionales, empresas de agua, campesinos, ambientalistas, estudiantes, entre otros.

para el consumo. A continuación recogemos impactos de manera desagregada como fueron expuestos en el taller de Bucaramanga.

Contaminación ambiental. La deforestación de la minería a cielo abierto, el uso de grandes cantidades de aguas superficiales y subterráneas que requiere la minería a gran escala y la utilización de materiales tóxicos, como el mercurio, dan lugar a cambios drásticos en el paisaje y producen un gran impacto ambiental negativo sobre los suelos, subsuelos y el agua, que en la mayoría de los casos son irreversibles.

Inseguridad alimentaria. Al disminuir el área sembrada dedicada a la economía campesina, disminuye la oferta de alimentos, se pierde la autonomía alimentaria, se alteran los circuitos alimentarios propios de la región y se entra a depender de alimentos traídos de otras partes, lo cual además encarece el costo de vida.

Prostitución y descomposición social generalizada, que es propia de los enclaves mineros.

Afectaciones a la salud humana. Las empresas mineras generan un desequilibrio social en la zona, cambiando el paisaje para sacar el producto. Todo esto ocasiona que se desvalore la tierra, que las personas trabajadores se enfermen y tengan un grave deterioro de la salud.

Para los californianos *el vuelco en la vida se debe a la multinacional: éramos una comunidad pacífica, tranquila hasta cuando llegó la gran empresa. Después llegaron los grupos armados, tras sus cuantiosos recursos* (Habitantes de California).

Conclusiones

El trabajo desarrollado durante el primer año en el Observatorio Nacional de Paz, avanzó en dos frentes. Por una parte, en un ejercicio de caracterización de los conflictos sociales territoriales que intervienen, alteran y muchas veces definen las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales de cuatro regiones del país: Nororiente, Centro, Suroccidente y Caribe. Y, por la otra, en la identificación y visibilización de los procesos sociales constructores de paz que se vienen gestando y desarrollando en las organizaciones sociales populares participantes del proceso.

La riqueza que caracteriza los encuentros sostenidos entre quienes participaron en los talleres locales y los seminarios regionales ha permitido desarrollar una propuesta analítica sobre los escenarios, actores y dinámicas de la conflictividad socioterritorial en Colombia. Dos momentos estructuran dicha propuesta. Uno, de corte metodológico, en el cual se proponen los elementos mínimos que se deben tener en cuenta para el estudio de los conflictos, estos son: articulación nación-región-territorio, multiplicidad

de variables, diversos campos y autonomías relativas, miradas territoriales y los rasgos históricos y contemporáneos de la conflictividad social. Y dos, de corte analítico que propone cinco ejes que permiten articular los conflictos sociales colombianos en el escenario contemporáneo: 1. Disputas por recursos naturales estratégicos; 2. Definición de una nueva espacialidad urbana y regional; 3. Conflictos por insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia; 4. Las multi-variables del conflicto interno armado en el territorio nacional, y 5. Movilizaciones sociales y nuevas propuesta de sociedad.

Consideramos que esta propuesta permite no solo avanzar en una construcción analítica amplia y compleja sobre los conflictos sino, especialmente, proporciona elementos de trabajo útiles para discutir los procesos de construcción y negociación de paz. Ahora bien, teniendo como marco de referencia los resultados y el acumulado de trabajo de este primer ejercicio, nos proponemos entrar en una segunda fase en la cual se pueda realizar un ejercicio de articulación y priorización de los conflictos, y de potenciación de los procesos sociales constructores de paz que desarrollan las organizaciones sociales populares en las cuatro regiones del país referenciadas. Este horizonte de trabajo del ONP ayudará a avanzar en los procesos de superación, cualificación o transformación de los conflictos, y en consecuencia en la construcción de la paz.

Nota del editor: El segundo momento titulado “Expresiones y caracterizaciones de los conflictos regionales. Miradas de los actores sociales populares” y que cierra la reflexión de esta primera parte del documento el lector lo puede consultar a continuación en la versión digital del CD que aparece en el archivo con el mismo nombre.

Referencias

Organizaciones sociales populares

Relatorías de los talleres locales y regionales realizados durante esta primera fase de trabajo del Observatorio Nacional de Paz.

Asociación Tierra de Esperanza –ATE-:

- Taller Ciénaga Grande realizado en Santa Marta el 25 y 26 de junio.
- Taller Montes de María realizado en Cartagena el 3 y 4 de julio.
- Taller Riohacha realizado en Sagecito el 21 y 22 de septiembre.
- Taller Cesar realizado en Valledupar el 24 y 25 de septiembre.
- Taller Tasajera realizado el 31 de agosto.
- Seminario Regional realizado en Barranquilla 20 y 21 de Octubre.

Corambiente:

- Taller Santander realizado en Bucaramanga el 22 y 23 de julio.
- Taller Magdalena Medio realizado en Barrancabermeja el 31 de julio y 1 de agosto.
- Taller Norte de Santander realizado en Cúcuta el 28 y 29 de agosto.
- Taller Santander realizado en Piedescuesta el 10 y 11 de diciembre
- Taller de Magdalena Medio realizado en Barrancabermeja
- Taller Regional realizado en Bucaramanga el 12 y 13 de noviembre

La Gotera:

- Taller Pasto realizado el 28 y 29 de mayo.
- Taller Putumayo realizado en Mocoa el 17 y 18 de octubre
- Taller Cauca realizado en Popayán el 29 y 30 de octubre
- Taller Caquetá realizad en Florencia el 24 y 25 de septiembre
- Taller Nariño Pasto 26 y 27 de noviembre; reunión de la Asociación de Usuarios Campesinos del Norte de Nariño, realizada en el municipio de Buesaco el 27 de noviembre; taller de Derechos Humanos en el municipio de Tumaco, convocado por el Sindicato de Maestros del Pacífico Nariñense y taller de “caracterización del conflicto y propuestas de paz” de la comuna 5 del municipio de Pasto, realizado con jóvenes el 22 de noviembre en el barrio Chambú.
- Seminario regional – Encuentro Surcolombiano realizado en Neiva el 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre.

Planeta Paz:

- Taller Eje Cafetero realizado en Pereira el 3 y 4 de julio.
- Taller Tolima- Huila realizado en Cajamarca el 23 y 24 de julio
- Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Duitama el 21 de agosto de 2010
- Talleres itinerantes realizados en Bogotá, sedes de Planeta Paz y de organizaciones Tunjuelo, Cerro Norte, Centro y Mesa Cerros entre agosto y septiembre.
- Taller Huila realizado en La Rivera- Huila el 14 y 15 de noviembre.

- Taller Cundinamarca – Boyacá realizado en Bogotá el 5 y 6 de noviembre
- Taller Eje Cafetero realizado en Pereira el 27 y 28 de noviembre.
- Taller Mesa Cerros realizado en Bogotá el 30 de noviembre.
- Seminario Regional Cundinamarca- Boyacá realizado en Bogotá
- Seminario Regional – Encuentro Surcolombiano realizado en Neiva el 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre

Prensa

Seguimiento diario a nivel nacional y regional de Prensa entre los meses de Abril de 2010 a Enero de 2011.

Fuentes internacionales: Rebelión www.rebellion.org

Fuentes nacionales: El Tiempo, El Espectador, Revista Semana, Portal Verdad Abierta, Semanario Voz

Fuentes regionales: En Nororiente tenemos prensa rural, Diario la opinión, Vanguardia Liberal, El Frente. En Caribe: El informador, Diario del Magdalena, El heraldo, El universal. En Suroccidente: Noticias Consejería Mayor Consejo Regional del Cauca – CRIC, Periódico la Nación, Paz desde la base, El editorial amazónico, Diario del Sur, Prensa rural, Noticias de Red de Derecho y Desplazamiento. En Centro: El nuevo día, La nación, Diario el otún, La tarde.

Informes

Informes regionales del observatorio de derechos humanos de la vicepresidencia de la república <http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documents/2010/laguajira/guajira.pdf> (otros)

Informe del Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz, sobre La evolución de las estructuras armadas en el período post-desmovilización: pasado, presente y futuro. Elaborado por: Frédéric Massé, Juan Munévar, Eduardo Álvarez Vanegas y William Renán. 2010

Informe de la corporación compromiso sobre derechos humanos y derechos internacional humanitario 2009.

Informe de la corporación nuevo arco iris, seguridad y conflicto 2010.

Informe de Human Rights Watch, Herederos de los Paramilitares, Febrero de 2010. <http://www.hrw.org/es/node/88063/section/7>

Páginas web consultadas

www.verdadabierta.com

www.cinep.org

<http://www.nuevoarcoiris.org.co>

www.onic.org.co

<http://plataformasur.blogia.com/>

www.ilsa.org.co
www.justapaz.org
www.asambleaporlapaz.com
www.convergenciagnoa.org
www.redprodepaz.org
www.codhes.org

Páginas oficiales

Agencia Nacional de Hidrocarburos www.anh.gov.co
Departamento Nacional de Planeación www.dnp.gov.co
Presidencia de la República www.presidencia.gov.co
Ministerio de Minas y Energía www.minminas.gov.co
Ministerio del Medio Ambiente www.minambiente.gov.co
Ministerio de Defensa www.mindefensa.gov.co

Producción del Observatorio Nacional de Paz y de líderes que participan en el proceso

Documentos mensuales de análisis de conflictos que pueden ser consultados en la página del observatorio www.observapaz.org

- Cultivos de uso ilícito en el Suroccidente colombiano
- Conflicto de Suárez Cauca
- Conflicto armado Magdalena
- Caracterización territorio sierra
- Caracterización Ciénaga
- Intervención Yukpa
- Mensaje de los pueblos indígenas de la SNNS, Cayetano.
- Paramo Santurban
- Conflicto hidrosogamoso
- Agua
- Leche cruda
- Conflicto Quimbo
- Conflicto minero Bogotá
- Conflicto cerros norte
- Colosa

Bibliográficas

ARIAS, Andrés; ARDILA, Laura (2003). Military expenditure and economic activity: the colombian case. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

AVILA Ariel, La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC. Revista Arcanos No 15, Corporación Nuevo arco iris, Bogotá, 2010.

- BANCO MUNDIAL (1998). Colombia. Economic and social development issues for the short and medium term. Report No. 18394-CO, November 18, 1998. Colombia, Ecuador, and Venezuela Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region.
- BOURDIEU, Pierre (1998). "Contra el fatalismo económico". En: NET Left Review (Londres) No. 227, enero-febrero de 1998.
- CANO, Carlos (2010). Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia. Borradores de Economía, No. 607. Banco de la República, Colombia.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2008). "Gasto en defensa y seguridad: un debate útil". Revista Economía Colombiana, Edición 322, Enero de 2008.
- DEBUYST, F. (1996). "Globalización y política". En: Autores Varios. El nuevo orden global. Dimensiones y perspectivas. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2006). Visión Colombia II Centenario: 2019. Departamento nacional de Planeación, Presidencia de la República. Editorial Planeta, Bogotá.
- INTERBOLSA. Angostura a punto de despegar, 2010
- Mining Watch Canadá. Tierra y Conflicto.
- MOESEN, Wim; CHERCHYE, Laurens (1998). The macroeconomic performance of nations. Measurement and perception. Centre for Economic Studies, Catholic University of Leuven.
- MONCAYO, Edgard. (2008). "Globalización económica y desarrollo precario: una perspectiva andina". En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. No. 6, Diciembre de 2008. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- MONTENEGRO, Armando (1995). Economic reforms in Colombia. Regulation and deregulation, 1990-1994. World Bank Institute, Working Papers.
- OSBERG Lars (2005). "How should we measure the economic aspects of well-being". En: Review of Income and Wealth, Series 52, Numbre 2, 2005.
- OSBERG, Lars; SHARPE, Andrew (2002). "An index of economic well-being for selected OECD countries". En: Review of Income and Wealth, Series 48, Number 3, 2002.
- OSBERG, Lars (1985). "The measurement of economic well-being". En: D. Laidler (coordinador). Approaches to economic well-being. University of Toronto Press, Toronto.

- PORTOGONCALVEZ, Walter. Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad, Siglo XXI, México, 2001.
- PORTOGONCALVEZ, Walter. Os (Des) caminos do meio ambiente, Editora Contexto, São Paulo, 1990.
- RAMIRÉZ, Francisco. Tierra y minería el conflicto de Colombia Consultado el 18 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.peaceobservatory.org/es/9172/tierra-y-mineria-el-conflicto-en-colombia>
- REYES Posada, Alejandro. Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia, Ed Norma, Bogotá, 2009.
- SANTOS, Milton. A natureza do espaço, USP, São Paulo, 2008, p.63
- SANTOS, Milton. Economia Espacial, Ed USP, Sao Paulo 2003.
- SCHUSCHNY, Andrés y SOTO, Humberto (2009). Guía Metodológica diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Comisión Económica para América Latina CEPAL, Santiago de Chile.
- SEN, Amartya (1994). Human development index. Methodology and measurement. Occasional Papers, Human Development Report Office, UNDP.
- SETTERFIELD, Mark (2006). An index of macroeconomic performance. Department of Economics. Trinity College, Cambridge
- STEINER, Roberto; TRAVERSO, Víctor (Editores) (2010). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- STIGLITZ, Joseph (1998). “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”. En: Desarrollo Económico (Madrid) Vol. 38, No. 151.
- TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS. Sesión Colombia: Empresas Transnacionales y Derechos de los Pueblos en Colombia, 2006 – 2008. Audiencia sobre genocidio indígena, 2008.

2

El modelo de desarrollo, la
cuestión social y las políticas
públicas en Colombia

Antecedentes y panorama general
de las apuestas económicas y
sociales en el gobierno de
Juan Manuel Santos (2010-2014)

En esta segunda parte del texto presentamos un grupo de documentos que servirán de punto partida para analizar la manera como el modelo de desarrollo imperante en Colombia, las agendas legislativas y las iniciativas gubernamentales explican o tienen incidencia sobre los conflictos y las dinámicas de la conflictividad territorial en el país.

Este documento presenta una lectura descriptiva y valorativa sobre el *Modelo de Desarrollo en Colombia*, con el fin de establecer de forma precisa la relación entre las políticas macroeconómicas, el desarrollo de una agenda global y los propósitos de mantener un entorno estable y de relativa armonía social como elementos esenciales para garantizar la confianza de los mercados y recrear el ambiente institucional y de políticas adecuado para garantizar la acumulación y la generación de riqueza. La construcción argumentativa que describe el modelo de desarrollo hegemónico en Colombia deja las puertas abiertas para interpretar las acciones gubernamentales frente a temas claves como la política social, la tierra y la paz, no solo porque en estas dimensiones se trace la estrategia de defensa de los intereses del gran capital, sino porque permiten también ver la importancia que tiene resolver temas de la vieja agenda social para blindar la adecuada ejecución del modelo, en un contexto en que las riquezas naturales asumen un papel estratégico a nivel mundial.

El marco general de políticas que ha inspirado al modelo de desarrollo servirá de referente para analizar los *contornos de la cuestión social en Colombia*, y permitirá comprender el tránsito hacia la configuración de un Estado bélico-asistencial que ha desconocido la necesidad de intervenir en las dinámicas de generación y distribución de la riqueza, y se ha concentrado en la corrección superficial y compensatoria de lo que las relaciones de poder allí presentes han determinado. En este caso, se pondrá en evidencia que más allá de las premisas técnicas que niegan la posibilidad de la redistribución en el país, existe una apuesta política interesada en mantener una dinámica social regulada por un Estado asistencial, garante de la cooptación política de diversos sectores sociales y sustentado en la reproducción de una cultura política ajena a la defensa de los intereses colectivos del pueblo colombiano, en particular, de los sectores populares.

De este panorama general del desarrollo económico y social se desprende la necesidad de ubicar, en un tercer momento, los rasgos predominantes de la agenda legislativa, el *Plan de Desarrollo y el proyecto de sociedad* defendido por el actual gobierno. En este marco, se han sugerido dos líneas centrales de análisis: por un lado, la política fiscal nacional y subnacional y, por otro, las políticas de empleo e inclusión social. Ambos elementos que atañen directamente a las reivindicaciones del conjunto de sectores populares en tanto intervienen de forma particular en las condiciones de pobreza y exclusión que han caracterizado el país. Será notoria en este caso la pretensión de garantizar los derechos del capital en contravía de los derechos económicos y sociales de los colombianos.

Igualmente, se presentarán las apuestas en materia de competitividad, ciencia y tecnología, infraestructura, comercio internacional y política exterior. Todas ellas consistentes con la profundización de un modelo de desarrollo que explica la tendencia de la economía colombiana hacia la reprimarización, y que se presume acabado mediante la juridización –constitucional- de unos gobiernos que hasta el momento habían centrado sus expectativas de estabilidad y consolidación política en el fortalecimiento de la tecnocracia y en el debilitamiento progresivo de los sectores sociales.

TENDENCIAS GENERALES DEL MODELO DE DESARROLLO EN COLOMBIA: LA MODERNIZACIÓN Y EL CAMINO HACIA EL MODELO REPRIMARIZADOR Y EXTRACTIVISTA

El surgimiento y las apuestas del modelo de desarrollo predominante

El camino hacia el modelo actual de globalización y desarrollo fue definido por diversos factores internacionales y regionales que emergieron durante las décadas de 1970 y 1980. Las olas de autoritarismo en América Latina, el ascenso del neoconservadurismo en Inglaterra y Estados Unidos, la crisis de la deuda que afrontaban los países del Sur y la ampliación del campo de acción del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial permitieron el establecimiento de nuevas relaciones de fuerza en el ámbito internacional y, en consecuencia, una evolución decidida hacia la implementación de las tesis neoconservadoras en la esfera del desarrollo.

Junto con el autoritarismo, el endeudamiento de los países del Sur se convirtió en el instrumento más importante para definir las relaciones Norte-Sur y en el mejor mecanismo para obligar a los países del Sur a asumir un nuevo modelo de desarrollo con objetivos bien definidos: “debilitar todos aquellos elementos cuyo poder descansaba en una gestión estatal del desarrollo, y ampliar el espacio de poder de los medios ligados al capital privado, nacional e internacional” (Peemans, 1996: 16). El ajuste demandado por este nuevo modelo de desarrollo afectó negativamente a los regímenes

progresistas y populistas. Así mismo, los criterios de condicionalidad para la ayuda que determinaron las directrices que debían seguir los países definieron las políticas de desarrollo dentro de la lógica financiera internacional y el equilibrio macroeconómico, inscribiendo así el concepto de desarrollo dentro de los límites del ajuste, la internacionalización y la valorización del capital.

La modernización fue asumida como el paradigma de estos modelos de desarrollo. Esta teoría aparece en la segunda posguerra con el fin de enfrentar las influencias comunistas de la época y proponer un marco teórico que mostrara un camino de desarrollo consistente con mejoras a nivel económico, social y político en el tercer mundo. Este camino estaba predefinido por el tránsito histórico seguido por los países occidentales desarrollados. El desarrollo económico de mercado y la democracia anticomunista y procapitalista constituyen los pilares del modelo.

“La modernización se entiende como el proceso que lleva las sociedades tradicionales hacia la modernidad y que se refleja en una serie de cambios generales: urbanización, industrialización, secularización, racionalidad, diferenciación social, aumento del alfabetismo, extensión de los medios de comunicación, mayor control del entorno natural y social, crecimiento económico, una más compleja división del trabajo, un desarrollo político expresado en mayor movilidad social y mayor participación política (...) Aunque cualquier unidad social puede ser objeto de un proceso de modernización, éste debe relacionarse ante todo con la construcción de Estados nación, otra de sus características esenciales (...) Huntington resume en nueve las características del proceso de modernización: 1) revolucionario, por la magnitud de los cambios inducidos en el paso de una sociedad tradicional a la sociedad moderna; 2) complejo, pues involucra diferentes áreas de la vida social; 3) sistémico, dado que las transformaciones en un factor conducen a la transformación de otra serie de factores; 4) global, en tanto se extiende desde las sociedades occidentales hacia las no occidentales; 5) lento, requiere de algún tiempo, aunque para las sociedades en proceso de modernización parezca que los tiempos son más cortos que en las sociedades occidentales; 6) compuesto de diversas fases, donde cada paso puede ser bien identificado; 7) homogenizador, pues al final homogeniza a los diferentes tipos de sociedades tradicionales; 8) irreversible, puesto que a pesar de las posibles interrupciones y retrocesos conduce a una sociedad secular; y 9) progresivo, dado que, al final y a pesar de los traumas que produzca, trae el bienestar cultural y material” (Bula, 1996: 71-72).

Al tomar como modelos ideales de desarrollo a los países occidentales avanzados, la modernización se presenta como una teoría inspirada en las tesis del evolucionismo social y la linealidad histórica: aquellos países que no la adopten, están condenados a desaparecer. Con esto, la modernización se reconoce a sí misma como un proceso que, en sus vertientes más ortodoxas, concibe al capitalismo occidental y sus valores como el objetivo teleológico de los países en desarrollo y que, en conjugación con la noción de modernidad, se idealiza como “fin de la historia”.

La solidez que ofrecía el carácter interdisciplinario de este concepto le permitía concebirse como un proceso global e interdependiente que integraba a la vez la cultura, las instituciones y la política, la sociedad y la economía. En primera instancia, el desarrollo fue comprendido en términos de *modernización nacional*. Se buscaba dejar atrás los rasgos de las sociedades tradicionales e impulsar procesos de autonomía de las instituciones políticas, secularización de la cultura, diferenciación social, división del trabajo y aumento de la inversión. Posteriormente, el desarrollo fue concebido en términos de *neomodernización global*. El desarrollo dependía ahora de la internacionalización de la economía, del crecimiento económico obtenido de la apertura económica y del tránsito hacia regímenes democráticos y pluripartidistas en oposición a regímenes de partido único y de economía centralizada de tipo socialista. De esta manera, el nuevo paradigma de desarrollo se sostuvo sobre los pilares de la democracia de mercado y la internacionalización económica. Estas premisas determinaron el acercamiento de América Latina a los componentes de un modelo de desarrollo sustentado en la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos. El decálogo de políticas basadas en la desregulación y liberalización de los mercados consignadas en el Consenso de Washington (1990) se corresponde con este modelo de desarrollo (Williamson, 1990).

La implementación de estas nociones de desarrollo fue agenciada por élites locales y clases medias que tomaron como referencia el modelo económico del Norte y que buscaron consolidarse y beneficiarse de los principios de desregulación y privatización. En consecuencia, el Estado se vio seriamente debilitado en sus facultades para regular la acumulación y organizar cierta redistribución de los resultados del crecimiento, independiente de los grados en los cuales hubiese avanzando. La ampliación del papel y la autonomía de la empresa privada y el desmantelamiento de los servicios y el gasto público sirvieron también como catalizadores para acentuar la disminución de las capacidades estatales. Por su parte, las economías del Norte configuraron su funcionamiento a través de nuevas formas de interpenetración entre el capital financiero e industrial, la inclusión de enormes paquetes tecnológicos en los procesos de producción y la adquisición de elevados niveles de competitividad e ingresos. El contexto de competencia más agresiva abierto por la internacionalización reforzó la concentración económica y la emergencia de alianzas y relaciones de cooperación.

Junto con las economías exitosas del Norte, las organizaciones multilaterales, las empresas transnacionales y las coaliciones entre capital financiero e industrial, se configuró una red trasnacional sostenida y dominada por “polos económicamente exitosos”, que configuran el carácter del espacio político internacional. Este espacio político internacional es caracterizado por la interdependencia de sus actores, por las reducidas capacidades del Estado y la democracia para controlarlo, y por la preeminencia de polos exitosos que determinan la evolución de la acumulación capitalista globalizada e influyen sobre las decisiones políticas. Los polos intentan insertarse

en las redes internacionales de acumulación y la conformación de polos exitosos se convierte en una prioridad nacional a la cual deben someterse las aspiraciones de los demás actores sociales¹.

A nivel global este proceso de transformación se vinculaba con la crisis del modelo fordista de acumulación y con la consideración de la internacionalización de las economías centrales como causa y solución de dicha crisis. En efecto, entre 1946 y 1975 se presentó un rápido crecimiento de las economías centrales gracias a los adelantos tecnológicos, el aumento de la productividad, la generalización de normas de consumo y producción, la emergencia de formas institucionales de contrato colectivo del trabajo y el crecimiento de los salarios reales. Este periodo histórico estuvo fundamentado en el modelo fordista de producción y consumo en masa. No obstante, las características del modelo fordista redundaron en la minimización de las diferencias de productividad entre Estados Unidos, Japón y Europa, generando el aumento de la competencia entre estos centros de producción y haciendo obsoletos los lineamientos que fundamentaban al fordismo mismo. En consecuencia, el aumento de la competencia entre los principales centros económicos del mundo generó el cuestionamiento de las formas de producción estandarizadas y el alto nivel de los salarios reales, y acentuó la importancia de la inclusión de los adelantos tecnológicos en los circuitos productivos.

Sumado a la elevada competencia que caracterizó las relaciones económicas entre los principales centros de producción, el drástico crecimiento de los precios del petróleo desató la crisis del modelo fordista de producción. La crisis del petróleo afectó a los importadores produciendo desempleo y disminuyendo la tasa de ganancia, lo cual obligó a los gobiernos centrales a implementar políticas presupuestales expansionistas que no lograron sus objetivos en términos de empleo y reactivación, y sí sumieron a las economías en graves problemas de inflación. Se dio origen a un fenómeno económico desconocido: la estanflación (recesión más inflación). La internacionalización de las economías centrales aparece entonces como la causa del desmoronamiento del modelo fordista, dado que la apertura a la economía internacional contrastó con los procesos de acumulación extensiva, el desarrollo del mercado interno, la regulación salarial, el desarrollo del sindicalismo, la capacidad adquisitiva de los salarios y la creación de créditos de fomento, propios del modelo.

Paradójicamente, en el contexto de la crisis del modelo fordista de producción, la internacionalización fue concebida, igualmente, como la solución a los problemas económicos que enfrentaban los países. En efecto, con el ascenso al poder de gobiernos conservadores de corte monetarista a comienzos de la década de 1980, se inició un proceso de implementación de políticas tendientes a deslocalizar y concentrar simultáneamente los procesos productivos (redespliegue industrial y reindustrialización en el centro), definiendo así la nueva división internacional del trabajo y la posición supeditada de los países del Sur con respecto a los del Norte:

1. Bajo esta óptica, el Estado es definido como un elemento activo que atrae al capital y como un actor funcional a los dictámenes de expansión, acumulación y reproducción del orden capitalista internacional. Es, en definitiva, entendido en términos de "Estado-empresa". En palabras de F. Debuyst: "el Estado actuaría como una empresa, defendiendo las "partes nacionales" del capital de "sus" empresas frente a los demás Estados. Existiría una competencia entre Estados con características peculiares: se trataría por ejemplo, de una competencia entre la "empresa Italia", la "empresa Japón" la "empresa Alemania", etc. esta competencia se afirmaría entre las redes, o dentro de las redes, e incluso al interior de una misma sociedad: un grupo, con una matriz nacional dada, trataría de absorber las empresas de la sociedad" (Debuyst, 1996: 118). En la perspectiva jerarquizada de orden mundial de la red transnacional, el poder del Estado y la fortaleza de sus acciones resultan de su posición estructural dentro del sistema jerárquico de la globalización económica, y de las cuotas de mercado que permanecen bajo su dominio (Strange, 1996). Así, las posibilidades de acción y el poder que puede mantener el Estado depende de su posicionamiento dentro de la jerarquía encabezada por los polos de poder. Se presenta entonces una relación directa entre poder económico y poder estatal, pues el poder de acción política del Estado depende del poder que detenta en el marco de la transnacionalización y la conformación de una red global gobernada por polos económicamente exitosos.

2. Más que un modelo económico teóricamente coherente e históricamente estable, el neoliberalismo constituye una lucha por la hegemonía; es la expresión del reposicionamiento de la clase capitalista financiera durante los últimos cuarenta años: “El neoliberalismo es la expresión de la voluntad de una clase de propietarios capitalistas, las finanzas, de restablecer –en un contexto general de retroceso de las luchas populares- su ingreso y su poder, efectivamente disminuidos durante los treinta gloriosos (...) Esta reafirmación de poder y de intereses se expresa en la relación con los trabajadores, los administradores de las empresas, los responsables de las políticas económicas y sociales en los gobiernos y las instituciones públicas o parastatales tanto nacionales como internacionales” (Duménil y Lévy, 2007: 21). Este proceso, aunque económicamente poco armónico, ha sido indiscutiblemente efectivo en el plano político: “Podemos interpretar el proceso neoliberal como un proyecto utópico para materializar un diseño teórico para la reorganización de capitalismo internacional, o como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación del capital y restaurar el poder de las elites económicas (...) el segundo de dichos objetivos ha dominado en la práctica. El neoliberalismo no ha sido plenamente efectivo en restablecer las condiciones para la acumulación, pero ha sido bastante exitoso en restaurar o, como en algunos escenarios (como Rusia y China) crear, el poder de una élite económica” (Harvey, 2005: 19).

“Dado el crecimiento de los costos de producción en los países centrales, debido a la incapacidad de mantener el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo en las ramas industriales basadas en cadenas de montaje semiautomáticas, en procesos de producción profundamente taylorizados y utilizando mano de obra poco cualificada, la única solución para estas ramas de producción era su deslocalización hacia países de menores costos salariales. De esa forma los países centrales se concentrarían en los sectores industriales intensivos en capital y tecnología y los países de la periferia en las viejas ramas de la industria manufacturera; procesos que conducirían a una drástica remodelación de la división internacional del trabajo, a una aceleración en los intercambios entre el norte y el sur y por supuesto a una mayor participación de los países del sur dentro de la producción manufacturera mundial” (Misas, 1996: 173).

Las políticas macroeconómicas de corte restrictivo, la desregulación de los capitales, la debilidad sindical, la flexibilidad laboral, la mayor cualificación de la mano de obra, el surgimiento de nuevas formas organizacionales, la mayor participación en los mercados internacionales, la producción flexible y los profundos cambios tecnológicos se convirtieron en los nuevos paradigmas del desarrollo de los países. La producción flexible, diferenciada y de alta calidad marcó los nuevos derroteros del crecimiento económico. En resumen, “desde el inicio de la década de los años 80 se presentan de manera simultánea tres fenómenos: 1. Una hegemonía relativa de las visiones monetaristas de la inflación; 2. La consolidación de un nuevo sistema técnico sustentado en tecnologías de base microelectrónica y 3. Una nueva jerarquía comercial internacional” (Misas, 1996: 181).

El nuevo modelo de crecimiento económico basado en los elementos monetaristas constituyó, además, la base de un nuevo sistema financiero global, complejo, dinámico y jerarquizado². Las instituciones financieras, el poder de los acreedores y la condicionalidad sirvieron como catalizadores para la implementación del nuevo modelo de crecimiento en los países de la periferia. En este contexto, los países de América Latina se convirtieron en agentes sumamente vulnerables a choques externos, han implementado políticas de flexibilidad laboral, desregulación, privatización y apertura y, en general, han pasado de un modelo de desarrollo sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones hacia un modelo de crecimiento sustentado en la articulación a la economía internacional, que ha redefinido el ámbito del Estado y que ha sido coherente con el carácter del sistema financiero global (Autores Varios, 2009).

Es en este marco en que se cristaliza el decálogo de políticas que fijarían las coordenadas del modelo de desarrollo en América Latina: el Consenso de Washington. A continuación se plantean las prescripciones del Consenso, las críticas que ha suscitado y la respuesta que, nutrida por el neoinstitucionalismo, la teoría del capital humano y social, y las tesis nekeynesianas ha generado la nueva ortodoxia bajo las categorías de “Reformas de Segunda Generación”, “Posconsenso de Washington” y “Consenso de Barcelona”, todas inspiradas en los elementos básicos del Consenso inicial, ajustadas

principalmente a los problemas de pobre desempeño económico y vulnerabilidad e inadecuadas en términos de resolver estructuralmente los problemas acuciantes de economía política asociados a la distribución, la pobreza, el medio ambiente, el nivel empleo y la distribución a escala nacional y global.

El Consenso de Washington: recomendaciones de política

Al finalizar la década de 1980 ¿había un acuerdo generalizado alrededor de las políticas necesarias para restaurar el crecimiento económico en Latinoamérica y superar de manera definitiva la crisis de la deuda? Más que acuerdo total con respecto a las medidas específicas de política económica que se debían implementar, Williamson (1990) consideró que sí se percibía un consenso extendido relacionado con el paquete de reformas e instrumentos de política deseables y estratégicamente defendidos por Washington (es decir, por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los Think Tanks y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos). Según Williamson dicho consenso podría resumirse en el siguiente decálogo:

1. ***Déficit fiscal.*** Disciplina fiscal, establecimiento de relaciones entre nivel de endeudamiento y PIB, la política fiscal como instrumento de estabilidad macroeconómica. A menos que sea utilizado para financiar inversión en infraestructura productiva, un déficit presupuestal que exceda el 2% del PIB es prima facie evidencia de fallas de política.
2. ***Prioridades de gasto público.*** Relacionado con la disciplina fiscal y la reducción del gasto, enuncia la necesidad de priorizar el gasto público en elementos relacionados con la inversión en recursos humanos (salud, la educación, algunos subsidios e inversión pública). Resultaba imprescindible reducir los gastos en funcionamiento de la administración pública y concentrar los esfuerzos en los sectores desaventajados.
3. ***Reforma tributaria.*** Aunque se percibían diferencias en torno a la utilidad de aumentar o disminuir los impuestos, era claro el acuerdo en que el método más deseable para incrementar eficientemente el nivel de recaudo consistía en ampliar los impuestos básicos y moderar las tasas impositivas marginales.
4. ***Tasas de interés.*** Las tasas de interés debían ser determinadas por el mercado. No obstante, se consideraba necesario mantener tasas de interés real positivas para estimular el ahorro y frenar las salidas de capital. Tasas de interés moderadas impulsarían la inversión productiva y evitarían una amenazante deuda gubernamental.

5. **Tipo de cambio.** Los tipos de cambio debían ser determinados por las fuerzas del mercado y mantener una clara correspondencia con los demás objetivos de política macroeconómica. Sin embargo, la perspectiva dominante sugería que, sin importar los medios o la forma como era determinada la tasa de cambio, lo verdaderamente importante era alcanzar una tasa de cambio competitiva, que beneficiara el nivel de las exportaciones y, por esta vía, el crecimiento económico. En este sentido, se resaltaba la importancia de consolidar un modelo de desarrollo basado en el incremento de las exportaciones no tradicionales y no en la sustitución de importaciones.
6. **Política comercial.** Necesidad de implementar políticas económicas orientadas hacia el exterior. La apertura comercial constituía el eje fundamental de reforma en términos de política comercial. De esta manera se facilitaría la importación de los insumos requeridos para fortalecer el sector productivo doméstico. Se presenta un círculo virtuoso entre la importación competitiva de insumos para la producción y la posibilidad de diversificación de la base exportable de los países. El proteccionismo genera distorsiones, castiga a las exportaciones y genera pobreza.
7. **Inversión extranjera directa.** Su rechazo es considerado tonto. Resulta imprescindible para suplir las necesidades de capital, producir bienes necesarios para el mercado doméstico y contribuir a la diversificación de las exportaciones.
8. **Privatización.** La privatización reduce las presiones sobre los presupuestos gubernamentales; primero, por los ingresos que genera en el corto plazo y, segundo, por los gastos que le evita al gobierno en el futuro. Se percibe una creencia generalizada en que el sector privado es manejado más eficientemente que las empresas estatales, pues los incentivos que poseen los propietarios son mayores dada la apropiación personal de los beneficios.
9. **Desregulación.** La desregulación constituye un mecanismo para promover la competencia. El control a los precios, las barreras a las importaciones y la regulación laboral se erigen como barreras a la eficiencia y a la competitividad, alientan de manera directa la corrupción, fomentan los poderes de mercado y desestimulan la empresa naciente.
10. **Derechos de propiedad.** Los derechos de propiedad resultan sumamente importantes para la dinámica satisfactoria del sistema capitalista. La seguridad y estabilidad de los derechos de propiedad en América Latina constituía un objetivo de política inaplazable.

Sin embargo, es cuestionable la coherencia lógica y la convergencia intelectual que supuestamente representó el Consenso. Por ejemplo, Richard E. Feinberg insiste en que no es posible hablar de Consenso en el sentido pleno del término: es más adecuado referirse al decálogo en términos de convergencia alrededor de ciertos elementos generales deseables, pues son evidentes los desacuerdos y matices que emergen alrededor de temas más específicos relacionados con el papel del Estado, la importancia y erradicación del déficit fiscal, los mecanismos para impulsar el ahorro y la inversión, las prioridades del gasto público, la relación entre política impositiva, equidad y eficiencia, el volumen adecuado de deuda, las causas y significado de la fuga de capitales, la relación entre las tasas de cambio competitivas y la inflación, la rapidez de la liberalización comercial, las fuentes del desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente.

Otra perspectiva, más radical, consideró que en realidad no hubo ningún Consenso sino mucha *confusión*, pues los fundamentos intelectuales y teóricos que lo nutrieron carecieron de claridad y se percibieron como una conjunción de conceptos keynesianos, neoclásicos, neoliberales, con elementos de cooptación de lenguaje de estas corrientes e incluso del estructuralismo. No obstante, es claro que, tal como lo afirma Stanley Fischer, la divergencia alrededor de los elementos fundamentales del modelo de desarrollo era mínima, pues era evidente que el modelo de desarrollo se fundamenta en una economía orientada hacia el mercado y la integración mundial (Williamson, 1990).

En conclusión, la enunciación del decálogo inicial del Consenso de Washington se corresponde con antecedentes y circunstancias históricas bien definidas. No constituyen planteamientos teóricos suprahistóricos, surgidos de manera casual sin ningún tipo de prescripción u orientación política e ideológica. El interés por favorecer la inversión privada, dejar de lado cualquier modelo de desarrollo sustentado en el Estado y en el fortalecimiento de los mercados domésticos, el énfasis en la disciplina fiscal y las relaciones de condicionamiento que se presentan, constituyen el contexto específico en que las ideas económicas que maduraban desde tiempo atrás tuvieron la posibilidad de materializarse en prescripciones claras de política, destinadas a cambiar la realidad social del momento mediante el énfasis en algunas prioridades y el lanzamiento a la oscuridad de otras (como los problemas de distribución del ingreso). La estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la internacionalización de las economías se constituirían en los pilares sobre los que se edificaría la teoría de desarrollo hegemónica que inspiraría los lineamientos de la política económica en América Latina.

Los reacondicionamientos hacia una nueva ortodoxia

Los resultados ofrecidos por la implementación de las orientaciones del Consenso de Washington son totalmente desalentadores. El exiguo crecimiento económico, la

mayor vulnerabilidad de las economías, el aumento de la inequidad y, en general, la pobreza y el desempleo generadas a partir de las *recomendaciones*, alertaron sobre la necesidad de buscar una visión, esta vez, aparentemente más heterodoxa del desarrollo y mucho más consecuente con la realidad de los países del tercer mundo.

El fracaso de las políticas en términos de crecimiento sostenido y mejoramiento de las condiciones de bienestar - además de la paradoja que representaba la situación de varias naciones del sudeste asiático-, forzaron a los académicos e instituciones comprometidas con el Consenso hacia la reflexión. Los factores determinantes de los resultados obtenidos a lo largo de casi diez años de reformas tenían que ser revisados, pero, ante todo, reformulados. Si las reformas no reportaron los resultados esperados -se argumentaba- se debió a que no fueron lo suficientemente rápidas ni agresivas. La profundización de las reformas aparecía como la mejor alternativa. Sin embargo, la emergencia y el fortalecimiento de las teorías asociadas a la *economía de la información* y los *costos de transacción y de transformación* representarían, para este momento, la interpretación más aceptada. De hecho, estas modas teóricas se erigieron como la alternativa sucesora del ahora viejo Consenso.

La nueva perspectiva, en lo fundamental, reconocía los fallos inherentes al mercado y las externalidades negativas, rescataba el rol sustancial que jugaban las *instituciones* en la economía y las proponía como la respuesta más idónea para resolver todas las vicisitudes. Igualmente, reconocía la gran importancia que adquiriría el *capital social* como factor determinante en los procesos de desarrollo.

Desde esta perspectiva, la atención debía concentrarse ahora en ciertos aspectos específicos: la independencia de los bancos centrales, la vigencia de los derechos de propiedad, el imperio de la ley, la corrupción de los aparatos burocráticos, la naturaleza de los procesos electorales y la estabilidad del régimen político y constitucional (Perry, 1998b). Era urgente abandonar la idea de *complementariedad débil* entre Estado y mercado (una relación limitada a la inversión en infraestructura y al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica) para avanzar hacia una lógica de *complementariedad fuerte*. La forma del Estado y las instituciones en general -vistos como estructuras de incentivos para alcanzar el óptimo desempeño económico- deberían funcionar a la manera de garantes en los procesos de acumulación y reproducción del capital. El resultado: un Consenso de Washington aumentado que debía introducir estas cuestiones como la característica principal de las Reformas, también conocidas como de *Segunda Generación*.

Para Williamson, la construcción y el mantenimiento de las instituciones serían indispensables para garantizar una óptima canalización del gasto social y la adecuada supervisión del sistema bancario. En el fondo se trata de un cambio en el enfoque político: “fortalecer una serie de instituciones estatales estratégicas en lugar de reducir un Estado sobresaturado” (Williamson 1998: 60). El fortalecimiento institucional contribuirá entonces a un crecimiento económico más rápido y equitativo. Las supuestos de esta interpretación, sin embargo, demandarían algunas condiciones:

un banco central independiente encargado de la política monetaria y cambiaria; una comisión presupuestaria encargada de los asuntos de política fiscal; tribunales de justicia preocupados por los derechos de propiedad con independencia frente al poder ejecutivo y, por último, misiones –al estilo del *Plan Marshall*– encargadas de fomentar la industria competitiva, eficiente y tecnológicamente adecuada.

En esta misma perspectiva, Perry (1998a) considera que las denominadas Reformas de Segunda Generación constituyen un programa que abarca “cinco esferas normativas y generales”: inversión de buena calidad en capital humano, mercados financieros eficientes, mejora del entorno legal y reglamentario, sector público y gobierno de “buena calidad” y fortalecimiento fiscal. De acuerdo con Perry, estas reformas implican importantes reformas institucionales.

La demanda por los arreglos institucionales en las que insisten tanto Williamson como Perry está enmarcada en el grave contraste entre la mayoría de los países de la región, atrasados desde el punto de vista de un supuesto *desarrollo institucional* frente a otros países del mundo. La mayoría de los países en desarrollo y, característicamente, los países de América Latina, decidieron abrir su economía al comercio, las inversiones y los flujos de capital sin un marco institucional adecuado. La inadecuación institucional conducía a que los potenciales beneficios de la globalización se concentren demasiado, agravando las inequidades y las tensiones sociales en lugar de mitigarlas. A pesar de la manifiesta preocupación mostrada por la inversión en recursos humanos, la nueva perspectiva no cuestiona los elementos fundamentales del Consenso original. En efecto, se limita a ajustar los problemas del modestísimo desempeño económico y la vulnerabilidad mediante la inclusión de coordenadas *neo-institucionalistas* en las recomendaciones de política, ignorando las soluciones a los problemas acuciantes de la economía política asociados con la distribución del ingreso, la pobreza y el nivel empleo a escala nacional y global.

Si se complementa esta visión con la propuesta realizada por Stiglitz (1998) en relación con las categorías de *capital humano* y *capital social*, se definen los contornos del “Posconsenso de Washington”: una perspectiva más amplia e integral que sin cuestionar frontalmente las prescripciones del Consenso *inicial* y apropiándose del avance que representó el Consenso aumentado, introduce los elementos del ajuste, la secuencialidad y la mayor flexibilidad en los temas asociados con la disciplina monetaria y fiscal, la apertura de los mercados de bienes y financieros, las metas generales del desarrollo y la competitividad (Stiglitz, 2002). Así, el Posconsenso instala con profundidad y potencia los conceptos institucionales y de capital social y, a la postre, redescubre los elementos sociales básicos del desarrollo comprendido como un proceso de transformación social.

Las recomendaciones de política realizadas por el Consenso de Washington al comienzo de la década de los noventa estuvieron, de acuerdo con Stiglitz, *exclusivamente* relacionadas con la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y la correcta fijación de los precios. Por esa razón, resultan incompletas y en ocasiones

“equivocadas”. Para acceder a niveles más altos de desarrollo es necesario re-conceptualizar el desarrollo. Si el desarrollo es comprendido desde una perspectiva amplia y se integran los objetivos de *crecimiento económico y desarrollo sostenible, equitativo y democrático* resulta imprescindible renovar los instrumentos de política. Las metas relacionadas con la redefinición del papel del Estado en el desarrollo económico y la materialización de una *segunda generación* de reformas que garanticen la competencia, el acceso a la educación y la transmisión de tecnología, serían, en consecuencia, ineludibles.

En términos concretos, esta versión redefine los instrumentos que permitirían el mejor funcionamiento de los mercados dentro de la “complementariedad” Estado - mercado para alcanzar así el éxito de los objetivos asociados con la educación, el medio ambiente, la democracia y la tecnología. (i) El control a la inflación, (ii) el sostenimiento de los déficits presupuestarios y (iii) la consolidación del sistema bancario y financiero serían las *condiciones necesarias* para garantizar el desarrollo integral de los países. Mientras tanto, (iv) la reforma financiera, (v) la creación de una economía de competencia menos estrecha y con más alcances que la simple privatización, (vi) un gobierno complementador de los mercados, (vii) más efectivo y con mayor capacidad administrativa y técnica, sostenido a partir de una división clara de los poderes públicos y el fortalecimiento del sistema judicial, junto con salarios competitivos para los funcionarios públicos, hacen parte de las *condiciones suficientes* para acceder con éxito a los resultados.

Estos instrumentos reformulados y ampliados por Stiglitz deben estar en correspondencia con metas que trasciendan la estrechez de los propósitos centrados en el simple crecimiento económico. Se requiere, por lo tanto, promover un *modelo integral* sustentado en el *desarrollo sostenible, equitativo y democrático*:

“El Consenso de Washington abogó por el uso de una pequeña serie de instrumentos (que incluían la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y las privatizaciones) para alcanzar una meta relativamente estrecha: el crecimiento económico. El post-Washington Consenso reconoce tanto que necesitamos una serie más amplia de instrumentos como que nuestras metas de desarrollo son mucho más amplias. Pretendemos incrementos en los estándares de vida – comprensivo de una educación y salud mejoradas - y no sólo incrementos en la medida del PIB. Perseguimos desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, disfrutan los frutos del desarrollo. Y perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afectan sus vidas” (Stiglitz 1998, 49).

Así, este modelo establece una relación compleja y, a veces conflictiva, entre valores de democratización, equidad, protección ambiental y crecimiento. El mantenimiento

de los equilibrios entre las metas requiere, de hecho, de un refinado modelo de elaboración de políticas así como el establecimiento de prioridades como base para la acción. La materialización del desarrollo pasa necesariamente por la promoción del capital humano y del capital social, la protección al medio ambiente y la inversión en tecnología e inversión y desarrollo.

Stiglitz considera que el Consenso debe ser también “post-Washington”. El nuevo Consenso no puede ya basarse en Washington. Es preciso rechazar el escenario cerrado en el que se definió el decálogo inicial, conformado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los grupos y las autoridades influyentes en Estados Unidos: “Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas” (Stiglitz 1998: 52).

El giro propuesto por Stiglitz, ¿es realmente un cambio?, ¿un nuevo paradigma? o, simplemente, ¿se presenta como una perspectiva aún más poderosa e integral? El concepto de desarrollo comprendido desde el cambio social que involucra otras esferas de la sociedad (la política, el medio ambiente, etc.) da muestras que la alternativa del Posconsenso de Washington está firmemente dispuesta a convertirse en la nueva ortodoxia. Esta vez, provista de mayores alcances, instrumentos y metas mucho más amplias para el desarrollo. ¿Será capaz de absorber y sofocar cualquier tipo de modelo alternativo u opuesto? Si se exploran – aunque sea tenuemente – otras alternativas se harán evidentes sus límites. Sobre todo, el carácter de su enfoque y su clara cercanía con los preceptos del Consenso original. Pues si el *consenso original* era reduccionista, el post-consenso todavía es reducido. Los enfoques poskeynesianos y de economía política del desarrollo, así lo confirman (Davidson, 2003; Fine, 2003).

Es por esto que muy rápidamente los contornos definidos por esta nueva ortodoxia serían ampliados nuevamente: ante la inestabilidad en el crecimiento económico, el aumento progresivo de la pobreza y la desigualdad, y la muy férrea restricción macroeconómica que enfrentaban las economías en términos de sus posibilidades para enfrentar el ciclo económico, el Consenso de Barcelona (2004)³ reivindicó la dimensión anticíclica de la política económica y reiteró la validez de los pronunciamientos realizados desde el Posconsenso de Washington. Siete fueron sus prescripciones:

- Calidad de las instituciones políticas y buen gobierno.
- Políticas macroeconómicas contracíclicas, aunque manteniendo políticas financieras, monetarias, fiscales y de deuda prudentes.
- Autonomía en el diseño de las políticas de desarrollo: cada país en desarrollo debe tener el margen suficiente para decidir acerca de las políticas idóneas para lograr un mayor desarrollo, habiendo identificado previamente sus principales limitaciones a un mayor crecimiento económico.
- Mayor promoción del desarrollo por parte de los acuerdos e instituciones multilaterales de comercio.
- Reforma de los acuerdos y organismos financieros internacionales, y tránsito hacia una nueva gobernanza mundial “Post-Washington”.

3. En septiembre de 2004, 16 reconocidos economistas se reunieron en Barcelona y emitieron un nuevo consenso que refleja sus puntos de vista sobre el crecimiento y el desarrollo. Dichos economistas compartían una innegable simpatía por las ideas neokeynesianas: Oliver Blanchard, Guillermo Calvo, Daniel Cohen, Stanley Fisher, Jeffrey Frankel, Jordi Galí, Ricardo Hausmann, Paul Krugman, Deepak Nayyar, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz, Andrés Velasco, Jaime Ventura y John Williamson (Banco Mundial, 2005).

- Necesidad de regular los movimientos de personas.
- Diseño y aplicación de políticas nacionales e internacionales que garanticen la sostenibilidad medioambiental.

Esta reconfiguración neokeynesiana demanda, igualmente, la construcción de un *nuevo orden económico mundial de hegemonía compartida*. En efecto, la presencia de China, India, Brasil y Rusia y los síntomas de agotamiento del sistema edificado sobre Estados Unidos, Europa y Japón muestran la necesidad de avanzar hacia un modelo capitalista más extensivo, flexible y menos dependiente de la suerte de estos tres últimos países. La teoría que sirve de base para la estructuración de este nuevo orden económico internacional es la teoría de la interdependencia (en ocasiones definida como institucionalismo neoliberal)⁴.

No obstante, los verdaderos límites y alcances de la política de desarrollo y sus reacondicionamientos en términos del tránsito del Consenso de Washington de 1990 al Consenso de Barcelona de 2004 sólo se hacen manifiestos si se analizan los resultados de las mismas. A continuación se presentan las principales consecuencias que sobre las economías de la región andina ha generado la implementación del modelo de desarrollo anteriormente descrito. Con ello queda identificado el contexto general de modelos de desarrollo, políticas y resultados dentro del cual Colombia ha realizado una apuesta clara –aunque no consensuada– hacia la reprimarización de la economía y la consolidación de un modelo extractivista. Este tema será tratado en la última sección del documento.

Consecuencias del modelo de desarrollo predominante: desigualdad, globalización asimétrica, desarrollo precario y reprimarización

Al realizar una evaluación de los efectos económicos y sociales de la inserción de América Latina en la economía global, es importante determinar el origen del aumento de las brechas entre los países avanzados y las economías pobres en los temas de crecimiento económico, comercio internacional, financiamiento del desarrollo y equidad social. Igualmente, resulta fundamental no perder de vista que dicha inserción ha estado determinada por las prescripciones de política inspiradas en el Consenso de Washington y sus reajustes históricos. Bajo estas premisas Moncayo (2008) realiza una valoración de los resultados de la internacionalización de las economías de la región –particularmente en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– sobre los cuatro aspectos anteriormente señalados para los últimos veinte años y demuestra la configuración de un modelo de globalización crecientemente asimétrico, empobrecedor e incompleto.

En materia de *crecimiento económico*, por ejemplo, desde la década de 1970, y después de la larga onda expansiva que siguió a la segunda posguerra (“Los Treinta Gloriosos”), se ha percibido una disminución de los ritmos de desempeño económico

4. El institucionalismo neoliberal trasciende el determinismo de poder propio del realismo internacional al indicar la importancia de las instituciones internacionales y los procesos de negociación y, simultáneamente, evita el radicalismo liberal que induce a pensar en un papel insignificante del Estado: “Los institucionalistas neoliberales aceptan una versión de los principios liberales que evita el determinismo y que subraya la significación generalizada de las instituciones internacionales sin denigrar el papel del poder del Estado” (Keohane, 1993: 29). Particularmente para Estados Unidos y, en general, para el mundo en su totalidad, el carácter complejo de la política mundial impone nuevos retos relacionados con la posibilidad de establecer nuevas reglas y procedimientos que gobiernen la interdependencia. La posibilidad de encontrar mecanismos de regulación y organización internacional según Keohane y Nye (1988), debe sustentarse en el liderazgo mundial compartido; es decir, en la instauración de regímenes internacionales legítimos y coherentes con las relaciones de poder sostenidas entre los Estados y los demás actores internacionales. De acuerdo con Keohane, la posibilidad de minimizar los costos recíprocos que genera la interdependencia y la generación de beneficios mutuos se fundamenta en la instauración de un orden global que, sustentado en los intereses y el poder de los actores más influyentes, sea capaz de generar beneficios para todos los actores y, en este sentido, mantener la legitimidad y la estabilidad de la política mundial.

a escala global y por grupos de países. En este contexto, a pesar de la profundización del proceso de globalización en los decenios 1980-1990 los países latinoamericanos han registrado un desempeño económico pobre, que ha estado incluso por debajo de los promedios mundiales (Cuadro 1).

Además del pobre desempeño económico, las cifras muestran que la hipótesis neoclásica de la convergencia⁵ en el crecimiento económico no se presenta y que, por el contrario, se evidencia un proceso de creciente divergencia que indica que el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías avanzadas, en detrimento de las rezagadas. “La inferencia lógica de la operación de estos mecanismos de causación circular acumulativa es que la acción de las fuerzas del mercado, antes que producir convergencia entre los países, conduce inexorablemente a la intensificación de las desigualdades entre ellos (polarización)” (Moncayo, 2008: 83).

Cuadro. 1. Tasas de crecimiento de la economía mundial 1950-2008

Periodo	Mundo	Países Desarrollados	Países en Desarrollo	América Latina	África	Asia	Medio Oriente	Europa Oriental
1950-1960	4,4	4,1	5,1	4,9	4,5	5,7	5,7	9,2
1960-1973	5,1	5	5,5	5,5	5	5,2	7,7	6,7
1973-1980	3,4	3,1	5,1	5,1	3,5	6,2	4,4	4,6
1980-1990	3,2	3,2	3,7	1,6	2,6	7	1,6	2,4
1990-2000	3,2	2,7	3,9	2,9	2,2	7,4	4,3	1,1
2000-2008	4,4	2,4	6,8	3,5	5	8,3	5,3	4,9

Fuente: Moncayo (2008).

5. “(...) una de las características centrales de los modelos neoclásicos es la hipótesis de convergencia: dados los supuestos de rendimientos decrecientes a escala de los factores (capital y trabajo) y de movilidad de los mismos, el capital tenderá a migrar desde donde es más abundante (países ricos) y tiene rendimientos decrecientes, hacia donde es escaso y puede obtener mejor remuneración (países pobres). El trabajo, por su parte, tenderá, por las mismas razones, a desplazarse en el sentido inverso. Lo anterior significa que si la única diferencia entre las economías en el mundo real fuese el stock de capital por trabajador, se deberían observar unas tasas de crecimiento en las economías pobres más altas que en las ricas. Es decir, en el largo plazo habría un proceso de convergencia entre los dos tipos de economías” (Moncayo, 2008: 83).

Esto es así también para las brechas en los niveles de ingreso entre las regiones ricas y las pobres. Tampoco se presenta convergencia ni siquiera entre los países de la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, con niveles de desarrollo semejantes. Incluso, al interior de los países, donde se esperaría cierto grado de similitud entre los parámetros tecnológicos, institucionales y legales, se presentan procesos de divergencia que han resultado comunes en América Latina, la Unión Europea, China e India (Cuadros 2 y 3).

La divergencia implica que el mercado resulta incapaz de reducir automáticamente disparidades, lo cual justifica la implementación de diversas formas de intervención pública, tanto en el terreno internacional, como en el interior de los países.

Cuadro No. 2. Comportamiento del PIB per cápita en el mundo según niveles de ingreso
(Dólares corrientes)

Clasificación de los países	1978	1982	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2004	2006
Ingresos bajos	200	280	270	350	430	382	430	536	584	650
Ingresos medianos	1.250	1.520	1.290	2.220	2.390	1.723	1.840	2.305	2.636	3.051
América Latina y el Caribe	...	...	...	2.180	...	3.770	3.280	3.729	4.157	4.767
Ingresos Altos	8.070	11.070	11.810	19.590	24.390	26.305	25.384	32.690	34.962	36.487
Ingresos altos/Ingresos bajos	40	40	44	56	57	69	59	61	60	56
Ingresos altos/América Latina	...	...	...	9	...	7	8	9	8	8

Fuente: Moncayo (2008).

Cuadro No. 3 Comportamiento del PIB por habitante en los países de la CAN
(Dólares a precios constantes del 2000)

País	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bolivia	870	948	996	990	992	996	1.015	1.034	1.059
Colombia	2.063	2.349	2.258	2.271	2.291	2.361	2.435	2.538	2.674
Ecuador	1.297	1.334	1.296	1.345	1.382	1.412	1.503	1.571	1.608
Perú	1.649	1.977	2.079	2.057	2.134	2.194	2.279	2.404	2.556
Venezuela	4.828	5.122	4.822	4.894	4.381	3.970	4.615	5.005	5.430
Promedio CAN	2.141	2.346	2.290	2.311	2.236	2.186	2.369	2.510	2.665
Venezuela/ Bolivia	5,6	5,4	4,8	4,9	4,4	4,0	4,5	4,8	5,1

Fuente: Moncayo (2008).

A la creciente divergencia en el crecimiento económico se suma el carácter altamente inestable de esta variable. La volatilidad en las tasas de crecimiento en América latina y los demás países en vías de desarrollo tiene su origen en el fundamento mismo de un modelo de desarrollo “hacia afuera”, basado en la internacionalización, la desregulación y la apertura de las economías. En efecto, son dos las explicaciones fundamentales de la inestabilidad en el crecimiento económico: por una parte, la mayor volatilidad de los mercados financieros internacionales y la integración de las economías nacionales a los mercados globales de capital han catalizado la propagación rápida de las crisis financieras y han incrementado el grado de vulnerabilidad de los países frente a choques externos. Adicionalmente, el canal de transmisión comercial y la enorme dependencia en relación con la economía de los Estados Unidos actúan como elementos decisivos en el momento de definir las causas del crecimiento inestable.

De aquí se concluye que el auge externo de las economías latinoamericanas dependerá de las condiciones excepcionales de financiamiento externo y de los precios favorables de los hidrocarburos y otras materias primas de origen mineral y agrícola.

VARIABLES que, bajo el modelo de desarrollo dominante, quedan por fuera del control de las autoridades económicas de los países en vías de desarrollo.

La caracterización inestable del crecimiento económico ha servido para visualizar dos aspectos más del proceso de inserción de América Latina en la economía mundial: *el comercio y el financiamiento del desarrollo*. A nivel mundial, ambos elementos han mostrado enorme dinamismo: “mientras el PIB y el comercio mundial crecieron entre los periodos 1980-88 y 1996-98 en un 60% y un 186%, los flujos de capital lo hicieron en un 1.114%” (Moncayo, 2008: 95). Específicamente, desde la perspectiva del comercio mundial es notoria su concentración en los países industrializados, el sudeste asiático y China, quienes explican el 80% de las exportaciones mundiales. Además, para América Latina ha quedado clara la poca correlación entre las exportaciones y el crecimiento económico, y la paradójica sensibilidad de las economías de la región frente a los cambios de dicha variable: “el crecimiento no responde elásticamente al aumento de las exportaciones, pero sí se resiente de inmediato con su contracción. El asunto es que no sólo hay razones (...) para poner en cuestión la asociación directa entre exportaciones y crecimiento, sino que está demostrado que en la primera fase de la globalización, el crecimiento económico fue el motor de la expansión del comercio internacional y no a la inversa” (Moncayo, 2008: 89).

Adicionalmente, la composición del comercio mundial muestra que las manufacturas de mayor intensidad tecnológica y mano de obra cualificada constituyen los bienes de mayor dinamismo. Por lo general, este comercio es intraindustrial y se segmenta en cadenas de valor que se integran a escala internacional. Lamentablemente, como se observa en el Cuadro 4, esta ha sido la categoría de la estructura exportadora con menor dinamismo en América Latina. Este hecho muestra una clara desventaja para la región e impone la necesidad de replantear las políticas de internacionalización para proponer políticas activas de transformación productiva, posicionamiento en los mercados internacionales, integración económica regional y consolidación de los mercados internos como estrategia de expansión de la actividad industrial. De lo contrario, el camino predefinido para América Latina es la ya avanzada reprimarización de sus economías.

Por su parte, el financiamiento del desarrollo, relativo a los flujos financieros y la inversión extranjera directa IED pasó de US\$10.800 millones en 1970 a un pico de US\$ 340.300 millones en 1997 y a US\$ 294.800 millones en 2000 en los países en desarrollo (incluyendo Europa Oriental y Asia Central). Para el decenio 1990-2000 América Latina captaba un promedio de US\$ 90.500 millones (el 32% del total). ¿Cómo afecta el desarrollo de los países de la región este crecimiento de los flujos de capital? Los resultados son francamente desalentadores: en cuanto a la estabilidad macroeconómica, el carácter procíclico de los flujos (“un paraguas que se abre cuando el sol es radiante y se cierra cuando comienza a llover”) ha catalizado las crisis afrontadas por la región; este problema se ha profundizado debido a la creciente participación del sector privado en estos flujos, con tasas de interés más onerosas que las aplicadas por los prestamistas públicos.

Cuadro No. 4 Estructura exportadora por categorías de intensidad tecnológica
(En porcentajes de las exportaciones totales)

Países/ Regiones	Productos Primarios		Manufacturas basadas en RRNN		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología intermedia		Manufacturas de alta tecnología	
	85-87	99-01	85-87	99-01	85-87	99-01	85-87	99-01	85-87	99-01
EEUU	15,6	7,7	15	12,6	6,2	10,6	34,8	36	28,3	33,1
UE	9,5	6,1	21,1	18,6	18,5	15,9	38	38	13	21,5
Japón	0,4	0,4	6	7,7	11,4	7,8	59,2	52,4	23	31,6
AL y el Caribe	49,4	27,3	24,5	17,5	9	12,2	13,6	26,1	3,4	16,9
MERCOSUR	39	33,7	23,8	24,7	14,7	11,3	19,1	21,7	3,5	8,6
Argentina	52,8	47,5	25,4	23,4	10,1	8,6	9,5	17,6	2,2	3,2
Brasil	34,3	26,3	23,9	25,6	1,52	11,9	22,6	24,6	4	11,6
Paraguay	81,1	68,5	14,7	18,2	4	11,2	0,1	1,1	0	0,9
Uruguay	42,8	39,2	11,2	20,9	37,8	26,2	7,3	12	0,8	1,7
Chile	38,7	36	57,1	53,6	1,2	3,3	2,5	6,3	0,4	0,7
CAN	60,6	58,8	61,6	26,8	4,6	6,4	3,1	7	0,2	1,1
Bolivia	80	59,8	18,3	20,6	1,1	11,8	0,5	5,9	0	1,8
Colombia	73,5	56,3	13,5	15,2	7,6	12	4,8	13,9	0,6	2,7
Ecuador	83,3	76,1	15,7	16,5	0,4	3,3	0,4	3,2	0,2	0,8
Perú	49,8	43,3	35,4	38,4	11,2	14,5	3,4	3	0,2	0,8
Venezuela	52,1	60	41,6	32	3,2	2,3	3,1	5,2	0,1	0,4
México	52,8	11,5	12	6,1	6,6	15,6	21,5	38,3	7,1	28,5
MCC	76,4	36,3	9,9	16,1	7,1	15,4	3,7	11,3	3	20,9
Costa Rica	72,3	26,1	7,5	11,1	11,7	14,5	5,7	11,8	2,8	36,5
El Salvador	75,4	24,4	7,5	26,6	7,9	29,6	4	13,1	5,1	6,2
Guatemala	71,7	47	12,6	21,6	6,5	14,9	4,4	12,4	4,8	4
Honduras	83,6	70,1	12,8	14,5	2,7	8,4	0,7	6,2	0,1	0,8
Nicaragua	89,8	72,1	6,8	20,4	1,7	3,5	1,4	3,6	0,3	0,4
Panamá	79	63,5	11	23,7	7,7	8,9	1,2	1,7	1,1	2,2
CARICOM	42,2	38,8	37,8	37,9	8,2	8,1	6,7	14,1	5,2	1,1
República Dominicana	57,2	52,9	19,3	21,9	12	5,9	10,7	18,6	0,8	0,7
República de Corea	3,8	1,3	8,1	12,3	42	17,4	31,1	34,9	15	34
China	41,7	6,2	13,4	9,9	31,2	41,8	10,8	19,4	3	22,7
Taiwán	4,6	1,3	8,4	5,6	49,1	24,4	20,7	24,9	17,2	43,9
Indonesia	70,6	33,4	21,5	22,3	5,3	22,3	2,1	11,9	0,5	10,1
Filipinas	24,9	3,4	37,4	6,2	19,4	11,7	8,3	10,6	9,9	68,1
Singapur	8,6	1,5	32,5	15	9,2	6,7	22,3	17,4	27,4	59,4
Tailandia	39,1	12,3	21,8	16,6	23,7	19,4	9,9	20,7	5,5	30,9

Fuente: Kuwayama y Durán (2003).

Además, la IED se ha dedicado u orientado mayoritariamente a la adquisición de activos existentes (privatizaciones), servicios no transables (electricidad, agua y gas) y al sector minero-petrolero, ninguno de los cuales contribuye ni a la transformación productiva ni a la competitividad internacional. Este sesgo de la IED termina, por lo tanto, afianzando un proceso nefasto de reprimarización al que ya se ha hecho alusión.

Finalmente, los flujos financieros refuerzan los patrones de concentración del crecimiento económico y el comercio internacional. En efecto, entre 2001 y 2005 los flujos de IED se concentraron en un 64% en los países desarrollados (Cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución mundial de las entradas netas de la inversión extranjera directa en el mundo 1991-2005 (a)

	1991-1995 (b)	1996-2000 (b)	2001-2005 (b)	2004	2005 (c)
Total mundial	231,7	814,1	754,3	695	896,7
Países desarrollados	148,8	601,2	514,6	414,1	573,2
Estados Unidos	39,3	191,9	97,9	95,9	106,0
Europa	93,2	364,5	377,6	258,2	449,2
15 Miembros originales de la Unión Europea	90,5	349,4	369,6	259,2	115,4
Reino Unido	14,9	67,7	80,2	77,6	219,1
10 Miembros de la Unión Europea	14,9	16,6	24,2	27,8	37,7
Países en desarrollo	80,4	203,2	212,4	243,1	273,5
África	4,9	9,4	19,6	18,7	28,9
América Latina y el Caribe	22,4	83	65,7	68,9	72,0
Asía y el Pacífico	53,1	110,7	127,2	60,6	60,3
Europa sudoriental y CEI	2,5	9,7	27,1	37,2	40,9
Federación Rusa	1	3,2	9,1	12,5	26,1
a/ En el año 2005 Naciones Unidas instauró una nueva clasificación neoeconómica de los países, cuya principal novedad es la incorporación de los 10 nuevos miembros de la Unión Europea a la categoría de los países desarrollados y a la modificación de los países. b/ promedios anuales. c/ cifras preliminares. Fuente: Moncayo (2008).					

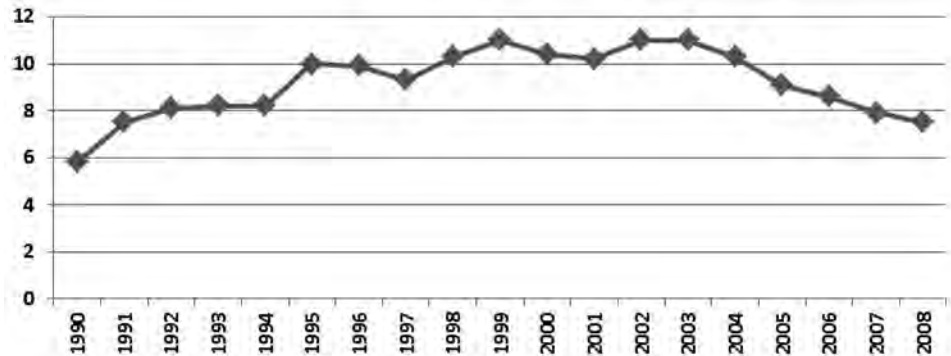
La dinámica concentradora, inestable y regresiva del crecimiento económico, el comercio y el financiamiento para el desarrollo no puede generar más que efectos perversos en los indicadores de desarrollo social en la región: la mayor inestabilidad del empleo y los ingresos, la creciente segmentación de los mercados laborales en materia de salarios y ubicación de la mano de obra calificada y el sostenimiento de niveles elevados de desempleo y concentración del ingreso, así lo confirman (Gráfica 1 y Cuadro 6).

Como se observa, la tasa de desempleo es superior a la registrada en 1990 y durante cerca de la mitad del periodo comprendido entre 1990 y 2008 ha sido superior a dos dígitos. Así mismo, en la última década la redistribución del ingreso en la región ha

permanecido prácticamente inalterada, exhibiendo un Coeficiente de Gini cercano a un promedio de 0.54.

Son estas las consecuencias más notorias del modelo de desarrollo predominante y sus reconfiguraciones en la región. Ahora: ¿cuál ha sido el camino seguido por Colombia en este contexto? ¿Cuál es actualmente la apuesta de su modelo de desarrollo? Estas cuestiones serán tratadas en la quinta sección del documento.

Gráfica No. 1 Tasa de desempleo América latina y el caribe (1980-2008)



Fuente: Comisión Económica para América Latina.

Cuadro No. 6 América Latina Índice de Concentración de Gini (CEPAL)

País/ Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	...	...	0.542	...	...	0.59	...	0.537	0.524	0.51	...
Bolivia	0.595	...	0.586	...	...	0.614	...	...	...	...	0.565
Brasil	...	...	0.64	...	0.639	...	0.621	0.612	0.613	0.604	0.59
Chile	...	...	...	0.559	...	...	0.55	...	...	0.522	...
Colombia	0.569	...	0.572	...	...	0.569	...	0.577	0.584	...	...
Costa Rica	0.45	...	0.473	...	...	0.488	...	0.478	0.47	0.478	0.484
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	0.513	0.531	0.526	0.54
El Salvador	0.51	...	0.518	...	0.525	...	...	0.493	...	...	...
Guatemala	...	0.56	...	...	...	0.543	...	...	...	0.585	...
Honduras	0.558	...	0.564	...	...	0.588	0.587	...	...	0.605	0.58
México	...	0.539	...	0.542	...	0.514	...	0.516	0.528	0.506	...
Nicaragua	...	0.584	...	...	0.579	...	...	...	0.532	...	...
Panamá	0.57	...	0.536	...	...	0.561	...	0.548	0.545	0.54	0.524
Paraguay	...	...	0.565	...	0.57	...	...	0.548	0.536	...	0.539
Perú	0.532	...	0.545	...	0.525	...	0.506	0.505	...	...	...
República Dom.	...	...	...	...	...	0.537	...	0.586	0.569	0.578	0.556
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela	0.507	...	0.498	...	...	0.5	...	0.47	0.49	0.441	0.427

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

El camino seguido por Colombia

Desde la década de 1990 en Colombia se ha implementado y profundizado un modelo de desarrollo basado en la eficiencia microeconómica, la estabilidad macroeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos. El discurso que dio origen a las reformas estructurales se construyó desde la década de 1980 y sufrió reconfiguraciones que, aunque intentan responder a los muy desalentadores resultados que ha producido en materia económica y social, no han dejado de lado los elementos esenciales que le brindan identidad, lo cual implica la existencia de intereses económicos y sociales impulsores de las premisas básicas del modelo que, contrario a lo esperado, han exigido la necesidad de una profundización de las reformas en su versión más ortodoxa.

De acuerdo con Armando Montenegro⁶ (1995) –defensor tradicional de las reformas enunciadas en Colombia– para la década de 1980, el sistema de regulación económica en el país se caracterizaba por la confusión y el desorden que subyacía en relación con los roles que debían asumir el sector público y el sector privado. Escenarios como el de seguridad y justicia que debían estar bajo el amparo monopólico del Estado, permitían el ingreso de sectores privados, propulsores de la violencia, la impunidad y el crimen organizado. Así mismo, el Estado incursionaba en actividades usualmente asignadas al sector privado, dispersando sus energías y recursos en acciones relacionadas con la inversión en industria, la construcción de hoteles lujosos, la banca, los puertos, las estaciones de gas y el comercio de bienes agrícolas. En áreas en que los agentes privados y públicos coexistían, las reglas carecían de claridad, las empresas mixtas eran objeto de preferencias y tratamientos especiales, se limitaba la competencia y se fomentaban los poderes de mercado monopólicos y oligopólicos. Tal era el caso del sector bancario, las telecomunicaciones, el transporte aéreo y marítimo, y la producción de bienes y servicios, las loterías, la electricidad y la mayoría de servicios públicos.

La ausencia de líneas divisorias claras entre los roles desempeñados por el sector público y el sector privado –continúa Montenegro– trajo como consecuencia la emergencia de una red de relaciones de reciprocidad entre ambos sectores asociada con el corporativismo, el elitismo pluralista, los pactos políticos y el clientelismo; todos ellos “modelos de relaciones sociales conservadoras, tradicionalistas y rígidas que entorpecían la competitividad, la innovación, la reforma y el crecimiento económico”.

Desde el discurso hegemónico se insistió en que el modelo de regulación económica surgido en este escenario constituía un caldo de cultivo para el conflicto de intereses, la desigualdad, la falta de protección al consumidor y la consolidación de un cuerpo regulatorio estatal abultado, débil e ineficiente. Este modelo de regulación –se decía– se tradujo en la regulación excesiva e irracional de los mercados de capital, trabajo y bienes y servicios; en la inexistencia de regulaciones tendientes a garantizar competencia, y en la configuración de instituciones regulatorias débiles e incipientes, generadoras de reglas confusas y pésimos servicios. Macroeconómicamente, estos rasgos se tradujeron

6. Armando Montenegro se desempeñó como Director del Departamento Nacional de Planeación en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) y ha sido un tradicional defensor del modelo de desarrollo hegemónico. El artículo que aquí se sigue constituye una apología de las acciones emprendidas durante esa administración, tendientes supuestamente, a garantizar el bienestar general en un marco de relativa independencia gubernamental: “¿Por qué estaba Colombia lista para emprender una reforma económica ambiciosa en 1990? Esto fue posible porque el nuevo gobierno estaba equipado con una clara agenda de reforma y con la determinación y capacidad política para conseguirla. Al igual que el liderazgo gubernamental, otros factores fueron decisivos. Primero, el presidente César Gaviria era relativamente libre de seguir su propia agenda porque había sido elegido sin compromisos con los poderosos intereses que usualmente acompañan a los candidatos exitosos en Colombia. De hecho, el candidato Gaviria tomó el lugar del asesinado y muy popular Luis Carlos Galán, y obtuvo la presidencia casi que exclusivamente basado en la popularidad del movimiento de Galán, sin la obligación de establecer pactos con empresarios ni líderes electorales a cambio de apoyo financiero o político. Segundo, el presidente y su equipo sabía exactamente qué querían hacer durante su mandato. El candidato y su equipo económico formularon un plan de reforma coherente y consistente antes de iniciar su periodo presidencial. Los principales elementos de esta reforma fueron introducidos simplemente porque el equipo de gobierno creía en ellos. Agentes externos e internos como la comunidad empresarial o las instituciones multilaterales tuvieron una influencia pequeña o inexistente en la definición de la plataforma del nuevo gobierno” (Montenegro, 1995: 12).

en una tasa productiva negativa, en la declinación del crecimiento económico, en la inexistencia de estímulos e incentivos para generar una dinámica expansiva del sector privado y en la instauración de un escenario de competencia restringida, correspondiente con el fortalecimiento de oligopolios y monopolios.

Ante este diagnóstico el gobierno de César Gaviria (1990-1994) abrió las puertas para la implementación de choque del modelo neoliberal en Colombia e impulsó medidas tendientes a configurar un nuevo sistema de regulación económica sustentado en:

1. La desregulación de vastas áreas de la economía, tales como los mercados de capital, trabajo y bienes y servicios, a fin de brindar mayor competitividad, garantizar la consolidación del sector financiero y brindar mayor flexibilidad a las variables macroeconómicas.
2. La creación y consolidación de nuevas instituciones regulatorias destinadas a proteger la competencia, la estabilidad y salvaguardar al consumidor. Tal es el caso de las Comisiones Regulatorias de Recursos Públicos, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Banco Central Autónomo y la Superintendencia de Recursos Públicos.

De esta manera se definían con claridad los roles del sector público y privado, y se adelantaba de manera simultánea una política de desregulación y fortalecimiento institucional. Pero, ¿cómo se pudo adelantar un proceso de reforma en un país dominado por “prácticas conservadoras y tradicionalistas, rígidas y estáticas”? Para Montenegro (1995), una agenda de reformas bien definida, unida a la independencia demostrada por el gobierno de César Gaviria frente a fuerzas externas e internas, el sentimiento de necesidad de cambio que poseían las mayorías, el apoyo de líderes empresarios al paquete de reformas, la caída de Muro de Berlín, y los cuestionamientos realizados a las economías centralmente planificadas se conjugaron para materializar los mencionados arreglos institucionales.

Dichos arreglos institucionales pueden ser comprendidos únicamente dentro del marco general definido por la reforma constitucional de 1991. En efecto, con la Constitución de 1991 se configuraba un radio de acción estatal concentrado en la justicia, la seguridad y los servicios sociales esenciales; la regulación estatal fue retirada de aquellos escenarios en que el sector privado poseía un mejor desempeño o producía los bienes y servicios de manera más eficiente. La garantía constitucional de la libre competencia y la igualdad de oportunidades permitieron la expansión del sector privado y la eliminación de barreras para ingresar y competir en los diversos sectores de la economía. Esta ampliación de las potestades del sector privado se materializó en la esfera económica a través de la apertura al comercio internacional y la inversión extranjera, un mercado cambiario no restringido, un mercado laboral flexible, la reforma financiera, la oportunidad de los agentes privados para proveer

toda clase de servicios públicos y la incursión del sector privado en la prestación de servicios de transporte aéreo, férreo, marítimo y fluvial. Paradójicamente, entonces, bajo las pretensiones de edificación de un Estado social y democrático de derecho, se estableció todo el marco institucional que serviría de marco jurídico fundamental para la implementación del modelo de desarrollo hegemónico en Colombia.

Por su parte, los nuevos mecanismos de regulación e intervención estatal se propusieron modelar y consolidar instituciones destinadas a promover la eficiencia, la libre competencia, la protección al consumidor y el control de precios, cantidades y calidad sobre los monopolios naturales. Tal fue el caso del Banco Central independiente, la Superintendencia de Industria y Comercio, y las superintendencias para los servicios públicos, los puertos, la seguridad privada y los bancos. De esta manera se impulsaba el proceso de modernización e internacionalización de la economía y se configuraban mecanismos modernos de diseño de políticas que posteriormente debían ser reforzados por la mayor apertura económica y por el imperativo de la estabilidad política.

Estas pretensiones de estabilidad política obligaron a que el reacondicionamiento de la economía y sociedad colombianas estableciera relaciones directas entre violencia, paz, crecimiento económico y reducción de la pobreza. De acuerdo con el Banco Mundial (1998) era evidente que el propósito de alcanzar el potencial máximo de desarrollo que poseía Colombia, pasaba por la solución de problemas que atraviesan y afectan la totalidad de las esferas sociales. Por ello insistía en que la reducción de la violencia, la construcción de la paz, el mayor crecimiento económico y el buen manejo macroeconómico constituirían los cimientos principales del desarrollo económico y social del país.

Dentro de este discurso, la violencia era concebida como una restricción clave para el desarrollo que requería ser comprendida en todas sus causas, clases y dimensiones. De la construcción de un entorno estable y pacífico dependía el buen desempeño micro y macro económico, el incremento de la productividad y la capacidad del gobierno para reducir la pobreza, la inequidad y la exclusión de amplios sectores sociales y rurales. En este sentido, se recomendaba:

- Brindar prioridad a las políticas económicas, sociales y participativas que promovieran la paz y el desarrollo.
- Formalizar la creación de vínculos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado como base del diálogo nacional.
- Desarrollar la participación local a fin de garantizar la consolidación del capital social y la ciudadanía, focalizando la acción en grupos objetivos como la población desplazada, los desmovilizados y la juventud urbana excluida.
- Enfatizar el desarrollo rural, incluyendo la reforma agraria.

El modelo de desarrollo se vinculó a la paz desde una perspectiva fundamentada en la modernización y la internacionalización de la economía. Desde esta lógica se insistió en que la implementación del modelo ofrecería condiciones indispensables para el alcance de la paz en el país: las medidas de ajuste y reforma estructural, combinadas

con políticas sociales orientadas a la compensación y la inversión en capital humano, debían ser profundizadas como condición indispensable para alcanzar la paz social:

“Restaurar el balance fiscal, incrementar la competitividad externa, y reducir la tasa de inflación son condiciones necesarias para alcanzar tasas de crecimiento más altas y sostenibles –pero no son suficientes. La apertura al comercio internacional debe ser profundizada para impulsar el crecimiento de las exportaciones. La mayor eficiencia y efectividad del sector financiero puede ser alcanzada con la no injerencia del sector público en el sector financiero y bancario y mediante el mejoramiento de la calidad en la supervisión de las instituciones financieras. La reducción del alto desempleo requerirá reformas estructurales orientadas a disminuir los costos laborales y a incrementar la flexibilidad del mercado laboral. El mejoramiento del sistema educativo redundará en la mayor empleabilidad y entrenamiento de los trabajadores, ofrecerá un importante vehículo de movilidad social y ayudará a disminuir las tensiones sociales contribuyendo a la paz social” (Banco Mundial, 1998: 2).

Sin embargo, los propósitos modernizadores y de alcance de la paz, pasaban por un objetivo básico dentro los intereses económicos y políticos detrás del nuevo régimen socio-económico que se implementaba: el buen manejo fiscal. El ajuste fiscal, exigido vehementemente como condición fundamental de desarrollo por el capital privado nacional e internacional, constituía la piedra angular del óptimo desempeño económico. En efecto, de acuerdo con las prescripciones dominantes es en el terreno fiscal donde residen las posibilidades de disminuir la tasa de inflación, reducir las tasas de interés, favorecer la inversión privada y mantener la buena imagen del país en los mercados internacionales. El pobre crecimiento económico del 2.7% que se registró entre 1996 y 1998, el desempleo que alcanzó el 15.8% en 1998, el déficit fiscal del 4.3% en 1997, y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se aproximó al 6% en 1997, constituirían problemas superados si el país brindaba prioridad al buen manejo macroeconómico mediante el manejo fiscal austero y eficiente en el mediano y el largo plazo. De hecho, la estrategia de paz del gobierno debía ajustarse a las restricciones impuestas por el ajuste fiscal:

“(…) el restablecimiento de la disciplina fiscal es crucial para la implementación exitosa de la estrategia de paz del gobierno, debido a que esta probablemente requiere de sustanciales recursos públicos, es necesario que dichos recursos sean financiados en el marco de la restricción presupuestaria consistente con la estabilidad macroeconómica” (Banco Mundial, 1998: 2).

Debido a que el déficit fiscal era explicado por el incremento en los gastos generales, la inflexibilidad de las transferencias a los gobiernos locales, los gastos en justicia y defensa, y el creciente servicio de deuda, el Banco Mundial (1998) lanzó las siguientes recomendaciones:

- Aumentar la eficiencia en la administración pública.
- Redefinir las funciones del sector público en relación con las funciones que podrían ser asumidas por el sector privado.
- Profundizar el proceso de descentralización que implica la reducción de la administración pública central.
- Realizar reformas al régimen de transferencias que genera presiones sobre los gastos del gobierno central y desincentiva la consolidación de los esfuerzos fiscales locales.
- Definir con precisión las responsabilidades de los gobiernos locales y sus compromisos con los ciudadanos a fin de evitar problemas de doble financiación y favorecer la racionalización del gasto regional del nivel central.
- Incrementar la eficiencia en la captación de impuestos.
- Recortar los periodos de transición para la entrada en vigencia de los nuevos regímenes de seguridad social.

El uso de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica brindaría óptimos resultados si, igualmente, se establecía una política decidida y de choque contra la inflación para minimizar la tasa de sacrificio que ésta producía en el corto plazo, y si se definía una estrategia comprehensiva de crecimiento que integrará los esfuerzos fiscales con medidas destinadas a incrementar la competitividad externa, fortalecer el sector financiero, incentivar la inversión privada, disminuir los costos laborales, flexibilizar el mercado del trabajo, y aumentar los recursos destinados a la inversión en recursos humanos.

La totalidad de las políticas implementadas en el campo de la política económica debía ser acompañada por elementos de legitimidad sustentados en la transparencia, el control social, la reforma al aparato judicial, la introducción de mecanismos comunitarios de resolución de conflictos, el mejoramiento del sistema educativo, la inversión en infraestructura y el sector de energía, y el engranaje adecuado entre las políticas de corto, mediano y largo plazo.

Estas iniciativas serían reforzadas durante toda la década de 1990. Y las presiones generadas desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para definir los derroteros de las reformas serían siempre constantes. Sus exigencias trascendían el plano económico y se concentraban también en los lineamientos asociados a la reforma del Estado, las privatizaciones, la independencia del poder judicial como medio indispensable para proteger los derechos de propiedad, el fortalecimiento de la infraestructura física, la cualificación de la mano de obra, la priorización del gasto público, y la inversión en capital humano.

“Restablecer el balance fiscal y reducir la tasa de inflación son condiciones necesarias para alcanzar tasas de crecimiento económico más altas y sostenibles, pero no son suficientes. La eficiencia y eficacia del sector financiero pueden ser alcanzadas mediante la reducción progresiva de la participación del sector público en los sectores bancario

y financiero. La infraestructura debe ser modernizada y el sistema judicial mejorado. Profundizar la apertura económica para las importaciones mejorará, a su vez, la competitividad e impulsará el crecimiento de las exportaciones. Son necesarias reformas estructurales para reducir los costos laborales y hacer más flexible el mercado laboral como aspectos indispensables para reducir la tasa de desempleo. El mejoramiento del sistema educativo redundará en la mayor empleabilidad y entrenamiento de los trabajadores, ofrecerá un importante vehículo de movilidad social y ayudará a disminuir las tensiones sociales contribuyendo a la paz social. De manera más general, un esfuerzo concertado para reducir los niveles de violencia podría tener un impacto importante sobre la tasa de crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. Sin embargo, la búsqueda de iniciativas de paz por parte del gobierno implicará demandas adicionales sobre los escasos recursos fiscales, lo cual exige una estricta priorización de los gastos acorde con los recursos disponibles. En todas estas áreas, la elección de un nuevo gobierno con un mandato renovado por parte de los votantes, constituye una nueva oportunidad para que Colombia rompa con el pasado reciente e ingrese en el siglo XXI con bases más sólidas para el desarrollo económico y social” (Banco Mundial, 1998: 12).

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez al poder (2002-2010), las prescripciones de política que las élites tecnocráticas habían defendido a lo largo de una década fueron desplazadas por el carácter prioritario que asumió la Política de Defensa y Seguridad Democrática que se constituiría “en el pilar sobre el cual se desarrollan las demás estrategias con el propósito de generar confianza en los inversionistas nacionales y extranjeros y lograr mayor crecimiento económico y bienestar” (Contraloría General de La República, 2008: 9). Desde los planes de desarrollo formulados por los sucesivos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez se ha insistido en la eficacia de un esquema causal determinado por la Política de Defensa y Seguridad Democrática:

Seguridad democrática —> Confianza inversionista —> Inversión extranjera —>
Crecimiento —> Empleo

Bajo esta lógica se esperaría que después de siete años de implementación y consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, las condiciones de empleo y seguridad económica hubiesen mejorado en el país. Esto como consecuencia del fortalecimiento de la inversión y del consecuente impulso al crecimiento económico. De hecho, desde los primeros años de gobierno de Uribe Vélez se sostuvo que el mayor gasto militar demandado por la Seguridad Democrática generaría un beneficio neto para la economía colombiana, vinculado a la reducción de la destrucción del capital privado y el trabajo, los incrementos en la productividad marginal, el incremento en el stock de capital, el aumento del producto, el impulso al empleo y el mayor bienestar social (Arias y Ardila, 2003). El cambio discursivo era claro: la Seguridad Democrática

desplazaba a la visión que contemplaba la paz como un producto de las reformas asociadas a la modernización. La mayor Seguridad Democrática implicaría, entonces, una mayor seguridad económica y social. Más allá de los vínculos establecidos entre paz y desarrollo, sería la salida militar al conflicto interno armado la que configuraría las condiciones esenciales para ofrecer confianza al empresariado nacional y extranjero, aumentar la inversión e incrementar la seguridad económica y el bienestar. El sector privado, bajo las condiciones de confianza y seguridad ofrecidas por el Estado, definiría el camino hacia una sociedad más justa e igualitaria.

No obstante, los cambios discursivos y de políticas públicas en el modelo de desarrollo han estado determinados por condicionantes externos que han impulsado o retardado las estrategias de desarrollo discrecionales, planificadas y de largo aliento formuladas en los últimos 20 años en Colombia. Por ejemplo, en la actualidad, la promoción y el fortalecimiento de ciertos sectores y estrategias dentro del sector primario de la economía colombiana han estado determinados, en gran parte, por los cambios ocurridos en la economía mundial y por las necesidades e imperativos del patrón global de acumulación.

En efecto, la emergencia de nuevas potencias económicas como China, India, Brasil y Rusia; los problemas internos y de hegemonía internacional que enfrenta Estados Unidos; la reciente crisis económica global; las dudas sobre la fortaleza de la Comunidad Económica Europea y el límite ambiental que hoy enfrenta el capitalismo global –unido a sus ya conocidas contradicciones sociales y al carácter prominentemente turbulento de su dimensión económica-, han configurado un nuevo escenario en el que las presiones por los recursos naturales son crecientes y adquieren, por lo tanto, un lugar estratégico y protagónico.

No es de extrañarse, entonces, que la agenda de desarrollo del país –plasmada en la Visión Colombia 2019- se encuentre ahora fundamentada en una estrategia de especialización asociada al sector primario de la economía: hidrocarburos, agrocombustibles, agua, biodiversidad, minería y posición geoestratégica de territorio. Todos ellos asociados con las necesidades productivas y de insumos básicos de un modelo capitalista global que se reconfigura y que intenta responder a las contradicciones ambientales, sociales y económicas que le son inherentes.

“(…) es importante tener claro que Colombia sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio, a la vez que asimila los costos que éste le genera para proveer ciertos bienes públicos como gobernabilidad y seguridad. El territorio de Colombia genera beneficios, pero también costos. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos y su diversidad climática. La economía deberá incorporar plenamente y emplear eficientemente todos los recursos con que cuenta el país; además de capital físico y trabajo, Colombia dispone de recursos naturales como la tierra, los minerales, la

localización, el paisaje y el talento humano. La integración a una economía mundial en expansión requiere utilizar recursos que históricamente jamás se aprovecharon y emplear de forma eficiente otros, inadecuadamente utilizados, a causa de la tendencia de la economía nacional a volcarse sobre el pequeñísimo mercado interno (...) Aprovechadas adecuadamente, las características del territorio son un gran activo que Colombia debe aprovechar a plenitud. Pero el territorio que tenemos, con una de las geografías más abruptas del planeta y con unas fronteras interiores, en gran medida determinadas por el hecho de que casi 50% del territorio está aún cubierto de bosques, genera dificultades enormes para la provisión de bienes y servicios públicos como seguridad y justicia. Este documento presta por tanto particular atención a las implicaciones del territorio en la gobernabilidad, en el medio ambiente y, por supuesto, en la economía y la infraestructura” (Departamento Nacional de Planeación, 2006: 22-23).

En este contexto, la mayor parte de la inversión extranjera que llega a los países en vías de desarrollo es dirigida al sector primario de la economía, profundizando una lógica de reprimarización que, de acuerdo con el discurso que promovió en su momento las reformas de 1990, debería haber sido superada para dar paso a la diversificación exportadora de mayor valor agregado y tecnológico. Para el caso Colombiano, por ejemplo, el sector minero-energético representa el 60% del total de ingresos por concepto de exportaciones, y absorbe el 90% del total de la Inversión Extranjera Directa. Sin embargo, las críticas a la reprimarización son recurrentes y variadas. Incluyen, por ejemplo, la mayor dependencia en relación con los mercados externos, el impulso prácticamente nulo que genera sobre la industrialización, la inmovilidad de la economía colombiana en el marco de la estructura de la división internacional del trabajo, y el poco empleo -en su mayoría precario- que generan las actividades vinculadas al sector primario (particularmente en el sector minero-energético donde la producción es predominantemente intensiva en capital (92%) y muy poco intensiva en trabajo (7%) (Cano, 2010).

Por supuesto, esta tendencia global posee además lógicas de apalancamiento domésticas que determinan en la actualidad las estrategias marco de desarrollo económico en Colombia y las nuevas configuraciones espaciales en los territorios intensivos en recursos naturales. Dichas configuraciones espaciales no hacen referencia simplemente al lugar material donde se desarrollan las relaciones sociales; en realidad, son constitutivas y constituyentes de las nuevas relaciones sociales con las que se vinculan. Y son claves para explicar procesos sociales tan complejos como la intensificación del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, las lógicas de despojo, el deterioro en el recurso hídrico, la pérdida de biodiversidad y los conflictos territoriales que rodean a cada uno de estos fenómenos. Las lógicas de territorialización–desterritorialización, los elementos simbólicos que rodean al territorio y las disputas sociales que se generan por su valor estratégico o cultural, implican la necesidad de un abordaje complejo

que reconozca los imperativos globales en que se inscriben dichas dinámicas y las formas como dichos imperativos se recrean en el marco de un conjunto de relaciones y conflictos sociales complejos, donde la construcción social de lo espacial adquiere un lugar privilegiado como categoría analítica y metodológica.

¿Qué implicaciones sociales, políticas y económicas tiene para el país esta dinámica de reprimarización? ¿Qué beneficios puede esperar Colombia en el marco del origen económico mundial emergente? ¿Es este un modelo de desarrollo sustentable en el largo plazo? ¿Cómo se vincula este modelo de desarrollo con los conflictos y disputas que impiden la construcción de la paz en Colombia? ¿Qué papel ocupa la variable espacial como categoría analítica y metodológica en la comprensión de estas dinámicas? ¿Es este un modelo de desarrollo que supera los límites del modelo implementado desde la década de 1990 o simplemente constituye su profundización en el marco de un régimen de acumulación global cambiante? ¿Cuáles son los impactos macroeconómicos de la reprimarización en el marco del aumento de los precios internacionales de los bienes básicos y los mayores flujos de inversión extranjera directa? Son estas las preguntas que se hace necesario responder de cara a la comprensión de las relaciones que se establecen entre los procesos de reconfiguración territorial y social en Colombia, y los cambios estructurales que se observan en la economía mundial contemporánea. La indagación sobre los procesos sociales, económicos, espaciales y productivos que se presentan en las regiones del país y su vínculo con la economía-mundo, constituye un ejercicio fundamental para comprender las bases sobre las que se edifica el futuro del país.

Sin embargo, lejos de responder de una manera consensuada a estas cuestiones, las élites políticas, económicas e intelectuales del país muestran relativos desacuerdos en términos de las verdaderas bondades del proceso de reprimarización y de la manera como se articularía este proceso con las lógicas de modernización e internacionalización de la economía que se han defendido desde 1990.

La explicación de esta imposibilidad de consenso pleno entre las élites colombianas se encuentra en la tensión que se presenta entre la situación estructural que ha llevado a la acelerada reprimarización de la economía colombiana (asociada con el patrón de acumulación contemporáneo, la situación geoestratégica del país y su riqueza en tierras, agua, minerales y biodiversidad), y las pretensiones discrecionales –de corte eminentemente tecnocrático– que intentan forjar las condiciones necesarias y suficientes para que el país aproveche las ventajas ofrecidas por “la sociedad del conocimiento” mediante un modelo de internacionalización basado en los pilares de la competitividad, el cambio técnico, la ciencia, la tecnología y la innovación. Es en este marco de consensos y tensiones en que se diseñan los horizontes de la agenda legislativa, el plan de desarrollo y las políticas públicas sectoriales en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), temas que serán retomados en la tercera sección del documento.

A continuación se presentará la manera como los pilares básicos del modelo de desarrollo anteriormente caracterizado se convierten en restricciones fundamentales para resolver los dilemas de la cuestión social en Colombia. Se insistirá, por lo tanto, en que un modelo de inclusión e integración social basado en el ejercicio universal e incondicional de los derechos y en el diseño de políticas diferenciales que reconozcan las diversas “trayectorias de la exclusión”, es impracticable bajo un modelo de desarrollo que tiene como soporte los dogmas incuestionables de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de las economías y la inversión en recursos humanos. Quedará claro, entonces, que la búsqueda de salidas a la nueva cuestión social pierde significado si las prescripciones básicas del Consenso de Washington, sus reconfiguraciones y sus consecuencias reprimarizadoras no son cuestionadas y dejadas de lado.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA: UN PANORAMA GENERAL

El Consenso de Washington y la nueva cuestión social

La sociedad premoderna fue caracterizada por modelos localizados de protección y seguridad social. El entorno de la comunidad y las obligaciones y compromisos jerárquicos sirvieron de sustento para estrechar lazos de pertenencia y dependencia que permitieron la gestión colectiva de riesgos asociados a la enfermedad, el hambre y la guerra. Con el advenimiento de la modernidad, se consideró al poder estatal como fuente de protección, paz, seguridad y, en última instancia, libertad. El liberalismo celebraba la supuesta independencia del hombre trabajador y propietario de sí mismo y sus bienes. En este ideario, *la fuente de protección del individuo era la propiedad*, concebida en un sentido amplio: vida, libertades y posesiones.

El Estado liberal tenía como objetivo, entonces, reprimir a todos aquellos que intentaran o lograran vulnerar *la propiedad*. Así, el imaginario liberal “pretende asegurar a la vez la protección civil de los individuos fundada en el Estado de derecho y su protección social fundada en la propiedad privada. En efecto, la propiedad es la institución social por excelencia, en el sentido de que cumple con la función esencial de salvaguardar la independencia de los individuos y de asegurarle contra los riesgos de la existencia” (Castel, 2004: 27). En este sentido, la propiedad, al garantizar la auto-protección de los individuos, hace inútil o innecesario lo social.

Posteriormente, con el desarrollo de las fuerzas capitalistas se hizo necesario reconocer que la inseguridad social impide igualmente la materialización de la independencia individual. A la pregunta por resolver los problemas de la seguridad civil, se unió la cuestión de la garantía de la libertad para aquellos individuos separados de

la propiedad; es decir la pregunta por “[aquella] multitud inmensa de instrumentos bípedos sin libertad, sin moralidad, que no poseen más que manos poco gananciosas y un alma absorbida [por las preocupaciones de la supervivencia]” (Castel, 2004: 37). Con ello, surgió la crítica a la propiedad como fuente de derechos y protección. Como respuesta surgió la solución de establecer vínculos directos entre la protección, los derechos y el trabajo: el empleo, con sus connotaciones íntegras de seguridad, garantizaría el camino a la ciudadanía social, el acceso a la propiedad y el disfrute de los derechos. El principio contributivo había sido instituido como base de la propiedad, la seguridad y la protección. Las bases para el desarrollo del Estado social habían sido adecuadas.

“Una sociedad salarial no es solamente una sociedad en la cual la mayoría de la población activa es asalariada. Se trata sobre todo de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo” (Castel, 2004: 42).

Más aún,

“El desarrollo del Estado social es estrictamente coextensivo a la expansión de las protecciones. El Estado en su rol social opera esencialmente como un reductor de riesgos. Por intermediación de las obligaciones que impone y garantiza por ley, llegamos así a que “el Estado es él mismo un vasto seguro”” (Castel, 2004: 44).

Las bases de este modelo de ciudadanía social se encontraban ancladas en dos factores sociales complementarios: i) el crecimiento económico sostenido, el empleo y la posibilidad de anticipar trayectorias de movilidad social ascendentes generacionales e intergeneracionales, y ii) la adquisición de protecciones sociales a través de la inscripción de los individuos en colectivos de corte estatal, partidista, sindical, familiar, barrial o de clase. No obstante, ambos aspectos se dislocarán en el contexto de una sociedad caracterizada por el desempleo, la informalidad, la volatilidad económica, la turbulencia financiera y la individualización del riesgo. Las bases del modelo de la ciudadanía social son destrozadas por nuevas lógicas de vulnerabilidad social.

En el caso de América Latina, la nueva vulnerabilidad social se relaciona fundamentalmente con la pérdida de centralidad del trabajo y la debilidad de los mecanismos asistenciales de protección social promovidos en América Latina en el marco del Consenso de Washington. En este contexto, los derechos de propiedad (“derechos del capital”) han sido sacralizados por encima de los derechos de ciudadanía, y las vías de integración social han sido limitadas a mecanismos de solución mercantil en un contexto de mercados laborales flexibles, competitividad y preponderancia de las metas de estabilidad macroeconómica. Dentro de las obligaciones del Estado, la seguridad se restringe ahora, nuevamente, a su connotación civil. Y se desconoce su dimensión social:

“El supuesto nuevo rol del Estado sería velar por el orden legal, que diera certidumbre y seguridad, defendiendo los derechos de propiedad, olvidando también que la otra cara de la certidumbre se genera mediante el establecimiento de medidas positivas para la distribución de la renta, así como para la puesta en marcha de los servicios colectivos” (Vite, 2007: 128).

La contradicción es evidente. En el mundo contemporáneo “la inseguridad social y la inseguridad civil se superponen y alimentan recíprocamente” (Castel, 2004: 69). Es este el escenario en que surgen nuevas formas de exclusión, marginación pobreza, estigmatización, resentimiento y represión. El tránsito desde un Estado Social hacia un nuevo Estado de la Seguridad, es esencialmente contradictorio:

“Un Estado puramente dedicado a la seguridad se condena a ahondar una contradicción entre el ejercicio de una autoridad sin fisuras, al restaurar la figura del Estado gendarme para garantizar la seguridad civil, y un laxismo frente a las consecuencias de un liberalismo económico que alimenta la inseguridad social. Semejante respuesta no podría ser viable salvo si seguridad civil y seguridad social constituyeran dos esferas separadas, lo cual evidentemente no es cierto” (Castel, 2004: 74).

El repliegue de las dimensiones sociales de la seguridad en el marco del modelo de desarrollo imperante obliga a repensar la cuestión social más allá de las añoranzas de viejos modelos de protección, y exige avanzar hacia una refundación de lo social sustentada en nuevos conceptos de *ciudadanía y protección social*. Hoy es necesario examinar nuevos mecanismos de *solidaridad social* en el marco de una concepción de *derechos sociales* renovada. El concepto tradicional de la seguridad social, considerado como “derecho límite”⁷, y el papel pasivo, característico de un Estado compensatorio y basado en las indemnizaciones, deben ser trascendidos por un concepto de protección social sustentado en formas *activas de inclusión e integración social basadas en el ejercicio universal e incondicional de los derechos y en el diseño de políticas diferenciales que reconozcan la diversidad de las “trayectorias de la exclusión”*⁸.

“El progreso social fue identificado durante mucho tiempo de manera simple con la reducción de las desigualdades económicas. Sin duda, la igualdad sigue siendo siempre un valor cardinal, pero se enriqueció y se complejizó. Al programa de una redistribución entre clases estadísticas de ingreso se agregan hoy otros objetivos. Es preciso adoptar una visión más exigente de la igualdad que tenga en cuenta otros factores de diferenciación entre los hombres y las mujeres: los datos generacionales, las desventajas de la naturaleza, las trayectorias personales. Este paso a una forma compleja de la igualdad se acompaña con un enfoque ampliado de la equidad (...) Ya no puede concebirse la universalidad según las únicas especies de la regla general y el subsidio uniforme. Siempre llega un momento en que la regla se vuelve inoperante, en que es preciso escoger entre hombres, tomar en cuenta comportamientos y situaciones. La deuda social no sólo se expresa a través de transferencias organizadas y

7. En el marco de las revoluciones burguesas “el derecho a la asistencia como un derecho límite, en el doble sentido de que estimaban que se encontraba en el límite de lo que podía ser garantizado por una regla automática y que era de alcance limitado, no teniendo más que un carácter residual, casi temporario” (Rosanvallon, 2007:22).

8. “No tiene ningún sentido tratar de aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los procesos de exclusión (...) Lo importante es, en primer lugar, analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a situaciones de exclusión, en tanto estas son cada vez más las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad” (Rosanvallon, 2007: 194).

los procedimientos estandarizados. También asume necesariamente la forma de un deber individual frente a personas particulares” (Rosanvallon, 2007: 214).

El repensar la cuestión social bajo estos preceptos implica el fortalecimiento de una cultura política defensora de la política social no como una caridad o un favor que se hace, ni siquiera como un derecho que es legítimo exigir, sino como un elemento que define y constituye a la ciudadanía.

No obstante, más allá de pensar el proceso de refundación de lo social desde un plano filosófico y normativo, es necesario también identificar las causas estructurales y los modelos de desarrollo que han llevado a una crisis de lo social y, como ya se ha mencionado, a un repliegue del Estado social en el marco del fortalecimiento de un Estado de la seguridad civil y política.

¿Cuáles son las causas estructurales de este nuevo perfil de lo social? Gran parte de los factores explicativos de este nuevo perfil del riesgo se encuentran en elecciones económicas y políticas cuyas responsabilidades es posible establecer. La explotación salvaje del planeta en el nuevo patrón de acumulación global, el régimen socio-económico inspirado en las tesis del Consenso de Washington, y la profundización del proceso de financiarización, pueden ser señalados como responsables directos del nuevo perfil de la vulnerabilidad social.

Específicamente, por ejemplo, desde la perspectiva del Consenso de Washington, el modelo de protección social debía estar sometido a los imperativos de la austeridad fiscal y el fortalecimiento de los mercados de capital:

“(…) la reforma buscaba ajustar el sistema de protección social al régimen de acumulación de dominación financiera y a la mayor articulación al mercado mundial en el marco de la globalización” (Rodríguez, 2005: 187).

Los dogmas de *estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica, internacionalización de las economías e inversión en recursos humanos* definieron los derroteros de un modelo de protección social inspirado en los principios de desregulación, privatización, autofinanciación, flexibilización de los mercados laborales y priorización del gasto público en sectores que ofrecieran altos rendimientos económicos (atención básica en salud, salud pública, educación primaria e infraestructura).

En el caso de Colombia la reforma al sistema de seguridad social se caracterizó por los siguientes aspectos:

“a) en materia de pensiones, puso a competir a los fondos privados con el sistema de prima media; b) en salud, se acogió el modelo de pluralismo estructurado, que combina el aseguramiento basado en la relación salarial (régimen contributivo), los subsidios a la demanda para la población pobre (régimen subsidiado) y una franja de población, los vinculados, que está por fuera del aseguramiento y es financiada con los recursos de oferta; c) los riesgos profesionales dejaron de ser administrados por las EPS –diseñadas para la atención en salud– y se trasladaron a las ARP, lo que anuló

la obligación de cotizar al ISS por este concepto y rompió la unidad de los seguros económicos” (Rodríguez, 2005: 193).

En esta perspectiva, la Ley 100 de 1993 buscó incrementar las tasas de ahorro en la economía a través del incremento individual en los aportes, fortalecer los mercados de capitales, aumentar los niveles de inversión, favorecer la transparencia del sistema sin la injerencia de “las distorsiones políticas” e impulsar un modelo de crecimiento económico tendiente al pleno empleo. No obstante, el resultado ha sido la concentración y el fortalecimiento de los poderes políticos y de mercado:

“Los grupos económicos colombianos estaban interesados en que se privatizara el sistema de seguridad social. Y, una vez que el Estado permitió la creación de los Fondos Privados de Pensiones, de las ARP y las Empresas Promotoras de Salud, el capital monopólico invirtió grandes sumas en estos negocios. En julio de 2003, el portafolio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ascendía a 18,4 billones de pesos. Los movimientos de capital financiero internacional propiciaron la consolidación de cuatro grandes grupos de inversionistas en el mercado colombiano de pensiones: 1) el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), que fusionó las AFP Horizonte y Colpatria y posee el 18,5% del valor total de los fondos; 2) el Grupo Santander, que fusionó las AFP Davivir y Colmena, con el 12,7%; 3) el grupo colombiano Aval que controla la AFP Porvenir, con el 27,2%; y 4) el Grupo empresarial antioqueño, que controla la AFP Protección, con el 23,2%. La AFP Colfondos, con el 15,4%, está bajo el control del grupo estadounidense Citibank, que posee del 80% de este fondo privado” (Rodríguez, 2005: 193).

“El sistema experimentó un temprano proceso de monopolización. Sólo hay seis AFP, tres EPS controlan el 52% de la afiliación, cuatro ARS el 30%, y tres ARP absorben el 59% de los ingresos. Hay una fuerte imbricación entre el negocio del aseguramiento y los grupos económicos, y entre la representación política de los barones electorales, los grupos armados y el régimen subsidiado” (Rodríguez, 2005: 226).

La prioridad de los criterios de rentabilidad manifiesta su efecto nocivo si se examinan los impactos de la Ley 100 en materia de cobertura, acceso y calidad. Aunque la cobertura en salud ha aumentado, esto ha sido debido a la mayor extensión del régimen subsidiado. Esto explica las inequidades en acceso y calidad presentes en el sistema, pues ambos aspectos son superiores en el régimen contributivo. Tanto en el tema pensional como en el de riesgos profesionales, la cobertura se ha estancado y se extiende únicamente al 15% y al 41% de los trabajadores, respectivamente. Con la Ley 100 el sistema de pensiones quedó profundamente articulado a la dinámica del mercado laboral, lo cual implica su conexión directa con la inestabilidad característica del crecimiento económico. Por su parte, el sistema de riesgos profesionales, al privatizarse y al desarticularse de la salud y las pensiones, ha terminado por excluir a los

trabajadores informales y por cuenta propia debido a que la afiliación a este sistema está a cargo de los empleadores. Los servicios que tradicionalmente eran asumidos por el sistema de riesgos profesionales han sido asumidos por el régimen subsidiado de salud, lo cual ha generado una presión financiera que limita las posibilidades de ampliación de cobertura en este último.

Es claro, entonces, que la contradicción a la que se asiste en la actualidad, en términos de la sacralización de los derechos de propiedad (“derechos del capital”) por encima de los derechos de ciudadanía, y del resurgimiento de un Estado de la seguridad primordialmente política y civil, que desconoce lo social, conlleva a un replanteamiento de las bases filosóficas y normativas del concepto de ciudadanía y también, a un cambio radical en el modelo de desarrollo y las políticas públicas que lo materializan. En efecto, *un modelo de inclusión e integración social basado en el ejercicio universal e incondicional de los derechos y en el diseño de políticas diferenciales que reconozcan la diversidad de las “trayectorias de la exclusión”, es impracticable bajo un modelo de desarrollo que tiene como soporte los dogmas incuestionables de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de las economías y la inversión en recursos humanos. La búsqueda de salidas a la nueva cuestión social pierde significado si los postulados básicos del Consenso de Washington no son cuestionados y dejados de lado.*

A continuación se presentará un panorama general de la cuestión social en Colombia. En primera instancia, se señalará la manera como los pilares básicos del modelo de desarrollo definen los contornos de un modelo de política social remedial y asistencialista, orientado a la contención social en el marco de las garantías de acumulación capitalista. Posteriormente, se aborda la manera como desde el punto de vista de las políticas gubernamentales se ha brindado prioridad a la seguridad política y civil –particularmente en la última década con la política de Seguridad Democrática– y los resultados que esta apuesta ha generado sobre los niveles de seguridad económica, pobreza e indigencia en la última década. Con esto se pretenden señalar los rasgos estructurales que en los últimos 20 años han determinado los límites y alcances de política social en Colombia y el carácter bélico-asistencial que ha adquirido el Estado colombiano en este lapso de tiempo. Este escenario constituye el antecedente histórico más próximo sobre el que se edifican las apuestas sociales del gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014.

El modelo neoliberal de la política social

Las disposiciones de política precisadas en el marco del Consenso de Washington pueden ser definidas desde la perspectiva más general de la lucha contra la pobreza⁹. Esta perspectiva ha sido defendida sistemáticamente por el Banco Mundial (2000) y ha tomado como fundamento las siguientes premisas:

9. Esta perspectiva contrasta abiertamente con la defendida por el Observatorio Nacional de Paz. En efecto, aunque se reconoce que son abundantes las evidencias de la relación entre expresiones del conflicto y algunas estrategias de desarrollo que no resuelven la pobreza, para el ONP el conflicto y la violencia en Colombia están muy relacionados con la forma como diferentes grupos de élite -asociados con grupos ilegales- se apropian de los recursos en los territorios y producen la riqueza, y no a la existencia de la pobreza en sí misma. Por lo tanto, las políticas de combate a la pobreza constituyen mecanismos que desconocen la necesidad de intervenir en las dinámicas de generación y distribución de la riqueza, y se concentran en la corrección superficial y compensatoria de lo que las relaciones de poder allí presentes han determinado.

- **Oportunidad.** Ampliar la oportunidad económica para los pobres estimulando el crecimiento general y multiplicando sus activos y la rentabilidad de los mismos. Para ello se requiere: estimular eficazmente la inversión privada, expandir los mercados internacionales, multiplicar los activos de los pobres, corregir las desigualdades por motivo de raza, sexo, etnia o extracción social y llevar infraestructura y conocimientos a las zonas pobres rurales y urbanas.
- **Empoderamiento.** Fortalecer la participación de los pobres en el proceso político y la toma de decisiones locales, aumentando la responsabilidad y atención de las instituciones estatales. Para ello se requiere: establecer bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración y la participación directa, crear administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad, promover la descentralización y formas comunitarias de desarrollo, fomentar la equidad entre hombres y mujeres.
- **Seguridad.** Reducir la vulnerabilidad de las personas pobres frente a la mala salud, las crisis económicas, los desastres naturales y la violencia. Para ello se requiere: introducir sistemas eficaces de protección social, formular planteamientos que ayuden a los pobres a gestionar los riesgos, diseñar programas nacionales de prevención, preparación y respuesta a crisis financieras y naturales, establecer mecanismos efectivos de acción frente a conflictos civiles.

La definición de este marco no significa, sin embargo, la existencia de una verdadera política social, pues las causas estructurales de la pobreza se mantienen inalteradas y las políticas implementadas resultan evidentemente limitadas dado su carácter compensatorio y remedial. Esta diferenciación es clave para avanzar en la definición de nuevos contornos para la política social:

“(...) las políticas de lucha contra la pobreza pueden ser definidas como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; esto es, por no atacar las causas sociales de la pobreza, estas políticas reproducen permanentemente las condiciones que las generan. Esta distinción entre la lucha contra la pobreza y la lucha contra sus causas sociales (las que se pueden agrupar bajo el término de “vulnerabilidad”) constituye el fundamento de las políticas sociales modernas” (Lautier, 2005: 95).

La razón fundamental por la cual la política social no ataca las causas estructurales de la pobreza, la exclusión y la marginación es porque los contornos de dicho modelo de política social están determinados por los rasgos estructurales que le brindan identidad al modelo como un todo. Como ya se ha mencionado, el modelo de desarrollo económico y social se ha sustentado en los pilares de la *estabilidad macroeconómica*, la *internacionalización de la economía*, la *eficiencia microeconómica* y la *inversión en recursos humanos*. Cada uno de estos pilares define elementos específicos de los

alcances y límites de la política social. Y las dimensiones de oportunidad, empoderamiento y seguridad que componen la apuesta de la “lucha contra la pobreza” han sido configuradas de acuerdo con los pilares que sostienen el modelo como un todo. A continuación se demostrará cómo cada uno de los pilares del modelo de desarrollo dominante define los contornos de un modelo de política social restringido desde el punto de vista de las apuestas de ciudadanía, integración social y reconocimiento de las diversas trayectorias de exclusión que fueron anteriormente expuestas.

Estabilidad macroeconómica e internacionalización: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social

La ventaja de establecer un vínculo directo entre el régimen de acumulación y los sistemas de protección social consiste en consolidar una visión estructural que considere los efectos generados por las prescripciones realizadas desde el Consenso de Washington de 1990. El proceso de financiarización que ha acompañado esta nueva fase de acumulación capitalista permea toda la estructura de la política social y establece una relación estrecha entre volatilidad económica y vulnerabilidad social. Particularmente, es el precepto de la estabilidad macroeconómica el que explica dicha relación, pues la formulación de políticas orientadas al cumplimiento de metas antiinflacionarias y de austeridad fiscal le ha quitado a la política económica la posibilidad de minimizar la volatilidad del crecimiento a través de acciones contracíclicas.

Este hecho justifica la demanda por una macroeconomía virtuosa: el análisis keynesiano mostró la importancia de la política monetaria para ganar en el nivel macroeconómico la apuesta política por la promoción de la universalidad de los derechos sociales a través del pleno empleo y el fortalecimiento de la demanda interna. Esta importante contribución ha sido negada del todo en América Latina, y ha generado impactos negativos al romper el vínculo directo que debe establecerse entre la política social y las políticas fiscal y monetaria:

“La actual situación de América Latina (su financiarización y su apertura) lleva a que, contrariamente a las décadas de 1940 y 1950, las políticas de reducción de la pobreza pasen de manera privilegiada por la política monetaria. Si el problema de la pobreza se plantea ante todo como un problema político, la principal cuestión que se plantea a la política monetaria se invierte: no es la de reducir las necesidades de financiación que, al disminuir su costo, daría al Estado los recursos fiscales para lograr que el crecimiento sea más distributivo, sino, al contrario, la de un reparto de la riqueza derivado de la restricción que hace recaer la necesidad de financiación externa sobre la política monetaria. Este reparto redujo el potencial de crecimiento jalonado por la demanda doméstica sin permitir, no obstante, un crecimiento jalonado por las exportaciones. El peso de la política monetaria en la distribución desde los años setenta en América Latina, por el efecto de la tasa de interés y de la tasa de cambio sobre el sistema de precios y la asignación de los recursos, vuelve a plantear el problema de

la pobreza como obstáculo para el crecimiento, lo que significa que su relación con los mercados financieros va más allá del problema de la sostenibilidad de la deuda (...) supone asignar a la política monetaria un objetivo de gasto público que sostenga una política de oferta así como el objetivo de asegurar una financiación endógena de la economía. Esta visión keynesiana vuelve a poner a la distribución en el centro de la política macroeconómica y a poner en el orden del día el cuestionamiento del vínculo entre el desequilibrio externo y la concentración del ingreso que nutrió el debate de los primeros estructuralistas (...) La apuesta neoliberal de un crecimiento financiado con ahorro externo y jalonado por las exportaciones ha fracasado y llevado a la vulnerabilidad financiera. La pérdida de credibilidad de la política monetaria va de la mano con la ilegitimidad de sus efectos sobre la distribución del ingreso” (Rodríguez, 2005: 29).

De hecho, la restricción que la liberalización de los mercados financieros impone sobre el gasto público social limita la acción de la política social independientemente de si está inspirada en modelos de subsidio-oferta o subsidio-demanda, o si privilegia criterios universalistas o focalizados: “La entrada de capitales externos conduce a la revaluación de la moneda nacional. La balanza comercial se vuelve deficitaria. El empleo y la producción caen. La capacidad tributaria disminuye y el déficit fiscal aumenta. La necesidad de recursos obliga a emitir bonos de deuda pública. Las tasas de interés suben y el costo fiscal de la deuda crece. Las necesidades de financiación llevan a que el gobierno eche mano de todo tipo de recursos, incluyendo los destinados a los gastos sociales. De esta manera, la financiación de la deuda termina quitándole los recursos a la salud y a la educación” (González, 2005: 21).

A la férrea limitación impuesta a la política económica en términos de su formulación contracíclica, se une el problema del crecimiento inestable, lo cual profundiza la vulnerabilidad e imposibilita una reducción sostenida de la pobreza debido a su notable persistencia en los momentos de expansión económica, y al efecto negativo más que proporcional atribuido a la volatilidad del crecimiento:

“Se podría pensar que el único efecto de los períodos de crisis consiste en reducir el promedio de la tasa de crecimiento, de modo que la disminución de la pobreza es menor de la que se habría logrado con un crecimiento más elevado. Esto es un error. La fluctuación del PIB no induce una fluctuación inversa de la pobreza. Cuando el crecimiento disminuye, los pobres se ven afectados de manera más que proporcional por esta disminución; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable, cuando no empeora, durante un período más o menos largo (...) Este fenómeno de “histéresis” se explica esencialmente por la acentuación de las desigualdades durante la crisis, cuyos efectos se multiplican más que en los países desarrollados debido al bajo nivel de cobertura social de gran parte de la población. Los servicios públicos, entre ellos la educación y la salud, se ven particularmente afectados por la reducción del gasto que se decide con el fin de recuperar el equilibrio presupuestario (...) Todos

estos factores disminuyen, en ciertos casos de manera irreversible, la capacidad de salir de la pobreza una vez iniciada la recuperación económica” (Salama, 2005: 43).

La preocupación por la definición de instrumentos que suavicen el ciclo económico inducen, necesariamente, a cuestionar el modelo de desarrollo hegemónico y a proponer cambios en las estructuras económicas que determinan la pobreza mediante el rechazo de las recetas que encuentran en la tasa de interés el único medio para regular el mercado monetario, y que defienden la austeridad y el equilibrio presupuestal como el único indicador de una política fiscal “sana”. De no ser definidas medidas de política económica que minimicen el ciclo y que favorezcan, igualmente, la formulación e implementación de modelos de política social exentos de ser afectados por el carácter volátil del crecimiento, será imposible remover las causas económicas estructurales que explican la pobreza. El manejo no procíclico de la política económica y social constituye, entonces, el imperativo de una reforma a los sistemas de protección social en América Latina.

El origen macroeconómico de la pobreza que hasta aquí se ha señalado torna ilusoria la pretensión de resolver el problema mediante simples intervenciones focalizadas sobre grupos seleccionados. Más aún, las salidas neoinstitucionalistas propuestas en el marco del Consenso Ampliado o del Posconsenso de Washington para proteger a las economías del ciclo y de los efectos perversos de la inestabilidad financiera resultan poco pertinentes debido a su base eminentemente microeconómica y prudencial:

“[El Posconsenso] no se trata de un cuestionamiento de la política económica, sino de dotarse de los medios para disminuir los efectos procíclicos de la inestabilidad financiera, entendiendo que los mismos reducen los efectos de la apertura económica sobre el crecimiento y las oportunidades de ingresos de los más pobres. La filosofía de este tipo de intervención es, ante todo, de orden prudencial” (Lautier, 2005: 76).

Es claro entonces cómo los pilares de la *estabilidad macroeconómica y la internacionalización* lesionan las posibilidades de avanzar hacia un modelo de protección y política social garante de los derechos. La volatilidad económica es sinónimo de vulnerabilidad social. Sin embargo, los debates que históricamente se han presentado alrededor de los sistemas de protección social han subrayado la necesidad del pleno empleo de calidad como elemento fundamental para la consolidación de un sistema de protección social universalista, igualitario y solidario. Recuérdese que la sociedad salarial es sobre todo una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social a partir, básicamente, de la consolidación del estatuto del trabajo. Lamentablemente, otro de los dogmas del modelo imperante (la *eficiencia microeconómica*) desconoce esta condición y, mediante procesos de flexibilización y precarización de los mercados laborales y el mundo del trabajo, rompe con una condición imprescindible para la superación de los modelos asistencialistas de “lucha contra la pobreza”.

Pleno empleo y materialización de los derechos económicos, sociales y culturales; son estos los elementos a conjugar de cara a la construcción de un régimen de bienestar garante de los derechos y la integración social a través de la reivindicación de la condición de ciudadanía como fundamento esencial de la política social.

“(…) el derecho al trabajo, además de estar consagrado constitucionalmente, es una fuente de identidad, de sentido, de pertenencia, de reconocimiento y por supuesto de generación de ingresos. Si se trata de construir ciudadanía y, por tanto, autonomía en el ejercicio de los derechos, es clara la prioridad del derecho al trabajo para lograrla, además de que la obtención de ingresos dignos contribuye a la sostenibilidad de los logros sociales” (Corredor, 2010: 83).

Este vínculo profundo es quebrado, entonces, por el imperativo de la eficiencia microeconómica.

Eficiencia microeconómica y precarización laboral

El contexto general caracterizado por la disminución de la intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados, y por la creciente integración mundial del comercio, los flujos de capital y el intercambio de información y tecnología, ha generado enormes repercusiones sobre los salarios y el mundo del trabajo. No obstante, de acuerdo con los postulados básicos del modelo de desarrollo, el aumento de las exportaciones, el crecimiento de las inversiones extranjeras directas y la prudencia macroeconómica permitirán el aumento del empleo y los ingresos de los trabajadores: “el temor de que el aumento del comercio y las inversiones internacionales y la disminución de la intervención estatal constituyen una amenaza para las perspectivas del empleo en general es infundado” (Banco Mundial, 1995: 2).

Más aun, dentro del modelo de desarrollo hegemónico se espera que las reformas económicas beneficien a los trabajadores en la medida en que los Estados abandonen la planificación centralizada y el proteccionismo a favor de un sistema de mercado y de una mayor apertura en sus relaciones comerciales. La orientación hacia procesos de desarrollo con orientación de mercado estimula la inversión en capital físico, la consecución de nuevas tecnologías y la mayor formación profesional. El aumento de las exportaciones, el crecimiento de la inversión extranjera y, en general, políticas estructurales y macroeconómicas acertadas generan una mayor productividad para crear empleos competitivos y mejor remunerados. La clave de este círculo virtuoso se encuentra en la remoción de las rigideces y distorsiones en el mercado del trabajo, y en la aplicación de medidas de flexibilización laboral en un contexto de incrementos permanentes en la productividad de la fuerza de trabajo.

No obstante, esta apuesta profundiza un problema fundamental de las sociedades latinoamericanas: la debilidad y las formas de extensión de las relaciones salariales formales impide la construcción de regímenes de protección social solidarios y univer-

10. El *trabajo pleno* y el *trabajo precario* pueden ser diferenciados así: el trabajo pleno es un trabajo de tiempo completo, para un solo e identificable empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador, generalmente protegido por la legislación laboral y la seguridad social. Son precarios los empleos que se aparten de alguna de dichas características. Igualmente, es posible distinguir cuatro vertientes de la precarización con sus respectivos aspectos característicos: *Inestabilidad*: ausencia de contrato, contratos temporales, efectos sobre sectores vulnerables de la economía. *Inseguridad*: ausencia de cobertura en seguridad social, facilidades para el despido, trabajos unipersonales, violación de los derechos singulares, cambios repentinos en el nivel de ingresos. *Insuficiencia*: subempleo, salarios bajos, horas de trabajo insuficientes, poca relación entre las capacidades o cualidades de la fuerza de trabajo y los trabajos desempeñados. *Condiciones de trabajo*: discrecionalidad por parte de los empresarios, desregulación, condiciones de trabajo precarias. De esta manera, la precarización establece un vínculo profundo con la inseguridad económica y social, y quebranta las condiciones necesarias para proyectar procesos de movilidad social ascendentes: la precarización implica entonces la falta de control y autonomía de los trabajadores para planificar sus vidas a partir de sus actividades laborales, dados los altos grados de incertidumbre que presentan sus condiciones de empleo, de trabajo y salariales. Se desestructura la connotación de seguridad que antes caracterizaba al empleo. Se asiste a la pérdida de: *La seguridad en el mercado del trabajo* por el desmonte de las leyes protectoras frente al despido, y por la erradicación de las políticas de estabilidad laboral de las firmas. *La seguridad en el empleo* por los elevados índices de desempleo. *La seguridad en el puesto del trabajo* por la inexistencia de normas regulatorias y de inspecciones. *La seguridad en los ingresos* por la paulatina desaparición de las negociaciones colectivas. *La seguridad en la protección social* por la falta de seguridad social. Y *la seguridad en la representación* por el debilitamiento del movimiento sindical (Olesker y Azar, 2003).

salistas. Históricamente, el modelo de asalarimiento en América Latina y Colombia no ha promovido el establecimiento de vínculos claros entre el trabajo y los derechos sociales (Rodríguez, 2006). Hoy, con la implementación de las políticas de eficiencia microeconómica se profundiza esta debilidad estructural y se afianza un fenómeno de encierro en “circuitos de movilidad horizontal, clausurados y excluyentes”, al interior de empleos estables o empleos precarios¹⁰.

La movilidad vertical hacia trabajos que garanticen el ejercicio de los derechos sociales en un marco de protección está fuertemente bloqueada. Este fenómeno se asocia a la profundización de la informalidad en los mercados laborales, a la importante y creciente jerarquía de los salarios, a la muy desigual distribución de las ganancias de productividad, y al hecho que la extensión del sistema salarial se haya realizado sin una extensión proporcional de la base contributiva. Más aún, estas falencias han sido ahondadas por el auge de las nuevas formas de contratación en el marco de la flexibilización de los mercados laborales, por el debilitamiento sindical, por las privatizaciones y la desindustrialización.

El imperativo de la eficiencia microeconómica rompe con la posibilidad de anticipar trayectorias de movilidad social ascendentes generacionales e intergeneracionales:

“El fenómeno más notable es la aceleración de la rotación de los trabajadores entre distintas formas de empleo, sin que haya una movilidad social ascendente: por ejemplo, podemos ver trayectorias de este tipo: asalariado declarado con estatuto precario en una empresa mediana —> desempleo —> empleo no asalariado no declarado —> empleo asalariado en una microempresa, etcétera. Este encierro en “circuitos de movilidad” extremadamente compartimentados vale también para el otro extremo: estudios universitarios —> empleo estable en la función pública —> empleo estable declarado en el sector privado, con plan de salud y plan de jubilación privados, etcétera. Las transformaciones de las formas de movilidad y el encierro dentro de “circuitos de movilidad horizontal” tienen consecuencias de una extrema importancia para la cuestión de la universalización de la protección social” (Lautier, 2006: 675-676).

En este contexto, la informalidad es explicada desde el punto de vista de la búsqueda de una mayor eficiencia microeconómica como medio indispensable para sostener las tasas de ganancia capitalistas:

“La informalidad no es un problema técnico de organización institucional, sino el resultado de un modelo de acumulación en el que la tasa de ganancia esperada incorpora como dato las ventajas comparativas de mercados laborales segmentados en varias “patologías laborales”: desempleo, subempleo, empleo no registrado. [Por lo tanto] hay una inconsistencia entre las propuestas de mayor flexibilización del mercado de empleo y la promoción del seguro social que hacen los organismos internacionales. La flexibilización “legaliza” las prácticas de informalidad laboral en la región y desfinancia así las bases de financiamiento de los seguros sociales y las oportunidades de la cobertura de grandes masas de la población” (Lo Voulo, 2006: 700).

En este punto es fundamental reconocer que, en el marco de una sociedad capitalista, es ineficaz y prácticamente imposible edificar un modelo de política social garante de los derechos sin ofrecer acciones contundentes para alcanzar el objetivo del pleno empleo de calidad. Esto debido a que la consecución de los propósitos vinculados a la mayor protección social, la eliminación de la pobreza, el incremento de la seguridad económica y la mayor eficacia de las políticas de estabilización pasan, necesariamente, por la materialización del objetivo del pleno empleo.

Las políticas de empleo son constitutivas y constituyentes de la política social inspirada en los principios de la ciudadanía. Y aunque es innegable la necesidad de acuerdos sociales generales alrededor del tema del empleo, y el sector privado cobra un enorme protagonismo en este contexto, es el Estado el llamado a revertir las tendencias negativas observadas en el mundo del trabajo. Sostener la eficiencia microeconómica y la competitividad de la economía en los hombros de los trabajadores, a través de lógicas de flexibilización y precarización, constituye el medio más eficaz para destruir toda posibilidad de avanzar hacia la garantía plena de los derechos sociales, económicos y culturales.

Finalmente, es necesario subrayar que los problemas observados en el mundo del trabajo se corresponden con dinámicas asociadas a la debilidad en el poder negociador de los sindicatos, a su pérdida de representatividad y legitimidad, y a la clausura de canales de diálogo entre los empleadores, los empleados y los gobiernos. En este sentido, será imposible emprender políticas de pleno empleo si se considera que corresponde únicamente al mecanismo del mercado ofrecer las posibilidades de corrección del desequilibrio estructural (desempleo, subempleo e informalidad). La solución al problema del desequilibrio estructural del mercado del trabajo y sus componentes posee, entonces, notables connotaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Los férreos límites impuestos por las lógicas de estabilidad macroeconómica, internacionalización y eficiencia microeconómica no constituyen los únicos factores que explican los contornos del modelo de política social imperante. Los fundamentos de la política social en sí misma, fundamentados en el manejo social del riesgo y la teoría del capital humano, explican también el carácter compensatorio y residual de una apuesta que desconoce las lógicas sociales y estructurales que explican la pobreza, la exclusión y la marginación. Las posturas y límites de la denominada inversión en recursos humanos y sus dos componentes esenciales serán expuestos a continuación.

Inversión en recursos humanos: manejo social del riesgo y teoría del capital humano

Desde la perspectiva del manejo social del riesgo, la protección social es concebida como el conjunto de políticas que garantizan la prevención, mitigación y superación de eventos o choques negativos que generan la pérdida de los ingresos en los individuos o que reproducen contextos crónicos de pobreza. En este sentido, los más pobres constituyen el grupo social a privilegiar pues “son los más vulnerables a los riesgos y

habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que les permitirían salir gradualmente de la pobreza crónica” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 1). La protección social –comprendida como gestión del riesgo- constituye, entonces, la mejor vía para la reducción de la pobreza: “La definición propuesta visualiza la protección social como intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 3).

Las dimensiones del manejo del riesgo involucran aspectos naturales (terremotos, inundaciones, enfermedades) y sociales (daño ecológico, guerra, desempleo). Se considera que este tipo de riesgos se concentran de mayor forma en los sectores más pobres y vulnerables. No obstante, se afirma que el riesgo es consustancial al modelo de desarrollo basado en la internacionalización de las economías y en el aprovechamiento de las oportunidades brindadas por el proceso de globalización; de hecho, en defensa clara de el modelo de desarrollo inspirado en el Consenso de Washington, se considera que los riesgos que este modelo de desarrollo plantea son tan grandes como los beneficios sociales que puede reportar:

“(…) los mismos procesos que permiten mejorar el bienestar social también aumentan la variabilidad de los resultados para la sociedad en conjunto y aun más para grupos específicos. La crisis financiera global de 1998 demostró esto a escala mundial. No existe certeza de que las mejoras se compartirán de manera generalizada entre las personas, hogares, grupos étnicos, comunidades y países. La expansión del comercio o el avance de la tecnología pueden agudizar las diferencias entre los “que tienen” y los “que no tienen”, de la misma manera que pueden aumentar las oportunidades para todos, dependiendo del contexto social imperante y las medidas políticas. La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginalización y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población. En otras palabras, los riesgos son tan grandes como sus potenciales recompensas” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 6).

El mejoramiento de las capacidades en el manejo del riesgo por parte de los pobres y no pobres reduce su vulnerabilidad y aumenta su bienestar; de hecho, al concentrar su análisis en el bienestar proveído por un mejor manejo individual y social del riesgo, esta teoría considera innecesaria la redistribución de los ingresos como objetivo de la política social:

“Si la sociedad valora una distribución más equitativa del bienestar entre los individuos, un mejor manejo del riesgo puede mejorar la distribución del bienestar en la sociedad sin redistribuir el ingreso entre los individuos (Holzmann y Jorgensen, 2000: 8).

El profundo vínculo establecido con el bienestar explica la preocupación del manejo social del riesgo por el suavizamiento del consumo a lo largo de la vida de los indivi-

duos evitando -para los más pobres- la caída por debajo de un nivel predeterminado y garantizando -para los no pobres- la compra de seguros y activos que impidan la caída drástica en sus niveles de consumo:

“Es posible derivar tres medidas del riesgo de tres clases amplias de objetivos de manejo de riesgo a nivel del hogar, con diferentes requisitos de información y consecuencias para las estrategias sociales y familiares de manejo (...) Puesto que para los muy pobres la medida pertinente del riesgo es la máxima pérdida posible de bienestar, los instrumentos de manejo más adecuados son aquellos que reducen dicha pérdida al mínimo (...) Puesto que para los individuos que se encuentran cerca de la línea de pobreza, la medida del riesgo pertinente es reducir al mínimo la probabilidad de quedar por debajo de un nivel de consumo predeterminado, los instrumentos más adecuados de manejo del riesgo serían aquellos que permiten uniformar el consumo a través de instrumentos de ahorro/desahorro. Para los grupos de mayores ingresos, la medida del riesgo pertinente es la desviación estándar del ingreso, por lo tanto, los instrumentos de manejo más adecuados serían la diversificación de la cartera y los seguros” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 11).

La apuesta, entonces, es eminentemente individualista y microeconómica¹¹: se considera esencial la formación en capital humano en un contexto en que los agentes estén dispuestos a adoptar actividades económicas que impliquen mayor riesgo y, por lo tanto, mejor rentabilidad. Si se tiene en cuenta el vínculo profundo que se establece entre manejo del riesgo y las posibilidades para la salida de condición de pobreza, podría afirmarse que la penuria económica constituye un problema de origen individual asociado a la ausencia de capital humano y a la mayor aversión al riesgo propia de los pobres. Se ignora, por lo tanto, la complejidad social que explica la pobreza, y se establece un único vínculo entre riesgos y respuestas individuales a los mismos.

“Los pobres normalmente son los más vulnerables en una sociedad, ya que están más expuestos al conjunto de riesgos y al mismo tiempo tienen menos acceso a instrumentos adecuados para enfrentar dichos riesgos. Reducir los riesgos a través de medidas preventivas es prácticamente imposible, por cuanto esto trasciende la capacidad de una sola persona, un hogar y en muchos casos, una comunidad. Los instrumentos personales e informales de manejo de riesgos son efectivos sólo frente a riesgos menores o específicos para un hogar, pero tienden a colapsar cuando se produce un fuerte impacto que afecta a toda una comunidad. Por lo tanto, para enfrentar la situación, los pobres sólo pueden recurrir a mecanismos como sacar a los niños de la escuela, vender rápidamente sus activos a precios muy bajos y reducir la ingesta de alimentos, todos mecanismos que ponen en peligro sus futuras capacidades para generar ingresos, llevándolos hacia una pobreza aún mayor y tal vez a la indigencia. Esta amenaza de caer en la indigencia y de no tener la capacidad de sobrevivir hace que los pobres sean aversos al riesgo y como consecuencia, renuentes a involucrarse en actividades que implican mayor riesgo y mayor rentabilidad. Por ello, los pobres no sólo no son capaces de aprovechar las oportunidades

11. El manejo social del riesgo guarda una estrecha relación con los modelos de equilibrio general walrasiano, pues considera que en una situación de información simétrica y mercados completos, es posible enfrentar todos los riesgos con soluciones de mercado, lo cual supone que la intervención del Estado con propósitos distributivos implica la introducción de distorsiones que impiden el funcionamiento óptimo del mecanismo. En una situación con información simétrica y mercados completos hay conocimiento cabal de los riesgos, los físicamente aptos pueden asegurarse a sí mismos contra el riesgo y lo hacen de manera efectiva, el seguro se erige como el único y mejor instrumento para enfrentar los riesgos, es posible generar impuestos y transferencias sin generar distorsiones, los individuos no aptos dependerían de transferencias privadas y fiscales, y todo resultado Pareto-eficiente sería descrito como un equilibrio de mercado perfectamente competitivo (Holzmann y Jorgensen, 2000).

que se presentan en un mundo globalizado, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que probablemente sean inherentes a este proceso. Sin la oportunidad de tomar riesgos e involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. El mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres se convierte por tanto en una importante medida económica para una reducción duradera de la pobreza, no sólo para enfrentar las condiciones de pobreza transitoria” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 11).

Con base en esta concepción individualista y microeconómica de la pobreza, son definidas las estrategias políticas consistentes para garantizar la prevención, mitigación y superación del riesgo. En general, las medidas que deben ser adoptadas en cada una de estas dimensiones de la gestión terminan por consolidar y profundizar el modelo de desarrollo inspirado en las prescripciones del Consenso de Washington. En efecto, es posible afirmar que las acciones precisadas para prevenir, mitigar y superar el riesgo se corresponden con políticas destinadas a consolidar las líneas de política económica y social dominantes, afianzar el proceso de financiarización y profundizar el modelo asistencial-compensatorio de la política social, respectivamente.

En el terreno de la prevención, por ejemplo, se insiste en la necesidad de consolidar la estabilidad macroeconómica, garantizar la inversión en educación, salud pública y capacitación de la mano de obra. En materia de mitigación se exige la adquisición y administración de activos como capital físico y humano, además de activos financieros vinculados al crédito y a la obtención de seguros. Finalmente, en el ámbito de la superación es indispensable la intervención gubernamental para aliviar los impactos del riesgo a través de modelos de desahorro y endeudamiento, programas de alimentación de choque, procesos de reconstrucción, entre otros. Este modelo de gestión exige, según sus teóricos, una red de protección que involucre sistemas informales (matrimonio, apoyos mutuos y comunitarios, ONG), sistemas de mercado (activos financieros y pólizas de seguro) y sistemas provistos u ordenados por el sector público (seguridad social, obras públicas, bienes y servicios básicos).

Por lo tanto, los contornos de la protección social establecen relaciones profundas con la estabilidad macroeconómica, los mercados financieros adecuados, el respeto de los derechos de propiedad, las políticas de crecimiento y, en general, todas las prescripciones de política asociadas con el reacomodo de las tesis neoclásicas en clave neoinstitucionalista en un contexto en que se promovió el tránsito del Consenso hacia el Posconsenso de Washington. Las soluciones de mercado, basadas en la inversión en recursos humanos y consistentes con la profundización de los mercados financieros, configuran el ámbito de un modelo de protección social individualizado y microeconómico que paradójicamente encuentra en la profundización del modelo hegemónico de manejo macroeconómico, laboral y social la salida para construir sociedades más justas e igualitarias. Nada más alejado del objetivo de refundar los sistemas de protección social sobre la base de un nuevo modelo de ciudadanía.

Por otra parte, en el marco de la inversión en recursos humanos, la cuestión sobre los factores que neutralizan las bondades sociales del Consenso de Washington ha inquietado permanentemente a la ortodoxia y ha impulsado un mayor interés por identificar elementos más allá de lo económico para comprender el proceso del desarrollo. Que se contemplen factores no económicos como favorables para el crecimiento y la igualdad, no quiere decir, sin embargo, que dichos factores dejen de ser interpretados en clave económica, pues es preponderante que cualquier extensión realizada a las prescripciones hegemónicas originales sea coherente con la esencia misma de las reformas a favor del mercado y con sus posibilidades de reproducción. Tal es el caso de la teoría del capital humano, que al inscribirse en el marco más amplio de la inversión en recursos humanos y acompañando las tesis del manejo social del riesgo, ha sido comprendida como la inversión necesaria para aumentar el crecimiento, enfrentar la pobreza y cualificar la mano de obra.

Desde esta teoría, se insiste en que la inversión en recursos humanos constituye la mejor alternativa para encontrar un punto de equilibrio entre la búsqueda de mayores niveles de productividad y la minimización de la pobreza. El mayor crecimiento económico producido por el aumento en capital humano provocará, en el largo plazo, una mejor distribución del ingreso y de los beneficios del desarrollo. Así mismo, un mayor grado de escolaridad y niveles apropiados de salud, nutrición y adiestramiento de la mano de obra permitirán un sólido incremento en los niveles de productividad y crecimiento, así como un mejoramiento de las condiciones salariales de los países. Behrman (1993) testifica la relación virtuosa que se establece entre crecimiento económico e inversión en recursos humanos: las mayores tasas de escolaridad se relacionan profundamente con un alto rendimiento social, con reducciones en la fecundidad y mortalidad, con niveles inferiores de analfabetismo, con mejoras de bienestar y salud y con la consolidación de la masa trabajadora cualificada requerida para el mejor desempeño económico. Así mismo, altos grados de salud y nutrición favorecen la esperanza de vida, disminuyen las presiones demográficas y, en el largo plazo, minimizan las presiones fiscales generadas por los gastos en salud curativa. Por último, los programas de adiestramiento de la mano de obra aumentan la rentabilidad y productividad del sector privado.

Londoño (1996) presenta un trabajo paradigmático en este terreno, pues asegura que es la educación el factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza en un entorno caracterizado por las buenas prácticas de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la internacionalización de la economía. Desde esta óptica, la inversión en capital humano aparece como la alternativa más eficiente y socialmente rentable para erradicar la pobreza, aumentar la productividad y generar crecimiento económico.

“Sólo un acelerado aumento de la formación de capital humano puede sacar rápidamente a la región de la pobreza. De hecho, lo que la región necesita podría llamarse un shock de capital humano: educación básica universal para todos los

jóvenes durante los próximos 20 años para que el promedio de instrucción de la fuerza de trabajo llegue a nueve años por persona. Un alto crecimiento sin este tipo de formación de capital humano reducirá el número de pobres con el correr del tiempo, pero un mayor nivel de educación lo logrará con mucha mayor celeridad. Además, (...) la rápida expansión de la educación de por sí llevará a una tasa de crecimiento más alta (Londoño, 1996: 2).

Si empíricamente la teoría del capital humano rechaza las causas sociales y estructurales de la pobreza por considerarlas irrelevantes cuando se comparan con las ventajas de la mayor cualificación de la mano de obra, es porque teóricamente considera que el origen de la pobreza es individual y microeconómico: los agentes son pobres porque debido a la ausencia de capital humano, su aporte productivo es bajo y, por lo tanto, el nivel salarial que se correspondería con dicha productividad en un mercado laboral flexible y desregulado sería igualmente bajo. Se espera, entonces, que el capital humano haga más productivos a los individuos y que, por esta vía, aspiren a salarios más elevados en el marco de mercados laborales flexibles.

Sin embargo, esta apuesta es totalmente censurable desde el punto de vista ético. En efecto, Amartya Sen se interesa por analizar el alcance y validez del concepto de desarrollo basado en el capital humano. Debido a que la concepción de capital humano comprende a los individuos como instrumentos para alcanzar una mejor productividad y un mayor crecimiento económico, Sen defiende un concepto de desarrollo asociado a la libertad y al entendimiento de la libertad del individuo como un fin en sí mismo. La concepción de capital humano, que pasa por la dotación y perfeccionamiento de habilidades, la educación y el aprendizaje en favor de la consolidación de economías más productivas, debe ser trascendido por una concepción que considere el desarrollo “como la ampliación de las capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas” (Sen, 1999: 13). La meta del desarrollo económico debe ser la libertad, no el crecimiento económico; el crecimiento económico constituye un instrumento que amplía la capacidad individual para asumir la libertad. En este contexto, la comprensión de la educación es fundamentalmente diferente. Sen sostiene que:

“Si la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, es claro que hay un mejoramiento del capital humano. Este mejoramiento puede agregar valor a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Pero aún con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente. De modo que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de capacidad humana puede abarcar -y valorar- estas funciones adicionales (...) Hay, sin embargo, una diferencia crucial entre las dos perspectivas, que se relaciona en cierta medida con la distinción entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas en la

promoción y el sostenimiento del crecimiento económico -por importante que sea- nos dice nada acerca de por qué lo primero que se busca es el crecimiento económico. Si, en cambio, se da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera, el papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna (Sen, 1998: 25-26)

Además, es probable que estas limitaciones éticas se materialicen en dinámicas de discriminación y exclusión de sectores sociales que, por considerarse imposibilitados para generar las “tasas de retorno adecuadas”, pueden mantenerse alejados de la realización del derecho a la educación o a la salud:

“(…) la concepción del capital humano encarna principios que pueden derivar en múltiples formas de discriminación, en la medida en que el concepto mismo de capital supone que las inversiones deben realizarse en los sujetos y grupos poblacionales que presenten la mayor tasa de retorno. Dicha situación podría llevar a la idea de que las inversiones en educación de ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, son ineficientes desde el punto de vista económico, dado que, en principio, podrían derivar en una menor tasa de retorno. En el mismo sentido, se podrían plantear serias discriminaciones en contra de las mujeres, en especial las de algunas zonas rurales, pues preexiste la percepción, por parte de algunos padres y madres de familia, de que la inversión en educación de la mujer no es rentable, ya que al casarse y abandonar la familia, no compensa la inversión o no la retribuye al seno de la misma” (Pérez, 2007:32-33).

En resumen, la teoría del capital humano, como fundamento de la política para la erradicación de la pobreza, ofrece muy poco a la política social; resulta ineficaz en términos de la reducción de la pobreza, es desdeñable desde el punto de vista ético debido a su intención de convertir a los individuos en instrumentos para el crecimiento económico y puede encarnar principios discriminatorios y excluyentes para diversos sectores de la población. Además, al asegurar un origen individual de la pobreza, deja de lado las dimensiones estructurales y políticas de la misma.

Encontrar un origen específicamente individual a la pobreza y la desigualdad (porque se le tiene temor al riesgo o porque no se es lo suficientemente productivo) implica desconocer los factores institucionales y estructurales más amplios que determinan la emergencia de estos fenómenos condenables. Bajo esta óptica se ignora el entramado socio-institucional más amplio que determina la vulnerabilidad de los individuos en el mundo contemporáneo, y se elude la indiscutible responsabilidad del modelo de desarrollo inspirado en las tesis del Consenso de Washington como responsable de la configuración socio-económica del mundo contemporáneo. Ambos elementos (la estrechez conceptual en materia de definición del riesgo y la protección

social, y la valoración acrítica del modelo de desarrollo hegemónico) terminan por brindar sustento a una perspectiva que defiende la profundización de las medidas del Consenso de Washington como la alternativa necesaria y suficiente para consolidar sociedades más justas.

Paradójicamente, entonces, la estabilidad macroeconómica que restringe el uso contracíclico de la política fiscal y monetaria bajo criterios de neutralidad y austeridad; la eficiencia microeconómica que defiende la flexibilización de los mercados laborales; la inversión en recursos humanos que encuentra el origen de la pobreza en la esfera individual; y la internacionalización de la economía que bajo criterio de “competitividad” disciplina y apalanca las medidas macroeconómicas, microeconómicas y sociales adoptadas, terminan por ser reconocidas como las soluciones a los problemas que en su conjunto han generado.

Este hecho refleja el carácter inherentemente crítico del modelo de desarrollo y pone de manifiesto sus pretensiones políticas y la debilidad de sus bases sociales y económicas. En efecto, bajo los imperativos de la *inversión en recursos humanos* y la *lucha contra la pobreza* la política social: i) no cuestiona las dinámicas de generación y distribución de la riqueza; ii) se concentra en la corrección superficial y compensatoria de lo que las relaciones de poder allí presentes han determinado, y iii) desconoce la necesidad de refundar la cuestión social con base en un nuevo concepto de ciudadanía coherente con apuestas solidarias y universalistas y sensible a los enfoques diferenciales que una sociedad compleja exige. A la volatilidad macroeconómica, la flexibilización y precarización del mundo laboral, y la búsqueda de competitividad a través de la vulneración de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores se une, entonces, un modelo de política social estrecho y funcional a las pretensiones financieras, productivas y de contención social del modelo económico y social predominante. La política social en este caso constituye un mecanismo que garantiza la subordinación política y la acumulación capitalista y nunca será comprendida como una vía para la transformación social.

Colombia, sin embargo, posee una característica esencial que igualmente ha definido las prioridades de la agenda social en materia de objetivos de política y preferencias de acción política y gasto público: el conflicto armado interno. Con el ascenso de Álvaro Uribe Vélez al poder (2002-2010) ha quedado develado cómo la situación de conflicto armado interno en Colombia ha servido de argumento para postergar la obtención de logros estructurales y permanentes en materia social, y subsumir las posibilidades de materialización de los derechos económicos sociales y culturales a la concreción previa de los derechos civiles y políticos; todo ello en una lógica causalista y miope que desconoce la imposibilidad de materializar los últimos sin garantizar la realización de los primeros. La contradicción a la que se ha hecho alusión, en términos del desplazamiento del *Estado Social* por un *Estado de la Seguridad*, se ha hecho palpable en Colombia. Y es en este punto en donde se definen los rasgos bélico-asistenciales del Estado colombiano.

Durante la última década, el gobierno colombiano ha confiado la búsqueda de la paz y la justicia social a la Política de Seguridad Democrática y ha considerado que es esta la premisa básica para el alcance de una sociedad justa, pacífica y sin pobreza. El siguiente apartado del documento critica esta idea, y mediante la construcción de dos índices compuestos demuestra que en Colombia la Seguridad Democrática no se ha traducido en una mayor Seguridad Económica, lo cual impide el avance hacia la configuración de una sociedad justa y en paz. De hecho, se evidencia una creciente brecha entre los resultados obtenidos en materia de seguridad democrática y seguridad económica durante los gobiernos sucesivos de Uribe Vélez. Se desvirtúa así el esquema Seguridad Democrática —> Confianza Inversionista —> Inversión Extranjera —> Crecimiento —> Empleo, y se insiste en la necesidad de atacar los factores estructurales que explican la creciente desigualdad e injusticia que caracterizan al país y que determinan la persistencia del conflicto armado social y político en Colombia.

El pleno empleo, la seguridad económica y las bases de un modelo económico justo. ¿Cuál ha sido el camino de Colombia en la última década?

En el mundo contemporáneo, son tres los problemas fundamentales que un régimen socioeconómico justo debe resolver: el desempleo, la falta de protección social y la inestabilidad económica y financiera (Pollin, 2002). En su orden, estos han sido problemas que se han denunciado como inherentes al modelo capitalista que defiende el mecanismo del mercado y el sistema competitivo de precios como pilares fundamentales de la organización económica de la sociedad. Por lo tanto, resulta indispensable apartarse de los pilares básicos del Consenso de Washington a fin de avanzar en la solución del *trilema social* que el mundo contemporáneo plantea.

Y el primer paso fundamental consiste en dejar de lado aquellas perspectivas que consideran el desempleo como una condición a la que *voluntariamente* se someten los individuos y sobre la cual el Estado tiene pocas –o nocivas– posibilidades de acción. Es fundamental igualmente reconocer que, en el marco de una sociedad capitalista, es ineficaz y prácticamente imposible edificar un modelo de política social justa y solidaria sin ofrecer acciones contundentes para alcanzar el objetivo del pleno empleo de calidad. Esto debido a que la consecución de los propósitos vinculados a la mayor protección social, la eliminación de la pobreza, el incremento de la seguridad económica y la mayor eficacia de las políticas de estabilización pasan, necesariamente, por la materialización del objetivo del pleno empleo.

Únicamente es posible constituir un régimen socioeconómico justo si el pleno empleo se consagra como un objetivo de política pública prioritario, garantizando así la *seguridad económica*¹² de cada uno de los ciudadanos. Es esta la piedra angular de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuando el desempleo entra por la puerta, la ciudadanía sale por la ventana.

12. Es importante indicar que si se reconoce la segmentación propia de los mercados laborales, resulta insuficiente hablar del desempleo como la única falla estructural de los mismos. En este sentido, bajo el criterio de "seguridad económica" es posible incluir las variables relacionadas con la tasa de desempleo, la informalidad, el subempleo, el desempleo oculto y el desplazamiento forzado. Es por esto que en adelante se hablará de seguridad económica, pues en Colombia a los problemas del desempleo persistente se unen los fenómenos de crecientes de la informalidad, el subempleo y el desempleo oculto y el desplazamiento forzado. Aspectos todos que serían ignorados en una perspectiva que tome como único indicador la tasa de desempleo.

“La inserción por el trabajo debe seguir siendo, en primer lugar, la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La pertenencia a la colectividad no implica únicamente que se ejerza un régimen de solidaridad. Más profundamente aún, existe el principio de una utilidad recíproca que vincula a sus miembros. Más allá de cierto “derecho al ingreso” hay un “derecho a la utilidad”. Los hombres no combatieron por el derecho a ser alojados, vestidos y alimentados por un Estado providencia que velara paternalmente sobre las personas: lo hicieron en primer lugar por el derecho a vivir de su trabajo, de asociar su ingreso al reconocimiento de una función social. El contrato social general, por lo tanto, no puede disociarse completamente de los contratos particulares de trabajo. Por esta razón, hoy en día, para avanzar, es preciso comprometerse mucho más en el sentido de una reinvencción de la idea de derecho al trabajo que en la formación de un derecho al ingreso” (Rosanvallon, 2007: 123).

Con el reconocimiento del lugar central que ocupan el pleno empleo de calidad y su corolario, la seguridad económica, en tanto caminos de tránsito hacia una sociedad más justa socialmente, se define una perspectiva de análisis que permite valorar la situación de la economía colombiana en términos del avance observado en los últimos años en la materialización o no de una sociedad más justa y garante de los derechos. Es posible realizar, por lo tanto, una evaluación de la estrategia fundamental del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Desde los planes de desarrollo del gobierno de Uribe Vélez se sostuvo que la mayor *Seguridad Democrática* abrirá el camino para una mayor *Seguridad Económica*, pues la supuesta relación de causalidad seguridad democrática—> confianza inversionista—> crecimiento económico llevará al país a una senda de crecimiento sostenido y estable que acelerará el tránsito hacia una situación de pleno empleo. El siguiente apartado tiene como objetivo realizar una valoración, desde los hechos estilizados, de esta supuesta relación causal.

Como se observará, los mayores logros alcanzados en materia de Seguridad Democrática no se han traducido en avances significativos en Seguridad Económica. De hecho, después del primer año del gobierno de Uribe Vélez ha sido persistente y se ha profundizado la brecha que separa ambas categorías. La Seguridad Democrática no constituye, en consecuencia, una condición necesaria y suficiente para asegurar el tránsito hacia una sociedad garante de los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, los cambios en la orientación y en las prioridades definidas desde la agenda gubernamental en general, y desde la política económica y social en particular, resultan urgentes e indispensables para asegurar el alcance de la paz en Colombia.

Seguridad Democrática e Inseguridad Económica ¿Cuál es el camino hacia el Estado social?

El economista polaco Michal Kalecki siempre tuvo claro el potencial económico y social del Estado para garantizar el pleno empleo. Sin embargo, ¿por qué razón el

Estado no hace uso de dicho potencial? ¿Qué tipo de argumentos se esgrimen para no aprovechar al Estado como garante del pleno empleo y la seguridad económica? La respuesta, ofrecida por el mismo Kalecki, es enteramente política: la posibilidad de encontrar en el Estado el soporte fundamental para el pleno empleo implica, necesariamente, desplazar a los empresarios, industriales y banqueros como actores indispensables para sostener un modelo económico deseable. Este hecho implicaría un deterioro de su hegemonía política, económica y social (Kalecki, 1943).

Dice Kalecki que todas aquellas perspectivas que rechazan o demeritan el potencial económico del Estado para garantizar el pleno empleo, subrayan la necesidad y el ideal de la *confianza*. Quienes consideran que la única fuente deseable y factible para alcanzar el pleno empleo se encuentra en las decisiones infalibles de los líderes empresariales, idealizan la confianza como el motor del crecimiento económico y el pleno empleo: el deterioro de la confianza en materia fiscal, jurídica, monetaria o política constituye el origen del desempleo, la pobreza y el pobre desempeño económico. El ideal de la confianza sustituye al potencial del Estado como fuente del pleno empleo y pilar de una sociedad más justa. La búsqueda de la mayor confianza constituye, en el fondo, una estrategia destinada a fortalecer el papel hegemónico del capital privado en la economía.

Desde 2002 la Política de Defensa y Seguridad Democrática se ha constituido “en el pilar sobre el cual se desarrollan las demás estrategias con el propósito de generar confianza en los inversionistas nacionales y extranjeros y lograr mayor crecimiento económico y bienestar” (Contraloría General de La República, 2008: 9)¹³. Desde los planes de desarrollo formulados por los sucesivos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez se ha insistido en la eficacia de un esquema causal determinado por la Política de Defensa y Seguridad Democrática:

Seguridad democrática —> Confianza inversionista —> Inversión extranjera —>
Crecimiento —> Empleo

Bajo esta lógica se esperaría que después de siete años de implementación y consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, las condiciones de empleo y seguridad económica hubiesen mejorado en el país. Esto como resultado del fortalecimiento de la inversión y del consecuente impulso al crecimiento económico. De hecho, desde los primeros años de gobierno de Uribe Vélez, se sostuvo que el mayor gasto militar demandado por la Seguridad Democrática generaría un beneficio neto para la economía colombiana, vinculado a la reducción de la destrucción del capital privado y el trabajo, los incrementos en la productividad marginal, el incremento en el stock de capital, el aumento del producto, el impulso al empleo y el mayor bienestar social (Arias y Ardila, 2003). La mayor Seguridad Democrática implicaría, entonces, una mayor Seguridad Económica: bajo la Política de Defensa y Seguridad Colombia configuraría las condiciones suficientes para ofrecer confianza al empresariado nacional y extranjero, aumentar la inversión e incrementar la seguridad económica. El sector

13. Esta política ha sido acompañada por la emisión de normas de estabilidad jurídica destinadas a garantizar la mayor llegada y la tranquilidad de la inversión extranjera en el país. De acuerdo con cálculos de la Contraloría General de la República, las gabelas tributarias ofrecidas por el gobierno representan para el fisco colombiano un costo de cerca de 8 billones de pesos anuales.

privado, bajo las condiciones de confianza y seguridad ofrecidas por el Estado, definiría el camino hacia una sociedad garante de la ciudadanía social.

Las críticas a este modelo han sido frecuentes. Por una parte, quedó clara la desconexión presentada entre crecimiento económico y generación de empleo (Bonilla, 2007). Igualmente, se ha insistido en las consecuencias fiscales nocivas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Moreno y Junca, 2007). Otros han resaltado los costos de oportunidad de la seguridad democrática en términos de inversión en salud, educación y saneamiento básico, y han puesto en duda la racionalidad de una política de confrontación abierta que no intenta transformar las condiciones de marginalidad, pobreza y exclusión que incrementan las posibilidades de reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales (Isaza y Campos, 2008).

No obstante, es posible, bajo la línea argumentativa seguida a la largo de esta sección del documento, ofrecer otra crítica igualmente fundamental: la mayor Seguridad Democrática no ha generado un incremento en la Seguridad Económica de los colombianos. La relación causal establecida desde los planes de desarrollo del gobierno no se ha materializado. La Seguridad Democrática no constituye una condición suficiente para garantizar una mayor Seguridad Económica. De no impulsarse los cambios requeridos en la orientación, instrumentos y prioridades de la agenda gubernamental y de la política económica y social, Colombia mantendrá una visión sesgada y miope que desconoce la multidimensionalidad de la protección y la seguridad política y social en el mundo contemporáneo.

La construcción de dos índices compuestos, relativos a los resultados de la Política de Seguridad Democrática y a los avances en materia de Seguridad Económica, así lo atestigua¹⁴ (Ver Anexo Metodológico No. 1 sobre la construcción de los índices). Tal y como lo demuestran las cifras presentadas en el Cuadro 7, el Índice de Seguridad Democrática ha exhibido un comportamiento ascendente y nunca decreciente que pasa de un valor cercano a 0.1 en el año 2002 a un valor que sobrepasa 0.7 en 2009.

Por el contrario, el índice de Seguridad Económica –independientemente que incluya los datos de desplazamiento forzado presentados por Codhes o Acción Social– presenta un avance significativo entre los años 2001 y 2003, un comportamiento relativamente estático entre 2003 y 2008, y una trayectoria decreciente en el año 2009. El promedio mostrado por el Índice de Seguridad Económica –tanto para el cálculo realizado con las cifras de Codhes como para el realizado con los datos de Acción Social– es de 0.29 para todo el periodo de análisis.

14. El Índice Compuesto de Seguridad Democrática incluye los siguientes indicadores simples: número de homicidios por cada 100 mil habitantes, tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, casos de secuestro extorsivo, casos de atentados terroristas, número de personas desplazadas por expulsión, hectáreas erradicadas de coca y amapola por aspersión aérea, hectáreas de coca y amapola erradicadas manualmente, número de individuos desmovilizados, número de víctimas por homicidios colectivos, casos de homicidios colectivos, casos de hurto común y hurto a automotores. Por su parte, el Índice Compuesto de Seguridad Económica incluye la tasa de informalidad (correspondiente al trimestre abril-junio de cada año), la tasa de desempleo abierto, la tasa de subempleo objetivo, la tasa de subempleo subjetivo por insuficiencia de ingresos (todas ellas correspondientes al primer trimestre de cada año), y el número de personas desplazadas de acuerdo a las cifras ofrecidas por Acción Social y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES (Ver Anexo Metodológico No.1).

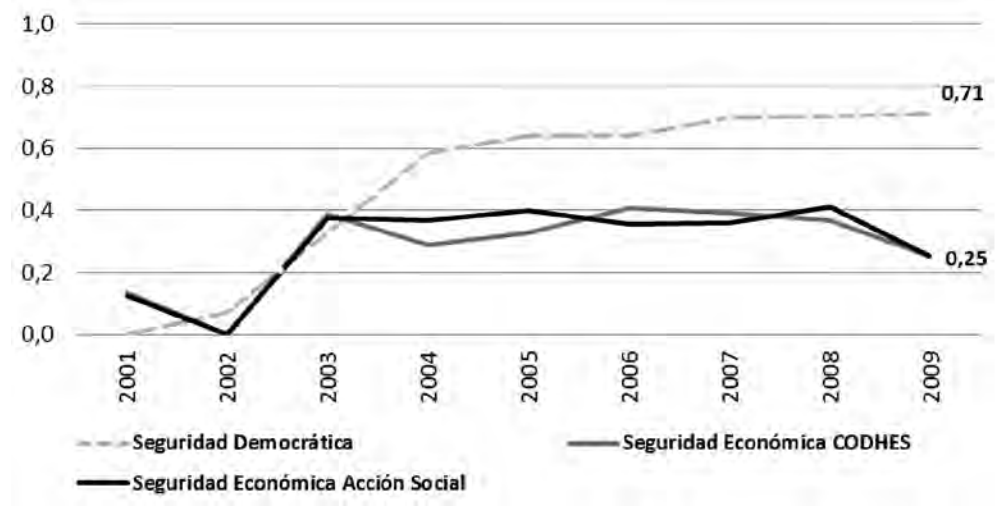
Cuadro 7 Colombia. Índice de Seguridad Democrática – Índice de Seguridad Económica

Año		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ÍNDICE DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (a)		(...)	0,07	0,33	0,59	0,64	0,64	0,70	0,70	0,71
ÍNDICE DE SEGURIDAD ECONÓMICA	COHDES (b)	0,14	0,00	0,39	0,29	0,33	0,41	0,39	0,37	0,25
	Acción social (c)	0,13	0,00	0,38	0,37	0,40	0,36	0,36	0,41	0,25
BRECHA	COHDES (a - b)	(...)	0,07	-0,06	0,30	0,31	0,23	0,31	0,34	0,46
	Acción social (a - c)	(...)	0,07	-0,05	0,22	0,24	0,28	0,34	0,29	0,46

Fuente: DANE, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República. Cálculos Propios.

El Gráfico 2 confirma estas tendencias. Muestra una innegable mejora en los índices de seguridad en el país y el comportamiento estático y declinante de la Seguridad Económica después del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Gráfico. 2 Colombia. Seguridad Democrática – Seguridad Económica (2001-2009)



Fuente: DANE, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República. Cálculos Propios.

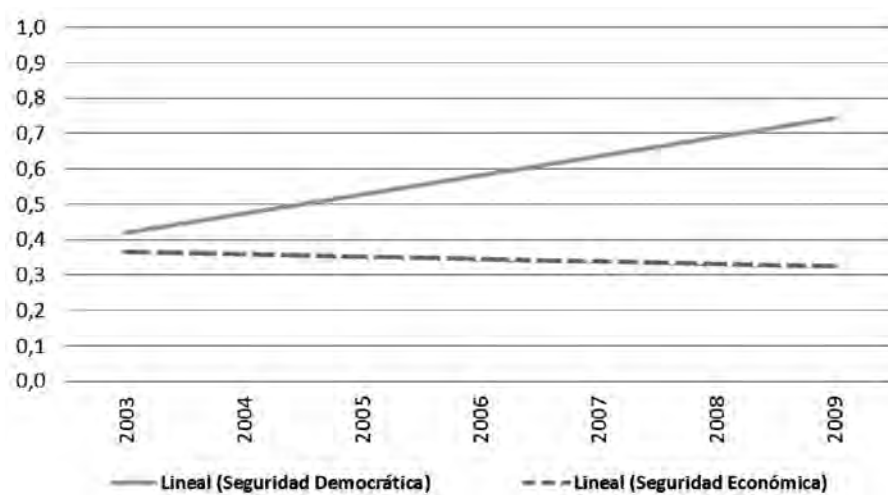
El resultado: una brecha persistente que progresivamente se profundiza entre la Seguridad Democrática y la Seguridad Económica (Gráfico 2). En conclusión: mientras la presión de la política de seguridad democrática aumenta sobre las finanzas públicas del país, los resultados obtenidos se estabilizan en el largo plazo, y la causalidad posi-

15. Varios analistas han señalado la enorme presión que ejerce el gasto en seguridad y defensa sobre las finanzas públicas del país. En efecto, de acuerdo con la Contraloría General de la República (2008), el gasto en defensa y seguridad democrática pasó de 8.7 billones en 2000 a 22.6 billones en 2008. El 80% de este presupuesto es destinado a gastos en funcionamiento (pensiones, salarios, bienes y servicios destinados a garantizar la operación del sector, y financiamiento de los establecimientos públicos del sector) y sólo el 20% restante a gastos de inversión. Si a esta cifra se suman los recursos del Plan Colombia y el gasto de los departamentos y municipios, el gasto en seguridad y defensa de Colombia asciende a 24.1 billones; es decir, al 6.2% del PIB de 2008. Además, sobresale el énfasis militarista del gasto en seguridad y defensa: mientras que en 2000 el 75.6% del gasto en seguridad y defensa estaba destinado al componente militar y el 24.4% a justicia, en 2008 el componente militar representaba el 79,5% del total del gasto y la participación de la justicia disminuía al 20.5% (Garay y Herrera, 2008). En este contexto, el alto servicio de deuda externa e interna y el nivel de gasto en seguridad en defensa han explicado entre el 48% y el 52% de los gastos del Gobierno Nacional Central en el periodo 2000-2007 (Otero, 2008). La presión generada desde el gasto ha llevado a subrayar la necesidad de hacer permanente el impuesto al patrimonio, a anticipar una nueva reforma tributaria y a cuestionar las bondades de las políticas de estímulo tributario (exenciones, deducciones, exclusiones y descuentos) a la inversión privada promovidas por el gobierno de Uribe Vélez, de cara a la conversión de Colombia en un "paraíso fiscal" (Acosta, 2009).

16. Más aún, si se tiene en cuenta la diferenciación establecida en términos de políticas de empleo, políticas del trabajo y políticas del mercado laboral, Colombia debe trascender la perspectiva que se centra en la corrección de los fallos del mercado laboral, y emprender políticas de empleo verdaderamente comprensivas. Al asumir la existencia de una demanda de mano de obra suficiente, las políticas del mercado laboral ignoran la necesidad

tiva que se supone mantendría con la seguridad económica se hace cada vez menos evidente¹⁵.

Gráfico. 3 Colombia. Seguridad Democrática – Seguridad Económica



Fuente: DANE, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República. Cálculos Propios.

La brecha entre la Seguridad Democrática y la Seguridad Económica aumenta, la racionalidad del volumen del gasto público destinado a seguridad y defensa se hace cuestionable, y el tránsito de Colombia hacia una sociedad garante de los derechos económicos, sociales y culturales se retrasa sustancialmente. La contradicción que sirve de telón de fondo a los debates sobre la nueva cuestión social y que fue señalada al comienzo de esta sección del documento se hace evidente.

La supuesta relación de causalidad que inicia con la Seguridad Democrática y culmina con el incremento en el nivel de empleo y por ende con una mayor Seguridad Económica no se corresponde con los hechos estilizados mostrados por la economía Colombiana. Sustentar el modelo de desarrollo del país en la seguridad civil, ignorando su interacción recíproca con la seguridad económica y social es incompatible con la búsqueda de una sociedad justa y garante de los derechos. El camino seguido por la sociedad colombiana debe ser modificado; las estrategias aplicadas en los últimos ocho años no han sido eficaces en la corrección de problemas sociales susceptibles de ser resueltos. Las barreras para alcanzar una sociedad más justa persisten, y los cambios en materia de estrategia de desarrollo y política económica y social se hacen inaplazables. La seguridad económica y el pleno empleo deben encabezar la agenda gubernamental de cualquier fuerza política que simpatice con los ideales de igualdad, justicia y transformación social¹⁶.

La ausencia de Seguridad Económica puede ser la causa fundamental del impacto prácticamente imperceptible de la política económica y social sobre los indicadores

de implementar políticas tendientes a eliminar la separación crecimiento económico-empleo, y a resolver causas estructurales más profundas del desempleo. En este sentido, muchas de las políticas del mercado laboral -tanto activas como pasivas- adquieren un rasgo asistencial y de contención que ignora las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales de una verdadera política de empleo. Así las cosas: "Se puede concluir que las modalidades adoptadas en los años noventa en [Latinoamérica] no fueron pergeñadas como verdaderas Políticas de Empleo, ya que su definición implica un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario sólo se activaron políticas del Mercado de Trabajo como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los impactos que la reestructuración institucional y económica (...) Sin duda, la orientación de las acciones de ahora en más deberá contemplar niveles de intervención que no sólo actúen en el mercado del trabajo, como si este fuera igual a un mercado de bienes y productos, y se aboquen a la reconstrucción de las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales implicadas en una verdadera Política de Empleo" (Lanari, 2004: 33).

17. Todo ello demuestra la nocividad de la política de flexibilización de los mercados laborales que durante las últimas décadas se han implementado en el país: "La flexibilización laboral agravó el desfase entre los cambios en la productividad del trabajo y la dinámica del salario real promedio, lo cual agrava la desigualdad en la distribución el ingreso (...) Los salarios reales crecieron a ritmos mayores que la productividad durante la segunda mitad de los noventa; la crisis de 1999 redujo el desbalance, pero a partir de 2002 se produce un claro divorcio entre ambos índices. Esto se explica en parte por la reforma laboral adelantada durante el primer gobierno del presidente Uribe, que no sólo no reportó los beneficios definidos en la Ley, sino que ayudó a que los salarios se ajustaran por debajo de la productividad" (Moreno, 2009: 3).

de pobreza, indigencia y concentración del ingreso. En efecto, aunque el Gobierno Nacional interpreta como un logro indiscutible el mejoramiento de los indicadores presentados recientemente por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad MESEP (2010), los niveles presentados por la pobreza, la indigencia y la concentración del ingreso constituyen una verdadera tragedia social.

Entre 2002 y 2009 la pobreza disminuyó ocho puntos porcentuales en el nivel nacional, pasando del 53.7% al 45.5%. Y la indigencia pasó del 19.7% al 16.4%. Estas mejoras marginales se hacen incluso más tenues en el sector rural colombiano: entre 2002 y 2009 la pobreza únicamente disminuyó 4 puntos porcentuales, pasando del 69.3% al 64.3%. Por su parte, la indigencia en el campo ha permanecido casi invariable, pasando del 32.5% al 29.1%. Como consecuencia, la distribución del ingreso de Colombia continúa siendo la peor de América Latina, pues el Coeficiente de Gini no sufrió cambios importantes entre 2002 y 2009 y se mantuvo en 0.578, exhibiendo una leve mejora, después de su deterioro constante entre 2003 y 2008.

También, la ausencia de Seguridad Económica explica la mayor desigualdad en la distribución de los frutos de crecimiento económico (Distribución Funcional del Ingreso). En efecto, "la participación de la remuneración de los trabajadores en el PIB se ha reducido, mientras que la de los beneficios y las rentas de la propiedad ganaron varios puntos en el total (...) Entre 1994 y 1999 los índices para los salarios y los beneficios evolucionan al mismo ritmo; la crisis de finales de los noventa golpeó más duramente a los trabajadores, y a partir de 2002 las rentas al capital no sólo recuperan lo perdido sino que superan los niveles de 1994. Lo contrario pasa con las remuneraciones de los trabajadores, que a partir de 2002 pierden participación en el ingreso de manera sostenida" (Moreno, 2009: 3)¹⁷.

Marx ya había previsto el deterioro de la *participación de la clase asalariada* en el ingreso total a pesar, incluso, de los aumentos que se pueden presentar en los *salarios reales individuales* de los trabajadores. En otras palabras, es posible encontrar mejoras en el salario real de los trabajadores (como en Colombia) que se corresponden con desmejoras en el *salario relativo* de los asalariados (es decir, al salario comparado con la ganancia de los capitalistas y a la mayor o menor participación del salario en el producto):

"Puede ocurrir que el salario real continúe siendo el mismo e incluso que aumente, y, no obstante, disminuya el salario relativo. Supongamos, por ejemplo, que el precio de todos los medios de vida baja en dos terceras partes, mientras que el salario diario sólo disminuye en un tercio, de tres marcos a dos (...) Aunque el obrero, con estos dos marcos, podrá comprar una cantidad mayor de mercancías que antes con tres, su salario habrá disminuido, en relación con la ganancia obtenida por el capitalista. La ganancia del capitalista (por ejemplo, del fabricante) ha aumentado en un marco; es decir, que ahora el obrero, por una cantidad menor de valores de cambio, que el capitalista le entrega, tiene que producir una cantidad mayor de estos mismos valores. La parte obtenida por el capital aumenta en comparación con la del trabajo. La distribución de

la riqueza social entre el capital y el trabajo es ahora todavía más desigual que antes. El capitalista manda con el mismo capital sobre una cantidad mayor de trabajo. El poder de la clase de los capitalistas sobre la clase obrera ha crecido, la situación social del obrero ha empeorado, ha descendido un grado más en comparación con la del capitalista. ¿Cuál es la ley general que rige el alza y la baja del salario y la ganancia, en sus relaciones mutuas? Se hallan en razón inversa. La parte de que se apropia el capital, la ganancia, aumenta en la misma proporción en que disminuye la parte que le toca al trabajo, el salario, y viceversa. La ganancia aumenta en la medida en que disminuye el salario y disminuye en la medida en que éste aumenta” (Marx, 1849: 18).

Y aunque desde el gobierno se culpa a la inflación como la mayor responsable de esta tragedia social, la verdad es que, como se ha sostenido, en el contexto de una economía capitalista resulta impensable una política social seria sin una política de pleno empleo y seguridad económica que le brinde soporte. Más aún, atribuir únicamente a la inflación el deterioro o la inexistencia de avances importantes en materia social, implicaría profundizar el modelo de “inflación objetivo” que ha afectado negativamente la igualdad debido a que recrea una situación en que los productores tienen la posibilidad de fijar los precios con márgenes de la ganancia en un contexto de flexibilización de los mercados laborales: “Una solución de flexibilización de los salarios cuando las empresas tienen capacidad para fijar precios con un margen sobre los costos, es una política que afecta negativamente la participación de los salarios en el ingreso (...) La participación de los salarios se ha reducido en la mayoría de los países desarrollados donde se ha implementado el modelo de inflación objetivo” (Moreno y Junca, 2007: 66).

Se desconoce, entonces, que las condiciones necesarias y suficientes para el reacomodo de la política social en el mundo contemporáneo pasan por la consecución de metas relacionadas con: la instauración de una política fiscal progresista y universalista¹⁸, la garantía del pleno empleo, la implementación de una política social universalista y mutualista, la instauración de una política social no procíclica, el aumento de la igualdad en las rentas provenientes de los mecanismos de asignación de primer nivel (mercado), el incremento de transferencias monetarias directas que complementen los ingresos de las familias y el fortalecimiento de las clases medias.

Es esta la magnitud del desafío. La configuración de una sociedad justa e igualitaria desborda los avances en materia de Seguridad Democrática y la preocupación por el fantasma inflacionario. La Seguridad Económica y el pleno empleo deben ocupar los lugares prioritarios de un gobierno comprometido con la igualdad, la estabilidad del crecimiento económico y la edificación de un Estado de Bienestar sólido, garante de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos e impulsor del tránsito hacia una sociedad en paz. De no hacerlo así, hoy recobrarían plena vigencia las palabras de Karl Polanyi: “En el siglo XIX los gobiernos subordinaban la paz a la seguridad y la soberanía, es decir, a intereses que no podían ser logrados de otra manera que recurriendo a medios extremos (la intervención armada)”.

18. Para el caso de América Latina Servén (2008) demuestra que la estructura tributaria tiene una incidencia inexistente en términos del avance hacia sociedades con mejores niveles de distribución del ingreso. En efecto, la función distributiva de la estructura tributaria en Latinoamérica se ve negativamente afectada por la existencia de bases tributarias estrechas y bajos niveles de recaudo, por la preponderancia de estructuras tributarias poco progresivas -e incluso regresivas- y por prácticas inadecuadas de focalización del gasto social. Al estimar el coeficiente de Gini antes y después de la política fiscal, Servén concluye que en Europa el Gini asciende a 0.46 antes de la política fiscal y se reduce al 0.31 después de la política fiscal. Para el caso de América Latina el coeficiente de Gini antes de la política fiscal asciende a 0.52 y después de la misma se mantiene en 0.50. Este hecho demuestra el impacto prácticamente inexistente en términos redistributivos de los impuestos y las transferencias en la región, y la necesidad de incluir la política fiscal como piedra angular de cualquier política social verdaderamente redistributiva.

Conclusión

Las bases socioeconómicas de la ciudadanía social se encontraban ancladas en dos factores sociales complementarios: i) el crecimiento económico sostenido, el empleo y la posibilidad de anticipar trayectorias de movilidad social ascendentes generacionales e intergeneracionales, y ii) la adquisición de protecciones sociales a través de la inscripción de los individuos en colectivos de corte estatal, partidista, sindical, familiar, barrial o de clase. No obstante, ambos aspectos se descomponen en el contexto de una sociedad caracterizada por el desempleo, la informalidad, la volatilidad económica, la turbulencia financiera y la individualización del riesgo. Las bases del modelo de la ciudadanía social tradicional son destrozadas por nuevas lógicas de vulnerabilidad social.

La nueva vulnerabilidad social es asociada con la pérdida de centralidad del trabajo y la debilidad de los mecanismos de protección social promovidos en el marco del Consenso de Washington. En este contexto, los derechos de propiedad han sido sacralizados por encima de los derechos de ciudadanía, y las vías de integración social han sido limitadas a mecanismos de solución mercantil en un contexto de mercados laborales flexibles, competitividad y preponderancia de las metas de estabilidad macroeconómica. Dentro de las obligaciones del Estado, la seguridad se ha restringido nuevamente a su connotación civil, y se ha desconocido su dimensión social.

La contradicción es evidente, pues en el mundo contemporáneo la inseguridad social y la inseguridad civil se superponen y alimentan recíprocamente. Es impensable la una sin el fortalecimiento de la otra. El tránsito desde un *Estado Social (garante de los derechos económicos, sociales y culturales)* hacia un nuevo *Estado de la Seguridad (fundamentalmente política y civil)*, es explica el surgimiento de nuevas formas de exclusión, marginación, pobreza, estigmatización, resentimiento y represión.

El repliegue de las dimensiones sociales de la seguridad en el marco del modelo obliga a repensar la cuestión social más allá de las añoranzas de viejos modelos de protección, y exige avanzar hacia una refundación de lo social sustentada en nuevos conceptos de *ciudadanía y protección social*. Hoy es necesario examinar nuevos mecanismos de solidaridad social en el marco de una concepción de derechos sociales renovada. Se requiere, por lo tanto, un modelo de protección social sustentado en formas *activas de inclusión e integración social basadas en el ejercicio universal e incondicional de los derechos y en el diseño de políticas diferenciales que reconozcan la diversidad de las “trayectorias de la exclusión”*.

Sin embargo, esta apuesta es impracticable bajo un modelo de desarrollo que tiene como soporte los dogmas incuestionables de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de las economías y la inversión en recursos humanos. La búsqueda de salidas a la nueva cuestión social pierde significado si los postulados básicos del Consenso de Washington no son cuestionados y dejados de lado. La volatilidad económica, la precarización del mundo del trabajo y

las perspectivas individualizadoras, remediales y compensatorias de la “lucha contra la pobreza” son incompatibles con las perspectivas de ciudadanía social que intentan dar salida a la nueva cuestión social.

Es por esto que, bajo las premisas básicas del modelo de desarrollo, Colombia no tiene posibilidad alguna de responder a los desafíos de la nueva cuestión social, pues los pilares de la internacionalización, la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la inversión en recursos humanos impiden la configuración de un Estado que proteja, garantice y respete los derechos sociales, económicos y culturales. Enfrentar los desafíos de la nueva vulnerabilidad social implica el fortalecimiento de un concepto renovado de ciudadanía social. El sostenimiento de las apuestas del Consenso de Washington, al ser concebidas como causas de este nuevo perfil de la vulnerabilidad social, bloquea la posibilidad de una resolución satisfactoria en términos de la construcción de dicho concepto novedoso e impide la materialización de las demandas que en este sentido han planteado las organizaciones sociales populares.

Lejos de estas demandas está también la prioridad gubernamental que se le ha otorgado a la seguridad política y civil –particularmente en la última década con la política de Seguridad Democrática– y los muy pobres resultados que esta apuesta ha generado sobre los niveles de seguridad económica, pobreza e indigencia en la última década. En efecto, la brecha creciente que se ha demostrado para los últimos ocho años en materia de seguridad democrática y seguridad económica, es prueba de la miopía de los esquemas que ignoran los vínculos complejos que se establecen entre seguridad política y civil, seguridad económica y protección social. Esta brecha ahonda, por supuesto, la contradicción que explica los debates contemporáneos alrededor de la refundación de lo social y la construcción de una visión novedosa de ciudadanía social.

Con esto entonces quedan señalados los rasgos estructurales que en los últimos 20 años han determinado los límites y alcances de política social en Colombia y el carácter bélico-asistencial que ha adquirido el Estado colombiano en este lapso de tiempo. Este escenario constituye el antecedente histórico más próximo sobre el que se edifican las apuestas sociales del gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014.

LOS HORIZONTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)

La política económica y social colombiana se ha caracterizado por su acercamiento prácticamente irrestricto al modelo de desarrollo basado en la estabilidad macroeconómica, la internacionalización de la economía, la eficiencia microeconómica y la inversión en recursos humanos. Los reacondicionamientos históricos que ha sufrido el Consenso de Washington en virtud de su imposibilidad de garantizar un contexto

de crecimiento económico sostenido, eliminación de la pobreza y mayor justicia social, se han hecho presentes en los cambios de acento en la política económica y social colombiana y, tal como ha ocurrido con los ajustes mismos del Consenso, no han cuestionado de manera frontal las bases políticas, económicas y sociales del modelo imperante de desarrollo.

Aunque algunos analistas defensores del modelo de desarrollo hegemónico se quejan de la falta de rapidez en la profundización y consolidación de las reformas, otros plantean un balance relativamente positivo sobre las mismas, e insisten en la necesidad de ingresar en un nuevo periodo de consolidación que apele a la realidad y tenga en cuenta las restricciones de economía política que tanto las finalidades sociales del Estado Colombiano como los grupos y organizaciones sociales imponen a la aplicación óptima del modelo. Esta postura no desconoce, sin embargo, cuál debe ser el objetivo de las reformas y, disintiendo únicamente en el grado de realismo que caracteriza sus afirmaciones sobre los medios idóneos para llevarlas a cabo, comparte con los más radicales el modelo óptimo de sociedad que Colombia debe alcanzar en el largo plazo. Específicamente, el acuerdo entre las élites políticas e intelectuales es evidente en el campo fiscal y en el caso de las políticas de empleo e inclusión social.

Este relativo consenso entre la élite intelectual partidaria del modelo se ha visto afectado por la situación estructural (asociada con el patrón de acumulación contemporáneo, la situación geoestratégica del país y su riqueza en tierras, agua, minerales y biodiversidad), que ha llevado a la acelerada *reprimarización* de la economía, pues son varias las voces que critican este hecho y le apuntan, por el contrario, a forjar las condiciones necesarias y suficientes para que el país aproveche todas las ventajas ofrecidas por la *sociedad del conocimiento*, con base en un modelo de *internacionalización basado en los pilares de la competitividad, el cambio técnico, la ciencia, la tecnología y la innovación*. Propuestas gubernamentales asociadas con la política de competitividad, el manejo de las relaciones exteriores y el grado de coherencia y complementariedad que tendrán las “Cinco Locomotoras de la Prosperidad” (vivienda, Infraestructura, minería e Innovación, ciencia y tecnología, agricultura) constituyen un reflejo de esta tensión.

Algunos intentan resolverla mediante la inscripción de cada apuesta de desarrollo en un horizonte temporal distinto (reprimarización en el corto plazo para financiar la internacionalización competitiva de largo plazo). Otros intentan mostrar la contradicción inherente de ambas dinámicas, mostrando los riesgos que la reprimarización (vía enfermedad holandesa y daño ambiental y ecológico) impone sobre la ampliación de la base exportable con bienes de mayor valor agregado y sobre el aprovechamiento de las ventajas comparativas que la situación geoestratégica, la riqueza hídrica y la biodiversidad le ofrecen a Colombia. Desde este punto de vista se ha llegado a señalar que realmente existe una relación inversa entre la intensidad de recursos naturales en una economía y el crecimiento de la misma en el largo plazo. En este sentido, “una bonanza no debe confundirse con una bendición”:

“Las economías emergentes más dependientes del sector minero-energético, enfrentan el riesgo de que, a medida que aumente la participación de este último dentro del PIB, el crecimiento de su gasto público llegue a desbordarse y adquiera connotaciones cada vez más pro-cíclicas, menguándose por tanto su función estabilizadora de la economía. De otra parte, en la medida en que las entradas de capital destinadas a financiar la inversión en dichas actividades predominen sobre el resto, y, como resultado, de la misma forma y proporción evolucionen los ingresos por sus exportaciones, se podrían provocar fuertes presiones sobre la revaluación de la moneda local y el consiguiente debilitamiento de la competitividad de los sectores transables como la agricultura y la industria, configurándose de ese modo síntomas de la denominada ‘enfermedad holandesa’” (Cano, 2010: 19).

Finalmente, hay quienes proponen una situación intermedia, en la cual los desarrollos en ciencia, tecnología e innovación facilitarían un proceso de reprimarización exitosa (particularmente en el sector de la agricultura) y sostenible (en relación con el recurso hídrico y la biodiversidad del país).

“El conocimiento y la innovación es un apoyo transversal que soportará las locomotoras de infraestructura, vivienda, sector agropecuario y minería, permitiendo resolver problemas técnicos, reducir costos, ampliar coberturas y competir en mercados globalizados con una oferta diversificada y sofisticada. De la misma manera la innovación es la estrategia para lograr transformar y dinamizar los sectores en que tradicionalmente se ha concentrado la economía” (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 432).

Por lo tanto, es en este marco de consensos y tensiones en que se diseñan los horizontes de la agenda legislativa, el plan de desarrollo y las políticas públicas sectoriales en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014). Con base en prescripciones de reformas óptimas –asociadas con los principios básicos de estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica, internacionalización e inversión en recursos humanos- el gobierno Santos ha presentado un modelo de *prosperidad económica y social* basado en cinco sectores clave (*locomotoras*), bajo objetivos de mayor desarrollo y convergencia regional y *consolidación de la paz*.

Atendiendo a los rasgos característicos de este entorno para la formulación de las políticas públicas, el documento presentará el modelo de reformas óptimas de cara a la profundización de las políticas de estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica, internacionalización e inversión en recursos humanos, en un contexto de incrementos en la competitividad y cambio técnico a través del impulso a la ciencia, tecnología e innovación. En la primera parte del documento se señalarán las recomendaciones de política en el terreno de las finanzas públicas nacionales y territoriales, haciendo énfasis en los objetivos de reforma tributaria estructural para el Gobierno Nacional Central, y la reforma al Sistema de Regalías en el campo de las finanzas

públicas subnacionales. En un segundo momento, serán abordadas las prescripciones fundamentales en materia el empleo, lucha contra la informalidad e inclusión social. En este punto serán resaltadas las pretensiones de una mayor flexibilización de los mercados laborales, la inclusión financiera y la refinación del modelo asistencialista a través de la definición de temporalidad en las ayudas ofrecidas a través de subsidios focalizados a la demanda.

Finalmente, en cuanto a las apuestas de competitividad y crecimiento en el corto, mediano y largo plazo se presentarán las líneas generales de la mayor internacionalización de la economía en el marco de una eventual reforma arancelaria, los principios que deben regir el manejo de la política exterior colombiana en los próximos años, la necesidad de fortalecimiento de la infraestructura vial del país y las apuestas en el terreno de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Todo ello en el marco de los ocho ejes fundamentales definidos en las bases del Plan de Nacional de Desarrollo (2010-2014) *Prosperidad para Todos*.

Cuadro 8. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos

I. Propósito	1. Convergencia Regional. Prosperidad para Todos. Caracterización del país a través de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno.
II. Pilares	2. Crecimiento sostenible y competitividad. Cinco locomotoras: Innovación, vivienda, infraestructura, minas y energía, agricultura. 3. Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social. Desarrollo y protección social, capital humano, empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos, desplazamiento y políticas diferenciadas para la inclusión social. 4. Consolidación de la Paz: seguridad, justicia y derechos humanos. Orden público y seguridad ciudadana, justicia, derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional.
III. Ejes transversales	5. Conocimiento e Innovación. Fomento a la innovación y uso del conocimiento. 6. Buen Gobierno. Lucha contra la corrupción y participación ciudadana. 7. Posicionamiento Internacional. Inserción productiva a los mercados internacionales y relevancia internacional. 8. Sostenibilidad Ambiental. Gestión ambiental y del riesgo del desastre.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2010).

Con ello se pretende señalar las tendencias generales de política socio-económica que se advierten en el primer año de gobierno de Juan Manuel Santos, sin realizar un

análisis exhaustivo de cada una de las líneas definidas en las bases del Plan de Desarrollo. Este panorama muestra, sin embargo, el modelo de sociedad imaginado, el *proyecto de sociedad defendido desde el gobierno*, y los propósitos que en el largo plazo deben ser alcanzados sorteando, por supuesto, las restricciones que, de acuerdo con las élites tecnocráticas, intelectuales y económicas, impone la *economía política de las reformas*; es decir, los mandatos sociales y económicos establecidos en la Constitución Política de 1991 y las movilizaciones y defensa de los intereses de diversos sectores sociales y populares.

Hacia un modelo óptimo de política fiscal en Colombia

Finanzas públicas nacionales: por una reforma tributaria estructural

Durante los últimos 20 años Colombia ha avanzado en la edificación de un sistema de ingresos y gastos ajustados a las necesidades y promoción de la inversión privada. Frecuentemente se hace alusión a los objetivos de equidad en el sistema, pero sistemáticamente las reformas tributarias han quedado subsumidas a las pretensiones de eficiencia y neutralidad que supuestamente alientan la inversión y garantizan el crecimiento económico. Sin embargo, para algunos analistas, la política fiscal en Colombia no garantiza la concreción óptima de ninguno de los principios antes enunciados (eficiencia y equidad), y debe ser objeto de una reforma estructural que garantice el equilibrio en las finanzas públicas y garantice el crecimiento económico a través del jalonamiento del ahorro público, la sostenibilidad fiscal de largo plazo y la inversión privada.

De acuerdo con Perry (2010), el camino hacia una reforma tributaria estructural se ha visto entorpecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (que se ha concentrado en salvaguardar los principios de equidad y progresividad en detrimento del de eficiencia) y de la economía política de las reformas que impiden la remoción de un sistema tributario que ha llevado a que las finanzas del Gobierno Nacional Central sean insostenibles en el largo plazo y a que las distorsionantes que genera sobre el resto de la economía sean evidentemente nocivas:

“(...) el sistema tributario colombiano es complejo y costoso de administrar; tiene muy baja productividad y produce un recaudo insuficiente; no redistribuye y está plagado de inequidades horizontales; causa enormes distorsiones en la asignación de recursos entre sectores; y estimula la informalidad y el desempleo, la desintermediación financiera y un uso ineficiente de los combustibles. Estos problemas se originan, ante todo, en el excesivo número e importancia de los privilegios tributarios en el IVA y los impuestos a la renta (exenciones, deducciones espaciales, tasas preferenciales) y a la existencia de tres gravámenes altamente distorsionantes: al empleo formal, al patrimonio empresarial y a las transacciones financieras” (Perry, 2010: 38).

Sin embargo, es claro que la definición de posibilidades para reducir el déficit estructural en el Gobierno Nacional Central debería incluir, por supuesto, una reforma estructural a los gastos elevados e inflexibles asociados al pasivo pensional, las transferencias a departamentos y municipios, el gasto social y el gasto en seguridad y defensa. No obstante, una visión realista de la economía política de dicha reforma hace pensar que, el aumento en los ingresos y no el recorte en gastos, constituye la mejor alternativa:

“Si bien es deseable mejorar la eficiencia del gasto y contener su crecimiento o incluso reducirlo como proporción del PIB, las necesidades insatisfechas de la población, los problemas financieros del sistema de salud, la deuda pensional neta y las realidades de la economía política hacen poco probable que se logren mejoras sustanciales en este frente. Una proyección más realista en materia de gasto llevaría a concluir que se requiere un aumento neto permanente de recaudos por lo menos del 1.5% del PIB” (Perry, 2010: 20)¹⁹.

Las restricciones impuestas por la economía política de las reformas hacen impensable la disminución en el gasto público en el corto plazo y deja, como alternativa más factible, el impulso a una reforma tributaria estructural diseñada técnicamente. En este sentido, la eliminación de los problemas de recaudo insuficiente, poca productividad de los impuestos y distorsiones e inequidades en la asignación de los recursos implicaría impulsar reformas tendientes a remover:

1. La proliferación de privilegios (exenciones, rentas exentas, deducciones y tasas preferenciales) en el impuesto a la renta de las empresas y las personas naturales, combinado con la alta tasa nominal en el caso de las empresas.
2. El excesivo número de tarifas y de bienes exceptuados y exentos en el IVA, y los gravámenes generados a la inversión en maquinaria y equipo al no permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital.
3. La permanencia de gravámenes altamente distorsionantes que castigan el empleo formal (parafiscales), la inversión en las empresas (el impuesto al patrimonio de éstas) y la intermediación financiera (el impuesto a las transferencias).

Los privilegios, la pluralidad de tarifas y las distorsiones son concebidas como el reflejo de intereses sociales sectoriales que impiden, en palabras de los defensores de la reforma, el diseño de una estructura tributaria óptima y garante del interés general; es decir, del interés de los empresarios, pues son ellos quienes constituyen el actor fundamental del proceso económico, y es a ellos a quienes debe otorgárseles las condiciones institucionales, legales y de armonía social necesarias para garantizar las lógicas de acumulación. En la práctica, la eliminación de los privilegios, exenciones y distorsiones provenientes de la economía política de la tributación en Colombia implicaría:

19. A la imposibilidad de reducir el gasto público hay que sumar ahora el costo fiscal de la ley de víctimas, reparación y restitución, y los gastos generados por el plan de reconstrucción por la ola invernal. Según estimativos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y por el Gobierno Nacional, la suma de ambos rubros puede alcanzar 87 billones de pesos de 2010 (75 billones y 12 billones, respectivamente).

20 El gobierno de Juan Manuel Santos impulsó la iniciativa de reforma constitucional que introdujo el “derecho a la sostenibilidad fiscal” como “un derecho de todos los colombianos”, así como el mecanismo que supuestamente lo hace efectivo: la llamada “regla fiscal” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010b: 16). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la regla fiscal propuesta para Colombia es la siguiente:

$$B_t = B^* + 0,3 Y_t + CCIP_t$$

Donde,

- B_t : es el balance fiscal primario del Gobierno Nacional Central.
- B^* : es el balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo.
- Y_t : es la brecha del producto en la economía colombiana.
- $CCIP_t$: es el componente cíclico de los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central.

De esta forma, la regla fiscal establece el nivel del balance fiscal primario que debe lograr la autoridad fiscal en cada momento del tiempo, una vez descontados los efectos del ciclo económico y de los ingresos petroleros sobre sus finanzas. “Así, se requerirá un mayor superávit (o menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por encima de su senda de largo plazo y, por el contrario, se permitirá un menor superávit (o mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por debajo de su senda de largo plazo” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010a: 16). De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 512 del 15 de julio de 2011, se sancionó la Ley No. 1473 de 2011, por medio de la cual “se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”. Las críticas económicas, políticas y sociales realizadas a esta propuesta son múltiples; al respecto ver el documento sobre regla fiscal elaborado por el Equipo de Información y Documentación del Observatorio Nacional de Paz.

“(…) simplificar el IVA y los impuestos a la renta (unificando tarifas y eliminando o reduciendo significativamente exenciones y excepciones, rentas exentas y deducciones espaciales) eliminar o reducir los parafiscales, el impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras; y permitir el descuento pleno del IVA pagado a la adquisición de bienes de capital” (Perry, 2010: 9).

En términos netos, la propuesta implica la reducción de los ingresos del Estado, lo cual entorpecería el logro del objetivo fundamental de la sostenibilidad fiscal en el largo plazo²⁰. Esto implica la búsqueda de ingresos que no lastimen los intereses y expectativas del sector privado, pero que vulneran los intereses sociales de los sectores populares, son contrarias al espíritu de la Constitución Política de 1991 y reafirman el rasgo compensatorio y remedial de la política social en Colombia:

“Para garantizar la necesidad de sostenibilidad fiscal y reducir los parafiscales se hace necesario gravar la mayoría de los bienes exceptuados y exentos en el IVA y subir la tasa básica a 19%, acompañando esta reforma por una compensación parcial a las familias SISBEN 1 y 2 por razones de equidad y viabilidad política y jurídica (...) el riesgo jurídico de una reforma que grave con IVA productos básicos antes exceptuados o exentos se puede mitigar destacando la ampliación reciente del programa de Familias en Acción y estableciendo una compensación parcial para los estratos SISBEN 1 y 2” (Perry, 2010: 10-12).

De hecho se acepta que ante los riesgos reputacionales que ocasionaría cambio abrupto en la normatividad, es posible que los privilegios y condiciones favorables ofrecidas al capital privado mediante las gabelas tributarias y los Contratos de Estabilidad Jurídica en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) deban mantenerse. Esto implicaría un costo fiscal que debería ser subsanado mediante el aumento generalizado del IVA no al 19% sino al 21%. Es claro el conflicto que, en este sentido, se presenta entre los derechos sociales y económicos de los colombianos y los “derechos del capital”. El modelo de reforma óptima implica un incremento de la carga tributaria en los sectores sociales con menores ingresos, pues por su naturaleza el IVA castiga de igual forma a los consumidores independientemente de su riqueza o nivel de ingreso. Los derechos del capital y la confianza inversionista se imponen así a los derechos económicos y sociales en Colombia. Además, la propuesta óptima de reforma tributaria estructural exige:

1. Evitar la doble tributación en el impuesto a la renta. Primero se propone que el impuesto a la renta de las empresas se sustituya por uno a las utilidades comerciales. Segundo, en cuanto al impuesto a la renta para las personas naturales, se insiste en la necesidad de aumentar la base impositiva (con una tasa marginal decreciente según los ingresos), e incluir en los ingresos castigados los dividendos, utilidades e ingresos salariales de los agentes. Con ello, a la presión generada por el IVA, se une la posibilidad de que más personas sean castigadas con el impuesto a la renta lo

cual, bajo un contexto de tasas impositivas decrecientes –menos impuestos relativos para los más adinerados-, muestra las pretensiones regresivas y no redistributivas de la propuesta deseada.

2. Reducir los parafiscales de manera inversamente proporcional al nivel del salario o al tamaño de las empresas (medido por el nivel de activos), buscando conciliar las necesidades de recaudo con el impacto deseado en el mercado laboral y la viabilidad política de la reforma. Se insiste en que “el estímulo a la informalidad y el desempleo causado por los parafiscales es mayor en empresas pequeñas y en salarios más cercanos al mínimo” (Perry, 2010: 38). Los pagos empresariales por concepto de Cajas de Compensación Familiar, SENA e ICBF se han incrementado pasando de un 44.3% del salario a un 58.2% promedio entre 1992 y 2008. Según el autor, es este un factor determinante del elevado desempleo y la informalidad en el país. Se refuerza, entonces, la idea ortodoxa favorable al empresariado, que considera que el alto desempleo es producto de los costos salariales y no salariales elevados.
3. Establecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia para contribuir a financiar los gastos en seguridad, en lugar del actual impuesto al patrimonio que grava ante todo el patrimonio empresarial. Así, un impuesto que por su naturaleza es progresivo pierde sus efectos redistributivos debido a que su destino son los gastos en seguridad y defensa, y no la inversión social.
4. Aumentar el IVA al 19% (general) y definir una tarifa especial para muy pocos exceptuados. Descontar plenamente el IVA pagado a la adquisición de bienes de capital, y establecer una compensación parcial a los sectores Sisben 1 y 2.
5. Eliminar el impuesto a las transacciones financieras (4x1000).
6. Igualar los impuestos y las tasas de los combustibles. Todos deben tener una carga tributaria (etanol, diesel, gas natural, etc.).
7. Eliminar, evitando los riesgos reputacionales, las inequidades y distorsiones provocadas por el creciente número y valor de los privilegios tributarios a favor de determinados sectores, contribuyentes o forma de financiamiento de la inversión. Se acepta que “la política de estímulo tributario no fue efectiva para promover la inversión en Colombia y tiene un costo del 1.6% del PIB, sin incluir los beneficios otorgados a través del nuevo régimen de zonas francas” (Perry, 2010: 24-25). No obstante, los derechos ofrecidos al capital hacen difícil la implementación de esta propuesta pues “la corrección de este problema se enfrentará al hecho de que un gran número de empresas beneficiarias, que responde por una considerable proporción del capital total en cada sector, han procurado congelar sus privilegios a través del uso de contratos de estabilidad jurídica” (Perry, 2010: 8. Ante esta

situación, y para conseguir las metas de recaudo que se requieren, se propone, entonces, aumentar el IVA al 21% o 22%.

Con ello, “la reforma producirá un recaudo neto adicional entre 0.77% y 1.6% del PIB para contribuir al logro de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, y tendría efectos muy positivos en términos de productividad, eficiencia económica, equidad horizontal y productividad” (Perry, 2010. 40).

Siguiendo parte de las propuestas aquí contempladas, el gobierno de Juan Manuel Santos le ha apostado a una estrategia fiscal sustentada en la definición de una regla fiscal constitucionalmente amparada, la reducción progresiva en el gasto público y el aumento de los ingresos a través de una minirreforma tributaria que no aumentará los impuestos, pero que desmontará privilegios tributarios y reducirá la evasión y la elusión. La estrategia de ajuste fiscal para el período 2010-2014 busca reducir el déficit del Gobierno Nacional Central de 4,3% del PIB en 2010 a 2,4% en 2014.

En este contexto, la minirreforma tributaria presentada por el Gobierno a consideración del Congreso de la República tuvo como propósito mejorar los ingresos del Estado e incrementar la competitividad de las empresas con la eliminación de la sobretasa a la energía para las grandes sociedades. La iniciativa presentada desde octubre de 2010 contempló la eliminación de la deducción del 30% del impuesto de renta por inversión en activos fijos reales productivos; se reduce, gradualmente, la sobretasa al consumo de energía y se le hacen ajustes al cobro del 4x1000, a la vez que propone acabar con este impuesto a partir de 2012.

Con la eliminación de la deducción por compra de bienes de capital el Gobierno Nacional lograría incrementar sus ingresos en alrededor de 4 billones de pesos, costo estimado de este beneficio tributario. Sin embargo, con algunos ajustes a la iniciativa, el Ministerio de Hacienda consideró que la reforma permitirá obtener ingresos por cerca de 5 billones de pesos. El proyecto contempló, igualmente, la eliminación gradual de la sobretasa del 20 por ciento al consumo de energía de los usuarios industriales. En el año 2011 la sobretasa bajará a 10% y en 2012 quedará plenamente eliminada. La ley pasó a sanción presidencial el 16 de diciembre de 2010.

No obstante, a pesar del éxito en el trámite de la reforma, la estrategia fiscal como un todo despierta diferentes dudas en relación con el aumento en los ingresos esperados, las verdaderas posibilidades de reducción del gasto y el respaldo político de las reformas:

“Cabe entonces señalar algunos interrogantes sobre la estrategia fiscal del gobierno actual, que tiene tres partes principales. La primera plantea un aumento de los ingresos del Gobierno superior a un punto del PIB, como consecuencia de la llamada minirreforma tributaria que discute actualmente el Congreso y de unas mayores utilidades de Ecopetrol. La segunda parte plantea una reducción del gasto de medio punto del PIB, todavía no explicada plenamente. La tercera propone dos cambios institucionales importantes: una reforma constitucional que busca convertir la estabilidad en un principio fundamental con el fin de moderar las pretensiones

de jueces, funcionarios y congresistas, y una regla fiscal que busca un mecanismo automático de ahorro en los buenos tiempos que permita, a su vez, un mayor margen para la política fiscal en los tiempos de crisis.

(...) Al respecto cabría plantear las siguientes preguntas: ¿Ha incluido el Ministerio de Hacienda en sus cálculos las mayores erogaciones contempladas por la ley de víctimas? ¿Incorpora la nueva estrategia el costo de todas las inversiones planteadas en el nuevo Plan de Desarrollo? ¿Tiene en cuenta la estrategia las contingencias fiscales, los imprevistos que han echado al traste muchos de los planes previos de ajuste? ¿Ha estimado el Ministerio de Hacienda el efecto de la propuesta de acto legislativo que busca convertir la sostenibilidad fiscal en un derecho? ¿Ha tenido en cuenta que los jueces podrían fácilmente hacerle el quite a un principio abstracto que no hace parte de sus convicciones? ¿Ha tenido en cuenta que la ley estatutaria de salud ya cumple muchos de los objetivos que persigue esta propuesta? ¿O que la Constitución ya plantea que los fallos de los jueces deben respetar la sostenibilidad del sistema de pensiones? En fin, esta propuesta de reforma constitucional parece innecesaria en el mejor de los casos y perjudicial en el peor.

Preocupa igualmente que no esté contenido en la estrategia fiscal el anuncio de la venta de un 10% de la propiedad de Ecopetrol, hecho por el presidente Santos la semana pasada y cuyo proyecto ya fue radicado en el Congreso de la República. Una propuesta de esta importancia no puede ser fruto de la improvisación, necesita incorporarse plenamente en el planeamiento. ¿No habría sido mejor incorporar primero esta propuesta a la estrategia y después presentarla? ¿No trastoca este nuevo proyecto los planes del gobierno? Sea lo que fuere, la estrategia fiscal quedó desactualizada. Finalmente la propuesta no contempla una reforma tributaria integral. Pero el Gobierno, por lo menos así lo ha anunciado el presidente Santos, parece dispuesto a promover una reforma sustancial a nuestro estatuto tributario. Así las cosas, la estrategia fiscal omite deliberadamente una de las iniciativas más importantes del gobierno en el futuro cercano. ¿No habría sido más conveniente plantear de una vez la posibilidad de una reforma tributaria? ¿No seguir diciendo que sí pero no?” (El Espectador, 2010).

Al finalizar el año 2011, y de acuerdo con declaraciones del Ministro del Interior, se espera que en 2012 se presente a consideración del Congreso de la República una reforma tributaria que, sin aumentar los impuestos, aumente los recursos del Gobierno Nacional Central, favorezca la inversión e impulse el crecimiento económico. Sin embargo, los detalles de la misma no han sido dados a conocer.

Sin embargo, las prescripciones de política realizadas para reformar las finanzas públicas en Colombia no se limitan a prever transformaciones en los presupuestos del Gobierno Nacional Central únicamente. En efecto, dentro de los objetivos de Convergencia Regional definidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos resulta imprescindible revisar y reformar uno de los

21. “La segunda administración del presidente Uribe presentó el proyecto de acto legislativo que introdujo una nueva reforma al régimen de transferencias, cuyos argumentos no difirieron de los expuestos en 2001 por Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda durante el gobierno de Andrés Pastrana. Se sostuvo que al ligar las transferencias al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación (como sucedió durante el periodo comprendido entre 1994 y 2001) se generarían altos riesgos desde el punto de vista macroeconómico, de estabilidad en las finanzas del gobierno nacional y de garantía de recursos crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable. La verdad es que la reforma, enfocada a contribuir al ajuste fiscal y macroeconómico, induce la pérdida de más de 52.2 billones (pesos de 2006) entre 2008 y 2019 en los ingresos de las entidades territoriales; dicho cálculo parte de un supuesto bastante conservador: los ingresos corrientes de la nación crecen al mismo ritmo que el PIB” (Rodríguez, 2007: 143-145).

22. “El Presupuesto Público es (...) un asunto político. Y es preciso recordar cuatro aspectos responsables del 90% del gasto de la Nación que alteran el balance fiscal: 1) deuda pública, 2) pasivo pensional, 3) gasto en seguridad interna, y 4) transferencias territoriales (...) en la parte del gasto, primero, habría que reprogramar la deuda pública y restablecer el monopolio de la moneda por parte del poder político; segundo, habría que volver a un sistema público de seguridad social, lo que permitiría consolidar el pasivo público con los activos de los Fondos Privados de Pensiones; tercero, habría que lograr una solución negociada al conflicto armado y, cuarto, habría que hacer una negociación política en el manejo de las transferencias territoriales. En la parte de los ingresos habría que empezar por la revisión de las gabelas que se han dado a los capitalistas invocando la confianza inversionista” (Giraldo, 2010: 24-25).

rubros más importantes de las finanzas públicas territoriales: el sistema de regalías. A continuación se presenta el modelo de reforma óptima que ha sido definido para las regalías en Colombia y la apuesta menos ambiciosa que ha impulsado el gobierno mediante su reforma de acto legislativo.

Finanzas públicas territoriales: la reforma a las regalías

En el marco del proceso de descentralización y otorgamiento de mayor autonomía territorial previstos en la Constitución Política de 1991, los ingresos públicos de los entes descentralizados están compuestos por las transferencias, los recursos propios y las regalías. Desde la mitad de la década de 1990 todas estas fuentes de ingreso han sido objeto de recurrentes reformas orientadas a i) limitar el endeudamiento de los gobiernos territoriales (Ley 358 de 1997); ii) fortalecer los ingresos de las entidades territoriales (Ley 488 de 1998); iii) profundizar el ajuste territorial, limitar los gastos en funcionamiento e incrementar el esfuerzo fiscal nacional y subnacional (Ley 617 de 2000), iv) garantizar la creación de balances superavitarios primarios en un contexto de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) y, reducir el volumen de transferencias realizadas por la Nación (Acto Legislativo 01 de 2001 y Acto Legislativo 11 de 2006)²¹.

De acuerdo con los impulsores de la reforma, el objetivo ha consistido en fortalecer las finanzas subnacionales, hacer más equitativa y eficiente la distribución de las transferencias, determinar las reglas de distribución y objetos de gasto de las regalías y mejorar el desempeño fiscal en términos de la imposición de límites al gasto, la obligatoriedad de generación de ahorro y el control al endeudamiento. Las reformas, sin embargo, podrían ser comprendidas como un intento recurrente del Gobierno Nacional Central por limitar sus responsabilidades y obligaciones presupuestales con los gobiernos subnacionales, y por generar en el sector descentralizado el nivel de ahorro que permita financiar el déficit presupuestal de la Nación, que sin embargo es explicado también por apuestas políticas nunca cuestionadas y que van más allá de las presiones de gasto asociadas con la inversión social²². Con ello se ha profundizado la lógica del federalismo fiscal y se ha dejado de lado la muy criticada pereza fiscal de los departamentos y municipios:

“Debe recordarse que si bien hubo desorden fiscal a finales de los años noventa, la situación fue corregida rápidamente y durante la década actual las finanzas territoriales fueron superavitarias y compensaron en parte el déficit del gobierno nacional. Los niveles de endeudamiento territorial disminuyeron y se ajustó el gasto en funcionamiento. El Gobierno Nacional construyó el marco normativo para hacer realidad este ajuste en pocos años” (Zapata, 2010: 69).

A pesar del buen desempeño fiscal de los entes territoriales y de su ayuda en la disminución del déficit consolidado en la economía colombiana, para muchos analistas continúan presentándose problemas de eficiencia, mal uso de los recursos y deficiencia

en los criterios utilizados para definir el monto y la distribución de las transferencias y las regalías. Y es por ello que, para cada una de las fuentes de ingresos territoriales se han definido varias prescripciones de política:

1. *Ingresos propios*: expedición de un Estatuto Tributario Territorial; aumentar los impuestos al consumo de licores y tabaco; desmontar los monopolios regionales en loterías, chances y licores.
2. *Transferencias*: desligarlas por completo de los ingresos corrientes de la nación garantizando su crecimiento en términos reales; asumir un criterio de distribución basado en lo poblacional (80%) y en el desempeño fiscal (20%); incluir dentro del Sistema General de Participaciones parte de las Regalías Directas.
3. *Regalías directas*: incluir parte de las regalías directas en el Sistema General de Participaciones; amarrar la entrega de regalías directas a los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales y a las transferencias, crear un fondo para el ahorro, la estabilización macroeconómica y el financiamiento del desarrollo regional.

Todo ello bajo el convencimiento que “estas recomendaciones no transfieren recursos al gobierno nacional y sólo hacen ajustes entre los gobiernos territoriales. Algunos disminuirán los ingresos por regalías, pero la gran mayoría aumentaría los ingresos por el Sistema General de Participaciones. Además se dispondría de más recursos para financiar proyectos regionales con el Fondo Nacional de Regalías” (Zapata, 2010: 72).

No obstante, debido a los avances observados en las reformas a los ingresos propios y las transferencias, el objetivo fundamental de las mismas es ahora el sistema de regalías. En el marco de la bonanza prevista en el sector minero-energético, sus posibles efectos macroeconómicos, las críticas recurrentes a su lógica de distribución, y el propósito de convergencia y prosperidad regional definido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las regalías en Colombia se han convertido en la prioridad de la reforma en las finanzas subnacionales. Por ello, es importante explorar las justificaciones y los objetivos de la reforma que, bajo el modelo hegemónico resultarían óptimas, y aquellas que, teniendo en cuenta las “restricciones de la economía política”, ha promovido el gobierno de Juan Manuel Santos.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 el Estado es el dueño del subsuelo y las regalías constituyen una contraprestación económica otorgada por las empresas que explotan los recursos naturales no renovables. La Constitución reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan los recursos y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan. Por su parte, las regalías indirectas se acumulan en el Fondo Nacional de Regalías y se orientan a proyectos de inversión regionales en sectores específicos (promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos de inversión identificados como prioritarios en los planes de desarrollo territoriales).

La ley 141 de 1994 señaló las reglas para la liquidación, distribución y uso de las regalías. Dicha norma determinó que mientras las entidades territoriales no alcancen determinados niveles de cobertura en salud, educación, mortalidad infantil y saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), el departamento receptor debe destinar por lo menos el 60% de los recursos de regalías directas y el municipio productor o portuario receptor por lo menos el 75% de las mismas a cumplir con estas metas. El decreto 1747 de 1995 establece los niveles mínimos de cubrimiento de los servicios básicos que deben ser alcanzados, con cargo a los recursos de regalías, por los departamentos y municipios (Cuadro 9).

Cuadro 9

Coberturas mínimas en:	Porcentaje	Objetivo	Entidad responsable de la certificación
Mortalidad infantil máxima	1%	Busca que la mortalidad en la niñez no supere el 10 por mil. Se mide como el número de niños que en un año fallecen antes de cumplir un año de edad, por cada mil niños nacidos vivos durante un año.	Departamento Nacional de Estadística DANE
Salud de la población pobre	100%	Busca el aseguramiento o afiliación al Régimen Subsidiado en salud del 100% de la población clasificada en los niveles I, II y III del SISBEN.	Ministerio de Protección Social
Educación básica	90%	Busca que el 90% de los niños y niñas en edad escolar estén matriculados y asistan a instituciones educativas que cuenten con infraestructura y medios pedagógicos adecuados, en las cuales se ofrezca como mínimo un año de preescolar, cinco años de educación básica primaria y cuatro de básica secundaria. También busca la contratación de la prestación del servicio educativo con instituciones educativas públicas y privadas, de reconocida trayectoria e idoneidad.	Ministerio de Educación Nacional
Agua potable	70%	Busca que por lo menos el 70% de los habitantes urbanos y rurales de la entidad territorial, cuenten con agua apta para el consumo humano, con el servicio de recolección de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos.	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Alcantarillado	70%		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2007).

23. El Fondo Nacional de Regalías FNR es el responsable de la administración de las regalías indirectas. Las regalías indirectas son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados. Estos recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo. Las entidades territoriales, los Resguardos Indígenas y otras entidades del orden nacional como Cormagdalena e Ingeominas pueden acceder a los recursos del FNR. La viabilización y elegibilidad de los proyectos presentados la realiza cada ministerio de acuerdo a su competencia; si el proyecto es considerado como viable, el ministerio lo envía a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Posteriormente, el Consejo Asesor de Regalías asigna los recursos a aquellos proyectos que han sido viabilizados por los ministerios de acuerdo a la disponibilidad de recursos y en orden de prioridades. El Consejo Asesor de Regalías está compuesto por: 1) El director general del Departamento Nacional de Planeación o el subdirector general, quien lo preside; 2) El ministro de Minas y Energía, o el viceministro; 3) El ministro de Educación Nacional, o un viceministro; 4) El ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o un viceministro; 5) El ministro de Transporte, o el viceministro; 6) Dos gobernadores, elegidos por la Federación Nacional de Gobernadores; 7) Dos alcaldes, elegidos por la Federación Colombiana de Municipios (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Los recursos no destinados a alcanzar y mantener los niveles de cubrimiento en materia de coberturas se pueden utilizar para financiar proyectos prioritarios contemplados en el plan de desarrollo del departamento o de sus municipios (lo disponible hasta alcanzar el 90% del total de las regalías). El 10% restante puede ser distribuido en el pago de mesadas pensionales (en el caso de los departamentos), en la contratación de interventorías técnicas (hasta el 5% del monto total), o en gastos de puesta en marcha y operación (hasta el 5% del monto total).

Durante 1994-2009 las regalías sumaron \$42.2 billones de 2009. Las regiones productoras y portuarias recibieron regalías directas por \$33.3 billones y el Fondo Nacional de Regalías \$8.9 billones²³. Las regalías directas pasaron de un promedio de 0.3% del PIB entre 1994 y 1999 a 0.7% entre 2000 y 2009. En relación con el PIB minero, pasaron de 6% en 1994 a 12% en 2009. Para el período 1994-2009, en promedio 85% de las regalías se generaron en la explotación de hidrocarburos, 10% en carbón y 5% en níquel y otros minerales. El carbón ha ganado participación en la generación de regalías, pasando de representar poco más de cero en 1994 a 24% en 2009; en el mismo período la participación de hidrocarburos descendió de 90% a 72%.

Durante el período 1994-2009 los departamentos recibieron en promedio el 61% de las regalías directas, los municipios el 38% y las corporaciones autónomas regionales el 1.6%. La participación de los departamentos se redujo de 72.4% a 57.7% entre 1994 y 2009, mientras que la de los municipios aumentó de 27.6% a 39.2%. En 2009 los departamentos recibieron \$2,2 billones por concepto de regalías directas, los municipios \$1,5 billones y las corporaciones autónomas regionales \$117 mil millones.

Es importante precisar que de las 790 entidades territoriales beneficiarias de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de las regalías ligado a la producción, que ha ocasionado que los principales beneficiarios de estos recursos hayan sido los departamentos y municipios receptores por explotación de hidrocarburos: Casanare, Meta, Arauca y Huila. Para el período 1994 a 2009, estos departamentos recibieron el 56% de las regalías generadas (Observatorio Legislativo, 2010).

Más aún,

“El actual diseño constitucional determina que la distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales, se realiza de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales, y el impacto ambiental. En términos de distribución de recursos, hoy se presenta una concentración del 80% de los recursos en las entidades territoriales, las cuales representan aproximadamente el 17% de la población. Dicha situación produce inequidad en la distribución de los recursos” (Observatorio Legislativo, 2010: 3).

De acuerdo con Fedesarrollo (2010), a precios constantes de 2009, entre 2010 y 2020 el monto anual de regalías podría ser de \$8.3 billones y acumularían más de 92 billones entre 2010 y 2020, poco más de lo acumulado en los últimos 17 años.

No obstante, evaluaciones realizadas desde escenarios diversos han considerado que el sistema actual de regalías es inadecuado por los problemas fiscales que genera, el esquema altamente inequitativo, por su poca efectividad en términos de las mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de las zonas beneficiadas, y por la muy reducida transparencia en la gestión de los recursos. De acuerdo con Zapata (2010):

1. Las bonanzas asociadas con los recursos no renovables generan una situación de bienestar fiscal que no guarda relación con los gastos, los ingresos propios del ente territorial ni con el tamaño de la economía regional. El departamento de Casanare, por ejemplo, ha mantenido prácticamente constantes sus ingresos propios, mientras que sus ingresos por concepto de regalías se han multiplicado en 700%.
2. La distribución de las regalías directas va en contravía con el Sistema de Transferencias. Esta concentra los recursos en pocos gobiernos territoriales y deja por fuera de su repartición a un alto número de gobiernos subnacionales. La equiparación fiscal lograda mediante el régimen de transferencias y sus efectos positivos se ven limitados por la repartición de las regalías. Muchos de los territorios beneficiados a través del Fondo Nacional de Regalías son los mismos que reciben regalías directas.
3. Los mecanismos de estabilización y ahorro del sistema de regalías no se han consolidado ni están bien diseñados.
4. El gasto en regalías es ineficaz en cuanto a la consecución de las metas sociales planteadas y es notoria la corrupción y el desgüeño administrativo que hay alrededor de su manejo.

Ante este panorama Zapata (2010) propone un modelo óptimo de reformas para sistema basado en tres propuestas:

1. Liquidar las regalías como una fuente del Sistema General de Participaciones y respetar los criterios de distribución y asignación del sistema de transferencias, para garantizar mecanismos de compensación de gasto público entre niveles de gobierno e impulsar los efectos positivos de la equiparación fiscal.
2. De no darse la alternativa anteriormente señalada, disminuir los techos de las regalías que pueden recibir departamentos y municipios por regalías directas. El monto transferido debe guardar relación con el monto de recursos propios recaudados o con las transferencias intergubernamentales que reciban. Es decir, “Limitar el máximo de ingresos anuales por regalías directas de cada gobierno territorial hasta

el 100% del promedio de sus ingresos corrientes anuales en los últimos tres años, o el 40% de las transferencias del Sistema General de Participaciones en la vigencia” (Zapata, 2010: 72). En caso de bonanza, los excedentes deberán ser acumulados en fondo de ahorro y estabilización administrativo por el Gobierno Nacional.

3. Reivindicar el espíritu con el que la Constitución Política de 1991 diseñó el Fondo Nacional de Regalías en términos de la financiación de los proyectos regionales. Las regalías indirectas deben alimentar un fondo de ahorro y estabilización administrado por el Gobierno Nacional para controlar los efectos macroeconómicos de las bonanzas y ordenar el gasto que se financia con estos recursos a nivel regional y provincial.

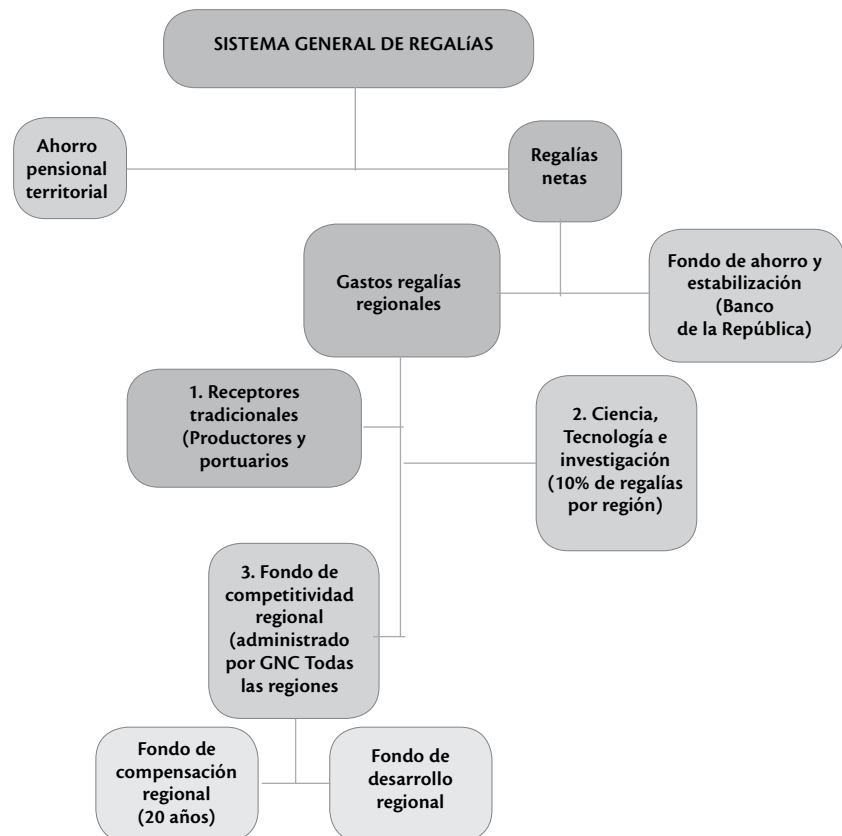
El diagnóstico y el modelo óptimo de reforma anteriormente presentados han inspirado al Gobierno Nacional para proponer una modificación a la estructura que rige la distribución de las regalías en Colombia, de manera que la nueva estructura garantice i) estabilidad macroeconómica a través del manejo contracíclico de las regalías; ii) equidad en su distribución; iii) manejo eficiente de los mismos para promover la competitividad regional, y iv) buen gobierno en su administración. Es este el sentido de la reforma constitucional que amplía la definición de las regiones beneficiarias y que modifica los lineamientos para la distribución de los recursos entre dichas regiones. De acuerdo con el Gobierno Nacional la reforma es urgente, haya o no auge minero-energético y de hidrocarburos.

“El principal objetivo del proyecto de Acto Legislativo de Regalías y del Proyecto de Ley de Regla Fiscal que se viene discutiendo desde hace tres meses es garantizar un manejo eficiente de los recursos provenientes del sector minero-energético, los cuales se prevé crecerán de manera importante en los próximos 10 años. Esto es de la mayor relevancia no solo en virtud a las expectativas sobre un eventual auge del sector minero-energético, sino también porque para el caso de este sector la experiencia con el manejo de bonanzas no ha sido buena. Estos proyectos responden a esa preocupación, particularmente en tres aspectos: i) estabilidad macroeconómica; ii) equidad en la distribución, entre regiones y entre generaciones; iii) inversión eficiente de los recursos excedentarios en función de las prioridades de desarrollo del país. Lo primero que vale la pena señalar es que, haya o no haya auge minero-energético, Fedesarrollo considera que ambos proyectos son necesarios tanto desde el punto de vista macroeconómico como de asignación eficiente del gasto público. En el caso particular de las regalías, el actual esquema ha fallado en los tres aspectos: no ha sido concebido como un mecanismo de estabilización del ciclo económico regional; la distribución de recursos refleja una altísima inequidad; y los recursos se han asignado de manera atomizada y en su distribución ha estado ausente una visión amplia de región y de país” (Fedesarrollo, 2010:11).

Ante este panorama, el proyecto de Acto Legislativo 013 de 2010 “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” impulsado por el Gobierno de Juan Manuel Santos, creó el Sistema General de Regalías conformado por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, producto de la explotación de los recursos no renovables, el cual se distribuirá de la siguiente manera (Diagrama 6):

- Participación del Fondo de Ahorro y Estabilización, compatible con las reglas de ahorro del gobierno nacional, consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal.
- Participación del Fondo de Competitividad Regional.
- Participación regional de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Ahorro pensional territorial.
- Recursos para ciencia, tecnología e innovación.

Diagrama 6. Esquema del Sistema General de Regalías según proyecto de Acto Legislativo 013 de 2010



El Cuadro 10 presenta el paralelo de la reforma constitucional propuesta en el Acto Legislativo. El objetivo del Gobierno consiste en “concentrar todos los recursos provenientes de las regalías directas e indirectas en una sola bolsa, para luego redistribuirlas con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional, a través de la creación del Fondo de Competitividad Regional, al cual llegarán tales recursos una vez se hayan sustraído parte de ellos para nutrir el Fondo de Ahorros y Estabilización, el cual será administrado por el Banco de la República y el Fonpet, al tiempo que se reservará el 10% de dichos recursos para invertir en ciencia, tecnología e innovación” (Observatorio Legislativo, 2010: 4).

Cuadro. 10. Paralelo del marco constitucional

Marco Actual	Propuesta del Gobierno
<p>Artículo 360. La ley determinará condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de recursos naturales no renovables causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.</p> <p>Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.</p>	<p>Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalías, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley, por iniciativa del gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en los que los beneficiarios participarán de sus recaudos.</p>
<p>Artículo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.</p>	<p>Artículo 361. Los ingresos provenientes de regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías. Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.</p> <p>Al mismo tiempo, en el artículo 161 se hará mención del objetivo del Sistema General de Regalías, y del Fondo de Ahorro y Estabilización.</p>

Fuente: Observatorio Legislativo (2010).

24 “El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales (...) Para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente en este Plan Nacional de Desarrollo, se realizó un ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno, a partir de un índice que se calcula con base en variables asociadas a condiciones sociales, densidad poblacional y financiera y factores de crecimiento. Este ejercicio condujo a la identificación de seis zonas homogéneas de escala macroregional cada una como agregación de municipios de varios departamentos, con capacidades de desarrollo endógeno similares” (Departamento Nacional de Planeación 2010: 18-19). Las seis zonas homogéneas identificadas comparten valores similares en el índice de capacidades de desarrollo endógeno y son las siguientes: 1. Central (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Quindio, Risaralda, Santander, Tolima y Valle), 2. Caribe Insular (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), 3. Nororiental (Norte de Santander, Vichada, Arauca, Casanare, Meta y Boyacá), 4. Sur (Cauquetá, Cauca, Huila, Nariño y Putumayo), 5. Amazonioquía (Cauquetá, Meta, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés) y 6. Pacífico e Insular (Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia y Valle del Cauca) (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

La reforma se inscribe en el objetivo más amplio, consignado en las bases del Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, por cuanto este define dentro de sus principios fundamentales la convergencia y el desarrollo regional²⁴.

Es por ello que se espera que el proyecto de reforma al sistema de regalías tenga plena coherencia con los objetivos y regiones definidas en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial:

“Paralelamente, y relacionado con el Acto Legislativo de Regalías, el Gobierno presentó el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (LOT). Hay dos elementos que interrelacionan esta iniciativa y la de regalías. El primero es la creación de Regiones Administrativas y de Planificación, con base en la unión de dos o más entidades territoriales teniendo en cuenta las características comunes (geográficas, culturales y económicas) que se identifiquen entre éstas. Como ya se mencionó, el concepto de regiones también constituye la unidad base para la asignación de los recursos de regalías a proyectos de inversión. En segundo lugar, la iniciativa de ordenamiento territorial crea el Fondo de Compensación Territorial que recibirá parte de las regalías y los asignará a proyectos de desarrollo en las regiones más pobres. El Proyecto de LOT establece la posibilidad de que, por acuerdo entre dos o más entidades territoriales, llámese departamentos o municipios, se creen las Regiones Administrativas y de Planificación Regional. Bajo este entendido, se podrían crear numerosas regiones y los criterios pueden diferir entre una y otra iniciativa de regionalización. La pregunta sería entonces, cuando y cuántas regiones se van a crear y como irá evolucionando el sistema de regalías para ir redistribuyendo los recursos entre regiones. Es fácil imaginar cómo ello dificultaría la operatividad del nuevo esquema de distribución de regalías. Surge entonces la incógnita de si las regiones en las que están pensando el Ministro de Hacienda y el Director de Planeación en la reforma a las regalías son las mismas que ha imaginado el Ministro del Interior en la LOT. El Gobierno eventualmente tendrá que definir prioridades y dejar desvanecer alguna de las dos concepciones de regiones” (Fedesarrollo, 2010: 14).

El 18 de julio de 2011 la iniciativa fue sancionada como Acto Legislativo y, de acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 513 del 15 de julio de 2011, la distribución de las regalías fue fijada de la siguiente manera: “Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de

Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional”.

Como se ha observado hasta el momento, además de los objetivos macroeconómicos y fiscales específicos, el discurso gubernamental concibe las reformas fiscales nacionales y subnacionales como mecanismos esenciales para la mayor equidad social y regional en Colombia. Ignorando las críticas planteadas desde el punto de vista del carácter regresivo de las reformas en el orden nacional, y la incógnita que se despierta en el nivel subnacional con respecto a un muy probable retroceso en el proceso de descentralización, el gobierno insiste en las bondades sociales de sus iniciativas fiscales.

En efecto, para el gobierno la búsqueda de una mayor equidad y progresividad en la estructura tributaria nacional, los estímulos que desde el frente fiscal se le pueden dar al incremento del empleo y la disminución de la informalidad, y la búsqueda de una mejor repartición de las regalías en aras de una mayor convergencia regional son pruebas precisas de cómo la lucha contra la pobreza y el desempleo constituye también una justificación fundamental de las reformas emprendidas en el terreno de las finanzas públicas. No obstante, el tema de la equidad y la inclusión social es abordado también de manera específica en las prescripciones de política y en las apuestas sociales del gobierno de Juan Manuel Santos. Concretamente, el tema de la inclusión social ha sido abordado desde el punto de vista de la disminución del desempleo, la lucha contra la informalidad, la reforma a un modelo asistencialista de política social que genera incentivos para la informalidad y las mayores posibilidades de acceso a los servicios financieros como medio fundamental de lucha contra la pobreza. Estos elementos serán tratados a continuación.

Políticas de inclusión social: empleo, informalidad y acceso a servicios financieros

Desde el punto de vista de las reformas que se han emprendido en América Latina y Colombia, la fuerza de trabajo constituye una mercancía similar a los demás bienes y servicios de la economía. El corolario de esta afirmación es considerar que, como cualquier otro bien normal, su demanda aumentará si disminuye su precio. Es decir, los empresarios adquirirán un mayor volumen de fuerza de trabajo en el mercado laboral si el costo de uso de la fuerza de trabajo es bajo. Siguiendo esta línea argumentativa, las causas estructurales del desempleo y la informalidad en Colombia se asocian a los costos elevados de la fuerza de trabajo y a los desincentivos que la política social asistencialista genera para la formalización. En el modelo hegemónico la precarización del trabajo es el único camino disponible para disminuir la tasa de desempleo:

“El desempleo y la informalidad están íntimamente vinculados a políticas relacionadas con el mercado laboral y la financiación de parte de la política social. Se destacan medidas que han encarecido la generación de empleo formal como los gravámenes al trabajo (o costos no salariales); un salario mínimo elevado en relación con la productividad media del trabajo e inflexibilidad al ciclo económico; medidas que han abaratado el costo relativo del capital respecto al trabajo; y políticas asistencialistas

que generan incentivos permanentes a la informalidad (...) Mientras que la evolución de los costos no salariales y el salario mínimo encarece el empleo formal en relación a la productividad del trabajo y al costo del capital, subsidios pobremente diseñados e inadecuadamente focalizados estimulan la permanencia en la informalidad. Esta situación tiene otros impactos negativos, en particular sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y salud” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 127).

Estos problemas estructurales inciden de manera más fuerte sobre los hogares más pobres; lo cual según los autores, deja sin argumentos a quienes defienden al salario mínimo y los costos no salariales como elementos esenciales para combatir la pobreza. Para Santamaría, Steiner y Schutt “el camino hacia el infierno está empedrado de buenas intenciones”:

“El principal argumento para defender las políticas vigentes respecto a los costos no salariales, al salario mínimo y a algunos programas de protección social es que las mismas supuestamente generan equidad y son fundamental para el bienestar de las clases menos favorecidas. Aportaremos evidencia que apunta a que, por el contrario, su impacto sobre la distribución del ingreso es negativo puesto que condena a la población más pobre al desempleo o a la informalidad, mientras que los beneficios llegan a una porción muy baja de la población que, además, no siempre es la más pobre” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 128).

Siguiendo esta línea argumentativa, son los pobres los que padecen los efectos negativos de unos costos no salariales que representan el 60% del salario (el 70% en el caso de los trabajadores con menos ingresos); de un salario mínimo muy elevado en relación con el PIB per cápita, el salario medio y los incrementos de productividad del trabajo²⁵; de un conjunto de incentivos perversos para la informalidad generados por el Estado a través de los beneficios de la política social (Familias en Acción y Régimen Subsidiado en Salud); y del abaratamiento del capital en un contexto de aumento de costos salariales y no salariales²⁶. La evidencia sobre los efectos perversos sobre los pobres de la política salarial en Colombia se presenta de esta forma:

“(…) algunos ejercicios ratifican el impacto negativo de la dinámica del mercado laboral sobre la equidad. Por ejemplo aumentar en diez puntos los costos no salariales incrementa la tasa de desempleo de los pobres en cuatro puntos porcentuales (...) ante aumentos en los costos no salariales, el ajuste del mercado laboral para quienes devengan menos de 1.1 SML se da a través del empleo y no por medio de los salarios. En cambio, para los trabajadores de mayores salarios el ajuste se da más por recorte de salarios que por mayor desempleo en informalidad (...) Los impactos sobre la inequidad agregada son aún más fuertes. Por ejemplo, un incremento de 20% del SML sobre el salario medio (como el que se dio entre 1997 y 2006) genera un incremento del coeficiente de Gini del orden de 7 puntos (de 0.5 a 0.57), reflejando un importante deterioro en la distribución del ingreso” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 153).

25. “(...) desde la segunda mitad de los años 90 el SML ha aumentado considerablemente como proporción del salario medio, quizás la mejor medida de productividad del trabajo. Mientras que a principios de 1996 el SML representaba el 39% del salario medio, para finales del 2006 equivalía al 54%, un aumento del 40%” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 140).

26. “Mientras que entre 1997 y 2008 el salario mínimo (real) se incrementó cerca de 20%, el costo de uso de capital cayó más del 55%” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 149). El proceso de abaratamiento del capital se ha debido a los descensos en las tasas reales de interés, la apreciación del peso (que reduce el costo de la maquinaria importada) y las deducciones tributarias a la compra de activos productivos.

En relación con la informalidad, el diagnóstico presentado por los autores insiste nuevamente en los costos laborales elevados (salariales y no salariales) y en los desincentivos institucionales como los causantes de lógicas de escape y exclusión que incrementan la informalidad, pues los costos laborales son introducidos en los análisis costo-beneficio de los empresarios y los trabajadores como impuestos puros:

“Los costos no salariales afectan tanto la oferta como la demanda de trabajo: se crean costos a las empresas para contratar y a los trabajadores les puede resultar más beneficioso ser informales y evadir dichos cargos. La informalidad puede verse como el resultado de un proceso de exclusión y escape. En el primer caso, la segmentación del mercado laboral actúa como una trampa que impide a los trabajadores transitar hacia la formalidad. Igualmente, la informalidad es el resultado de un proceso de escape en el cual las empresas pequeñas escogen su nivel óptimo de adherencia a las instituciones y mandatos del Estado, incluyendo los gravámenes. Los agentes realizan un análisis costo-beneficio relacionado con la formalidad y la capacidad de fiscalización del Estado (...) Ante la decisión de las empresas de incrementar costos en cerca de 60% y de los trabajadores de ver reducido su ingreso neto (ya sea porque les toca pagar parte del aporte o porque se les transmite parte del gravamen a través de un menor salario), o no incrementar ese costo y operar en la informalidad, no resulta difícil entender la prevalencia de empleos informales” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 140)

La perspectiva esencialmente ortodoxa utilizada para la valoración del mercado laboral colombiano, y la óptima legalista y dicotómica que brinda sustento al diagnóstico sobre la informalidad, llevan a los autores a proponer una mayor flexibilización del mercado laboral como medio adecuado para aumentar el empleo, disminuir la informalidad y mejorar la equidad. La salida consiste en una dinámica de igualación por debajo, donde la pretensión no consiste en mejorar las condiciones de empleo y trabajo de quienes son desempleados o informales, sino en precarizar la condición de aquellos que tienen un trabajo formal para hacer de Colombia una sociedad supuestamente más igualitaria. La apuesta no es por un empleo digno conforme a los derechos laborales individuales y colectivos; se trata de empobrecer la situación de quienes lo tienen con el fin de permitir el acceso al mercado laboral a quienes padecen la pobreza debido a su situación de desempleo. Una verdadera lucha entre pobres. Se pierde de vista, entonces, la responsabilidad del capital en relación con el pleno empleo de calidad. En este sentido, las propuestas realizadas por el Ministro de la Protección Social en su momento, fueron las siguientes:

1. En cuanto a los costos no salariales e impuestos al trabajo, se propone reducir los gravámenes al empleo formal de manera gradual ascendente según el rango salarial. Esto a través de la eliminación de los costos no salariales (parafiscales) a los trabajadores que devenguen menos de 1.3 salarios mínimos y la asunción del costo fiscal de esta medida por parte del Estado a través del presupuesto general de la Nación.

2. Incrementar el salario mínimo únicamente en función de la inflación causada durante mínimo cinco años. Esto para atenuar el problema de un salario superior al salario medio de la economía y la productividad laboral. “En el largo plazo, el escenario ideal es que el Salario Mínimo Legal crezca con la productividad de la economía, y la mejor aproximación de esta es el salario medio” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 161). De acuerdo con los autores, si desde 1996 el SML se hubiese ajustado en función del aumento del salario medio, hoy el SML sería 24% más bajo (aproximadamente \$397.000), y el desempleo en 2006 hubiese sido del 6%, en lugar del 10%.
3. Diferenciar el salario mínimo entre zonas rurales y urbanas y por grupos de edad según niveles de productividad. Esta diferenciación por grupos de edad es especialmente importante para los jóvenes, pues sería esta la vía para garantizar su entrada al mundo laboral. De acuerdo con los autores una reducción del 10% en el salario mínimo de los jóvenes aumenta el empleo de estos en un punto porcentual.

Dentro de esta lógica el diseño ideal de política sería el siguiente: “Serán beneficiarias las personas de los 16 hasta los 24 años de edad que ingresan al mercado laboral formal por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la norma. Los aprendices podrán estar bajo el régimen de contrato de aprendizaje durante 6 años. El salario de los aprendices será el 70% del SML del resto de trabajadores aproximadamente \$350.000 . A los 3 años de estar bajo este contrato, y a medida que ganan experiencia, devengarán el 80% del SML. A los 5 años ganarán el 90% y a los 6 el 100%. No sobra aclarar que los jóvenes que llegan por primera vez al mercado laboral suelen ser solteros y la mitad de ellos (49.7%) vive con sus padres (...) Los aprendices recibirán los beneficios de los regímenes de pensiones y de salud y no pagarán 13 puntos de costos no salariales, de acuerdo con la propuesta descrita” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 160).

4. Como se ha sostenido, para los defensores de este tipo de reformas el criterio focalizado y asistencialista de la política social genera fuertes incentivos para la informalidad. Por ello, el diseño de la misma debe ser refinado buscando que las ayudas lleguen a la población que realmente debe beneficiarse, y haciendo transparentes los procesos de entrada y salida a los programas.

La solución prevista no es, sin embargo, es la universalización de la política social. Por el contrario, consiste en refinar el modelo de subsidios focalizados a la demanda y en hacer temporales las ayudas: “Focalizar los subsidios en la población realmente pobre o en pobreza extrema. Esto es fundamental para que los incentivos negativos, que siempre van a existir, no se generalicen como actualmente está sucediendo. El

Sisben clasifica como pobres a 28 millones de personas; de ellos 8 millones no son pobres, recibiendo subsidios que no les corresponden y Tener criterios claros para que los subsidios y cualquier programa contra la pobreza extrema que contemple subsidios sea temporal. Deben por lo tanto existir reglas transparentes de entrada y salida en estos programas” (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 163)

Esta última recomendación conlleva a una pregunta cuya respuesta constituye la entrada a la segunda estrategia básica de inclusión social prevista para Colombia: ¿Cómo hacer transitorias las ayudas ofrecidas a través de los modelos asistencialistas de subsidios focalizados a la demanda? La respuesta es clara: a través del acceso de los más pobres a los servicios financieros en Colombia. Es esta la puerta de salida de los programas asistenciales.

“ Familias en Acción reconoce subsidios promedios por madre de aproximadamente \$190.000. Aún cuando están condicionados a la asistencia a los controles de salud de los hijos menores de 4 años y a la asistencia escolar para los menores de 18 años, en la práctica una madre con hijos muy pequeños puede mantenerse en el programa por 10 años, con las consecuencias adversas que han sido señaladas por varios autores en el sentido de fomentar una cultura de la mendicidad, en vez de proponer una intervención transitoria que incentive la incorporación de estas familias a actividades productivas formales y de esta manera su efectiva salida de la pobreza. Partiendo de los favorables resultados de Familias en Acción, se propone aprovecharlos y apalancar la utilización de cuentas de ahorro que el programa está haciendo para el pago de los subsidios para diseñar una “puerta de salida” del Programa. En este sentido, se propone diseñar un incentivo al ahorro de subsidios, que ofrezca dos tipos de premios: uno por el esfuerzo de ahorrar mientras dura el periodo de recepción del subsidio, el cual no debería exceder de 5 años, y otro al final del periodo, el cual debería estar definido en proporción al esfuerzo realizado, y que debería servir a la familia como activo líquido para incrementar sus activos y mantenerlos como ahorros que los protejan ante riesgos en el futuro, o que pueden utilizar como capital inicial para desarrollar una actividad productiva. El esfuerzo fiscal que esto implica debería ser inferior al que se está incurriendo en la actualidad, pues se podría realizar una redistribución de los subsidios que las familias reciben, y porque se reduciría el plazo promedio de mantenimiento de cada familia dentro del programa (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010: 213-214).

27. De acuerdo con esta teoría los pobres se especializan en “actividades productivas de baja subsistencia, de bajo riesgo y, por lo tanto, de baja rentabilidad, evitando que desarrollen emprendimientos productivos más rentables y generen así un ciclo de acumulación creciente” (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010: 178).

La inclusión financiera constituye una apuesta complementaria fundamental de las estrategias de flexibilización y eliminación de desincentivos para la formalidad anteriormente expuestas. En plena consistencia con la teoría del manejo social del riesgo²⁷, se considera que el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población excluida es esencial para que los hogares pobres y las microempresas

compensen los efectos de los choques económicos, sociales y ambientales que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. La pobreza sigue concibiéndose como un problema individual, no asociado con estructuras sociales ni con las relaciones de poder que determinan los procesos de generación de la riqueza. Se comprende como la consecuencia individual de la baja productividad y/o de la aversión a los proyectos más riesgosos y por ende más rentables.

“(…) el acceso al crédito formal (incluyendo bancos, cooperativas y ONG microfinancieras) según cuartiles de gasto (como proxy de ingresos) sólo abraza en el cuartil más pobre un poco más del 20% de los hogares que reportan que algunas vez habían accedido a un crédito a través de este tipo de entidades. Mientras tanto, en el cuartil más alto de gastos de estos hogares, que sólo incluía hasta estrato 3, el porcentaje con acceso fue superior al 60%” (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010: 170).

Estos hechos sirven de argumento para avanzar en un proceso de profundización financiera que configure un sistema financiero más inclusivo, en el cual los hogares más pobres tengan la posibilidad de acceder a seguros, créditos y/o desacumular parte de sus ahorros. Es este el sentido del mandato del Documento Conpes 3424 de 2006 y del Decreto 3070 del mismo año que creó el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, orientado a erradicar la pobreza extrema y facilitar el acceso de los más pobres a los servicios financieros. La apuesta de esta iniciativa y los retos para el futuro son claros:

“Un enfoque más efectivo y certero, es el de ofrecerle a las personas en situación de pobreza instrumentos para enfrentar situaciones adversas y choques no anticipados, como enfermedades o muerte de un familiar, desastres naturales como un terremoto, los cuales están representados principalmente por ahorro y seguros. Son estos los servicios financieros primordiales que deben servir como puerta de entrada de estas familias al sistema financiero” (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010: 212).

Las prescripciones de política para avanzar en este camino son las siguientes:

1. Erradicar limitantes de acceso a crédito para campesinos, emprendedores y compra de vivienda. Definir metodologías de evaluación y mitigación de riesgo en nuevos sectores y segmentos económicos y poblacionales.
2. Impulsar el uso de medios electrónicos de pago y desestimular el uso de efectivo que propicia y promueve la informalidad.
3. Focalizar en la población pobre la intervención hacia la promoción de ahorro y microseguros que les permitan enfrentar catástrofes situaciones de desempleo, catástrofes naturales, familiares y sociales, o incapacidad de generación de ingresos.

4. Eliminar los límites a la usura establecidos legalmente para garantizar una mayor oferta de crédito a segmentos de menores ingresos, que son quienes recurren a oferentes informales que cobran tasas de interés efectivas superiores al 200%. Esta medida posibilitará una mayor competencia en el mercado financiero y, por lo tanto, menores niveles de usura, lo cual es esencial para estimular el microcrédito.
5. Mejorar los mecanismos de información sobre moralidad y capacidad de pago de un posible deudor.
6. Generar mecanismos de transición de la informalidad a la formalización que desestimulen las estrategias de evasión y elusión tributaria. Para ello es esencial el impuesto a las transacciones financieras (4x1000).

¿Cuáles han sido las apuestas del Gobierno de Juan Manuel Santos en materia de inclusión social? Como Ministro de la Protección Social, Mauricio Santamaría impulsó una Ley de Formalización y Primer Empleo (Ley 1429 de 2010) destinada a generar 2.5 millones de empleos, formalizar 500 mil, reducir la tasa de desempleo al 8% y alcanzar una tasa de desempleo juvenil entre el 12% y el 14%. Dicha ley previó: incentivos para la formalización empresarial, incentivos para el primer empleo formal, la simplificación de trámites para facilitar la formalización, y la definición de mecanismos de control y otras disposiciones (Ministerio de la Protección Social, 2010).

La ley también establece que: i) Las contribuciones parafiscales (11 puntos) de los nuevos empleos de menores de 25 años serán 100% descontables del impuesto de renta, siempre que: no haya sustitución de trabajadores, aumente el número de empleados, aumente el valor de la nómina y por ende de sus cotizaciones a la Seguridad Social. E insiste en la necesidad de ii) ampliar la oferta de aprendices a más instituciones reconocidas por el Estado, y iii) eliminar gradualmente la deducción por inversión en activos fijos.

Por otra parte, vale subrayar que la propuesta de los empresarios para el reajuste salarial para el año 2011 fue del 3%, mientras que la aspiración de las centrales obreras fue del 7%. Ante la imposibilidad de concertación el Gobierno Nacional definió un aumento del 3.4%, consistente con el dato de inflación que tendrá la economía colombiana en 2010. No obstante, doce días después de decretado un ajuste del salario mínimo, el Gobierno tomó la decisión de elevarlo al 4%. Así el mínimo mensual para los trabajadores colombianos quedó en \$535.600, lo que implica que los que tienen esa remuneración, la mayoría de estratos bajos, ganaron 0.42 puntos en poder de compra, dado que la inflación para ellos fue de 3.58 por ciento.

En cuanto al acceso a los mercados financieros, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 subrayan la importancia de fomentar fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas en el área de innovación y emprendimiento empresarial; igualmente, se insiste en la necesidad de promoción social a través del

diseño e implementación de procesos de focalización del gasto social que dinamicen condiciones de salida de los programas sociales, y del establecimiento de un programa de asistencia técnica y microcrédito liderado por Bancoldex y sujeto a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1328 de 2009. Todo ello en el marco del impulso al autoempleo, la empleabilidad, el emprendimiento y la generación de ingresos (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Sin embargo, es importante aclarar que en los discursos del Plan de Desarrollo y los modelos óptimos de reforma, las demandas de una mayor inclusión social únicamente pueden ser abordadas de manera correcta si se comprende que el mejor instrumento para su satisfacción es el mayor crecimiento económico. El crecimiento económico es concebido como la condición necesaria para avanzar en los propósitos de disminución del desempleo y reducción de la pobreza. Una sociedad más justa sólo será consecuencia o producto de un mayor crecimiento económico. Es en este punto en que cobran importancia los objetivos de crecimiento y competitividad consignados en las bases del Plan, que se nutren de propósitos más específicos asociados a la innovación para la prosperidad, la competitividad y el crecimiento de la productividad, y las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.

De ahí el modelo de sociedad defendido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que no necesariamente es complementario ni consistente con el modelo de reprimarización agro-extractivista al que ha sido conducido el país en el actual patrón de acumulación global:

“El sueño de un país con empresas pujantes, y social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social” (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 10).

Aunque dentro de las bases del Plan de Desarrollo se incluye el desarrollo minero y la expansión energética como elemento significativo para la prosperidad, este es solamente uno de los componentes previstos como importantes –más no esencial- en las fuentes de crecimiento de largo plazo. En este sentido, el camino hacia la Prosperidad Democrática debe sustentarse en “un crecimiento sostenido, basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento” (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 15). El diagnóstico es claro:

“La economía colombiana ha sido poco innovadora: la canasta de exportaciones de hoy no es muy diferente a la que teníamos hace dos décadas, con la diferencia de que nuestra dependencia de los recursos minero-energéticos es cada vez mayor. A ello ha contribuido el hecho de que Colombia sigue siendo una economía relativamente cerrada, lo cual se ha reflejado en una canasta de exportaciones pequeña, poco

sofisticada y bastante concentrada, tanto en productos como en países de destino” (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 12).

El crecimiento económico de largo plazo, como prerequisite para el incremento en el empleo y la reducción de la pobreza, encuentra su fuente en la competitividad. La palabra competitividad

“se refiere a la calidad del entorno para las inversiones y el aumento de la productividad, en un contexto de estabilidad macroeconómica e integración en la economía internacional. En el crecimiento económico y la competitividad influyen varios factores, entre ellos la educación, el desarrollo financiero, la infraestructura, la capacidad de innovación tecnológica y la calidad de las instituciones públicas” (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 2001: 26).

Competitividad: internacionalización, infraestructura y CT+I

A pesar de que Colombia fue el país que emprendió la política de apertura económica más agresiva de América Latina, el balance sobre el proceso de internacionalización de la economía es bastante deficiente. De acuerdo con Reina (2010) para el año 2010 el grado de apertura no es significativo ni en exportaciones ni en importaciones, la oferta exportable está cada vez más concentrada en productos primarios y las exportaciones no tradicionales se orientan a pocos mercados caracterizados por la inestabilidad. Adicionalmente, se presenta un rezago importante en términos de los vínculos comerciales con el sudeste asiático y el dinamismo de la inversión extranjera se debilitó en 2009 dejando interrogantes sobre su sostenibilidad y su concentración en el sector de minas e hidrocarburos. Según el gobierno, este panorama es el resultado de políticas públicas que restringen la productividad del país protegiendo o privilegiando a sectores poco competitivos, e implica una seria restricción para alcanzar mejores niveles de crecimiento y bienestar social.

Colombia, por lo tanto, se encuentra en una situación paradójica: pues aunque existe la percepción de que la economía del país es abierta, lo cierto es que sigue siendo bastante cerrada. El proteccionismo y la apertura a medias constituyen características propias de la economía colombiana:

“(…) los efectos de la apertura económica no habrían sido tan grandes como muchos afirman, pero sí habrían revelado los efectos que una mayor internacionalización de la economía podría tener sobre las rentas y los privilegios de algunos sectores (...) De acuerdo con esta hipótesis, varios sectores productivos colombianos se mantendrán actualmente muy protegidos en términos relativos, mientras que los que sí se abrieron a la competencia internacional lo habrían hecho en menor proporción que la observada en otros países de América Latina” (Reina, 2010: 239).

Por ejemplo,

- Al comparara la relación entre el valor de las exportaciones y el PIB, y el valor exportado por habitante, el desempeño de Colombia es pobre en relación con América Latina. Para una muestra de 14 países Colombia ocupa para cada indicador el lugar 11 y 9, respectivamente. Asimismo, la participación de las importaciones en el PIB es muy baja, al igual que las importaciones por habitante. Nuevamente, en una muestra de 14 países de América Latina, Colombia ocupa los lugares 11 y 12, respectivamente.
- Cada vez ganan más importancia los productos primarios, especialmente del sector de la minería y los hidrocarburos. La participación de este sector en las exportaciones totales colombianas saltó de 25% a comienzos de 2000 a 45% en 2008.
- Las exportaciones con mayor valor agregado pesan menos y se concentran en mercados inestables y caracterizados por tensiones políticas (Estados Unidos, Venezuela y Ecuador).
- Menos del 2% de las exportaciones se dirigen a los mercados asiáticos, mientras que en muchos países de América Latina ese volumen de exportaciones supera el 10%.
- El desempeño de la inversión extranjera plantea ciertos interrogantes, pues aunque es innegable su aumento, ha mostrado señas de debilidad y caídas recientes, y se ha concentrado en el sector de minería e hidrocarburos.
- La internacionalización sufre un evidente rezago debido a la economía política de los sectores protegidos y poco competitivos que generan rentas y privilegios particularmente en el sector agropecuario.
- Además, la estructura arancelaria del país es deficiente pues adolece de problemas “como la existencia de un alto promedio arancelario, un elevado número de tarifas, una gran dispersión de las mismas y unos criterios inadecuados para su fijación” (Reina, 2010: 263).

En este contexto, las reformas de política prescritas tienen como propósito profundizar el dogma de la internacionalización logrando una inserción efectiva de Colombia en la economía global a través de: 1) la superación de los obstáculos básicos a la competitividad, 2) la eliminación del sesgo antiexportador, y 3) la búsqueda de un mayor acceso a más mercados.

1. Mejoras en la competitividad del sector exportador: i) superar el rezago en infraestructura vial, ii) diseñar y aplicar instrumentos de política económica que permitan evitar los efectos nocivos que el auge de la economía minera puede tener sobre el resto de sectores transables de la economía (evitar la revaluación y establecer una regla fiscal), iii) garantizar igualdad de oportunidades y equidad en la competencia para todos los sectores de la economía corrigiendo las prácticas clientelistas y corruptas asociadas a la creación de zonas francas y la emisión de

contratos de estabilidad jurídica, iv) evitar potenciales restricciones comerciales por motivos ambientales y v) mejorar la competitividad de los productos colombianos asociados con tecnologías limpias y biocomercio.

2. Eliminación del sesgo antiexportador: i) evitar mecanismos de protección especial y excesiva para sectores poco competitivos, y ii) reformar la estructura arancelaria del país para alcanzar un sistema con menos niveles tarifarios, menos dispersos y con una tarifa promedio menor a la actual²⁸.
3. Mayor acceso a más mercados: i) Firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, ii) diversificar los mercados para las principales exportaciones a Venezuela y Ecuador, iii) establecer lazos comerciales y financieros con Asia y la Cuenca del Pacífico, y iv) mantener y profundizar la estrategia de penetración de mercados de Proexport.

En el corto y mediano plazo, la consecución de estos objetivos de internacionalización pasa por dos propósitos esenciales: primero, el fortalecimiento de la infraestructura vial del país (una de las locomotoras del Plan de Desarrollo) y, segundo, el aprovechamiento de la posición geoestratégica del país en el marco de un regionalismo interdependiente. Colombia posee una red vial rezagada con respecto a las necesidades de crecimiento y exportación. Y en el contexto de las tendencias globales, debe dejar de lado los modelos de integración inspirados en el viejo regionalismo de las décadas de 1960 y 1970 y el concepto de regionalismo abierto que marcó la política exterior en la década de 1990.

En primer lugar, el elemento clave a tener en cuenta en el momento de formular una verdadera política de infraestructura, es la presencia de evidentes restricciones fiscales en el Estado colombiano. Por lo tanto, “se requiere un modelo capaz de atraer capital privado en gran escala para financiar y construir la columna vertebral de la red vial principal (...) Las concesiones son instrumentos financieros ideales para lograr este propósito, a través de la financiación privada de la infraestructura vial” (Benavides, 2010a: 281). El objetivo fundamental debe consistir en aprovechar la figura de las concesiones para conectar los tres centros productores del interior (Bogotá, Medellín y Cali) con los puertos marítimos del Pacífico (Buenaventura), el Atlántico (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) y los pasos fronterizos con Ecuador y Venezuela. Evitando que las concesiones se sigan desaprovechando en la construcción de mallas viales regionales de pequeños segmentos de alcance local y sin peso estratégico en términos de competitividad ¿Cómo atraer la inversión privada a los grandes proyectos de infraestructura?

“El mayor aporte de una política pública de concesiones consiste en hacer que el esquema colombiano se ajuste a las prácticas internacionales exitosas, que incluyen la priorización y planificación de la red vial, diseños detallados, estabilidad legal y del

28. “La reforma ideal debería alcanzar un único nivel arancelario para todos los sectores con una tarifa relativamente baja. De esta manera se evitaría la existencia de inequidades entre sectores, se reduciría el sesgo antiexportador de la economía y se eliminarían las protecciones efectivas negativas que puedan existir en algunos sectores. Sin embargo, una reforma tan drástica como esa conllevaría muchas dificultades de economía política que podrían llevar al traste con la iniciativa. Por ello se propone una estructura con tres niveles básicos, con criterios orientados a elevar la competitividad de la economía: 2% para los bienes de capital, 5% para las materias primas y 10% para los bienes de consumo. Esta reforma no debe tener un costo fiscal importante teniendo en cuenta que el recaudo actual por concepto de aranceles ronda el 5% del valor de las importaciones” (Reina, 2010: 272).

objeto de concesión, adecuada selección de operadores que aporten nuevos recursos, financiación de deuda sin recursos y apoyos públicos para cubrir contingencias no gestionables ni asegurables” (Benavides, 2010a: 308).

Todo ello en el marco del establecimiento de garantías para el sector privado como la definición de vigencias futuras, la creación de peajes, la cesión de derechos exclusivos de desarrollo de finca raíz en las vías aledañas, y el establecimiento de peajes sombra; es decir, de pagos periódicos por parte del sector público al concesionario para lograr la rentabilidad privada y reducir la presión sobre los pagos de los usuarios. Además es importante fortalecer y cualificar los procedimientos e instrumentos públicos para diseñar, estructurar, licitar y supervisar los proyectos de concesión, así como agilizar los procesos de adquisición de predios y otorgamiento de licencias ambientales.

En el campo de la política exterior, por su parte, es imprescindible reconocer la condición andina, caribe, amazónica y pacífica de Colombia, lo cual le permite mantener un rol importante en diversos escenarios suramericanos y latinoamericanos, y concebirse como nación clave para el equilibrio regional. Ante la configuración más clara de diversos bloques económicos en el mundo, y en el contexto de la reaparición de confrontaciones abiertas y disfrazadas por influencia de poder en ámbitos geográficos pertenecientes a las derivaciones de la Guerra Fría, Colombia debe adoptar un modelo de regionalismo interdependiente basado en su posición geoestratégica, su riqueza hídrica, minera y de biodiversidad, y no supeditado a cuestiones económicas únicamente. De acuerdo con Fernández de Soto (2010), la agenda común de dicho regionalismo debe ser la siguiente:

- Fortalecimiento de la seguridad y garantías de prosperidad común.
- Establecimiento de proyectos de cooperación fronteriza en el plano binacional.
- Creación de una zona de libre comercio latinoamericana.
- Mejoramiento de la infraestructura como condición de conexión eficiente entre los mercados.
- Construcción de una agenda de transformación productiva en consonancia con las tendencias generales de la economía mundial.
- Defensa del agua y la biodiversidad, y construcción de una posición común frente al cambio climático.
- Integración energética como elemento central de la convergencia latinoamericana, ante el posible desabastecimiento en algunos países.
- Establecimiento de estrategias que garanticen la seguridad alimentaria regional y global a través del impulso a la agricultura, la agroindustria alimenticia y el manejo sustentable de recursos forestales.

Esto bajo un propósito de recuperación y preservación de los principios que han orientado la política exterior colombiana: i) respeto al derecho internacional, ii) no intervención en los asuntos internos de los Estados, iii) apego a la solución pacífica de

controversias, iv) defensa de los ideales democráticos, v) buena vecindad más allá de la seguridad, vi) cooperación y no confrontación, y vii) multilateralismo (Fernández de Soto, 2010).

Igualmente se considera que los escenarios en que debe hacer presencia Colombia son múltiples y diversos: Comunidad Andina de Naciones CAN, Unión de Naciones Suramericanas Unasur, Grupo de Río, Asociación de Estados del Caribe AEC, Organización de Estados Americanos OEA, Asociación Latinoamericana de Integración Aladi, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA, Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá), e Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano ARCO. Esto sin desconocer la necesidad de “revitalizar la presencia norteamericana en la región (...) para evitar que otros actores globales ganen espacio o una influencia que no siempre resulta la más aconsejable para los intereses comunes estratégicos” (Fernández de Soto, 2010: 455).

Si en el corto y mediano plazo las agendas de infraestructura interna y reacomodo de la política exterior cobran importancia en el marco de una mejor y más próspera inserción internacional, la clave de la internacionalización competitiva de la economía está determinada, en el largo plazo, por sus avances en materia de ciencia, tecnología e innovación (CT+I). El sustento de la competitividad y de la ampliación de la base exportable del país con bienes de mayor valor agregado se encuentra en la generación, difusión y uso del conocimiento. El cambio técnico constituye el motor del crecimiento y el desarrollo económico y social. Sin el apoyo del Estado es impensable un modelo económico productivo y competitivo en el marco de la sociedad del conocimiento:

“El gasto privado en I+D así como el nivel de actividad científico-tecnológica serán subóptimas, relativo al nivel socialmente deseable si se deja al mercado actuar por su cuenta. Existen diversas fallas de mercado asociadas al fenómeno del desarrollo científico y tecnológico y de la innovación que hacen necesaria la intervención del Estado” (Perfetti, 2010: 323).

Sin embargo, tal y como lo sostiene la “nueva economía”, dicha intervención del Estado debe concentrarse en el establecimiento de incentivos para la inversión en CT+I. Y dichos incentivos únicamente se hacen concretos cuando las inversiones son rentables; es decir, cuando se imponen derechos de propiedad sobre el conocimiento. La rentabilidad de las inversiones en capital humano e investigación e innovación es garantizada cuando un entramado institucional adecuado ofrece posibilidades de capturas de renta a través de la definición precisa de derechos de propiedad (patentes, derechos de propiedad intelectual e ingresos por nivel educativo). Con ello la intervención del Estado eliminará las fallas del mercado en el campo de la CT+I y promoverá las externalidades positivas que estas mismas actividades generan.

En esta línea Perfetti (2010) considera que es indispensable i) impulsar reformas de fortalecimiento institucional y aumentos de gasto público en CT+I, ii) garantizar una apropiación privada de las actividades de CT+I por parte de los agentes que las

empresen, y iii) Establecer una relación profunda entre los avances en CT+I y el sector productivo, así como estrechar los vínculos universidad-empresa-Estado. De esta manera, “Colombia tendrá un desarrollo humano, social y económico cimentado en la producción, difusión y uso del conocimiento, que será un elemento fundamental para la productividad y la competitividad. La política de CT+I incrementará la capacidad del país en identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento científico y tecnológico, con el propósito de mejorar la competitividad, y contribuir a la transformación productiva del país” (Perfetti, 2010: 331).

Las prescripciones de política pública para alcanzar estos objetivos son las siguientes:

1. Crear una comisión nacional para la CT+I, y fortalecer los recursos financieros destinados a CT+I. Colombia únicamente dedica el 0.56 del PIB a estas actividades, y los recursos han sido fluctuantes y no permanentes. Es necesario evitar que el presupuesto de Colciencias dependa de la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación.
2. Formular un programa nacional de innovación como alianza público-privada y liderada por Colciencias, pero ejecutada por el Consejo Privado de Competitividad.
3. Garantizar la especialización institucional entre el SENA y Colciencias, evitando el paralelismo en materia de iniciativas y programas. “El SENA deberá limitarse a adelantar su tarea de formación y capacitación laboral y Colciencias deberá retomar las iniciativas propias y las del SENA en CT+I y profundizarlas” (Perfetti, 2010: 356).
4. Crear comités regionales y locales Universidad-Empresa-Estado para impulsar la integración de los sectores y las oportunidades de relaciones simbióticas. Las empresas son los agentes que innovan, y son las únicas generadoras de valor en la economía; por ello la relación universidad-empresa no debe concentrarse únicamente en el tema de la investigación y el desarrollo; debe preocuparse por la innovación y la creación de “clusters” basados en el aprovechamiento de los recursos naturales.
5. Impulsar un proyecto de ley que defienda y facilite la explotación comercial de los resultados de la investigación por parte de universidades y docentes.
6. Trasladar a Colciencias el 50% del monto de los parafiscales del SENA, o buscar fuentes de financiación alternativas asociadas con la reforma al sistema de regalías.

7. Dirigir los esfuerzos y recursos en materia de CT+I prioritariamente hacia el componente de innovación. Establecer modalidades de cofinanciación con el sector empresarial para que esta apuesta se ajuste a sus intereses y necesidades. “La política de innovación debe tener como principal objetivo ayudarles a los empresarios a invertir y desarrollar la innovación, a la aplicación de nuevas tecnologías en las empresas y a la creación de empresas de base tecnológica” (Perfetti, 2010: 359).
8. Fortalecer y profundizar las estrategias de especialización a nivel de maestrías y doctorados.

Durante el primer año de gobierno de Juan Manuel Santos, las apuestas en productividad han sido más claras en el terreno de la normalización de las relaciones exteriores y en el campo de la reforma arancelaria. No obstante, en materia de CT+I, se ha definido un porcentaje de recursos para su financiación en el marco de la reforma al Sistema de Regalías (ver sección primera de este apartado del documento).

En el campo de la política internacional ha sido prioridad la normalización de las relaciones exteriores con Venezuela y Ecuador y la mayor integración regional. En efecto, las nuevas directrices de la política exterior colombiana, presentadas al Congreso por la Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín, se sostenían en el restablecimiento de las relaciones con los vecinos, y el compromiso con la integración regional, en especial a UNASUR. De esta manera, el gobierno de Juan Manuel Santos pretende romper el aislamiento colombiano en la región fortaleciendo las relaciones con América Latina y el Caribe, sin enfocarse sólo en el estrecho vínculo con Estados Unidos. No obstante, esta dinámica no olvida uno de los pilares que sustentaban la política exterior de Álvaro Uribe Vélez: el alineamiento permanente con Estados Unidos.

A estas estrategias se une la búsqueda de una presencia permanente de Colombia Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo OCDE, que agrupa a las naciones más industrializadas del mundo y que de acuerdo con el discursos gubernamentales constituye un “club de buenas prácticas” para el desarrollo. Francia y Alemania han apoyado esta aspiración de Colombia. También, la política exterior colombiana ha mostrado su interés de no rezagarse en la consolidación de relaciones con China y el resto de Asia. En este sentido, la estrategia ha consistido en fortalecer la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano ARCO (México, Perú, Chile y Colombia) para definir una mirada de bloque en la potenciación de las relaciones con dicha región del mundo.

Por último, en el campo del comercio internacional, el Gobierno de Juan Manuel Santos impulsó una reforma arancelaria a las importaciones de materias primas, bienes de capital y de consumo. Por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Superior de Comercio Exterior autorizó en Octubre de 2010 una disminución de los aranceles nominales del 12.2% a 8.25% (La República, 2010).

Con esta reducción en los aranceles de materias primas y bienes de capital se espera que las empresas colombianas, en especial las pertenecientes a la pequeña y mediana industria, accedan a insumos y equipos más baratos (que en su gran mayoría no son elaborados en Colombia) para que incrementen su competitividad en el marco de los mercados internacionales. De acuerdo con las estimaciones presentadas por el Gobierno Nacional, la reforma generará cerca de 150 mil empleos y contribuiría a reducir la tasa de desempleo a un dígito.

Con ello, se reduce también, la presión que la revaluación del peso impone sobre los exportadores que importan dichos insumos, se atiende a recurrentes recomendaciones de la OCDE en cuanto a la necesidad de disminuir los aranceles a las importaciones en Colombia y se impulsa el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad y el programa de transformación productiva.

CONCLUSIONES

Las apuestas legislativas y las prescripciones de política que inspiran al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos permiten mostrar las tendencias generales de política pública y el modelo de sociedad que aspira a edificar el gobierno de Juan Manuel Santos. En el terreno de la política económica y social, por ejemplo, es clara la intencionalidad de profundizar las reformas que inspiraron las reformas en la década de 1990 y que, en concepto de algunos, fueron retardadas por las prioridades y el tipo de manejo que se le dio a la agenda política, económica y social en el gobierno de Uribe Vélez. Tal y como lo muestra el Cuadro No. 4, las políticas que la tecnocracia colombiana ha demandado para las finanzas públicas, la inclusión social y la competitividad son coherentes con los pilares básicos del modelo de desarrollo hegemónico y responden de manera transversal a los ejes definidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Los objetivos de reforma tributaria estructural, la reforma al sistema de regalías, las pretensiones de una mayor flexibilización de los mercados laborales, la inclusión financiera, la búsqueda de temporalidad en las ayudas ofrecidas a través de subsidios focalizados a la demanda, la reforma arancelaria, el viraje relativo en el manejo de la política exterior colombiana, el objetivo de fortalecimiento de la infraestructura vial del país y las apuestas en el terreno de la ciencia, tecnología e innovación, constituyen elementos fundamentales dentro de los ejes estructurantes del Plan de Desarrollo y apuestas claras de consolidación de la agenda de ajuste estructural emprendida por Colombia desde la década de 1990.

Esto es cierto también para los objetivos e instrumentos planteados en el terreno de la política social. Primero, vale recordar que en marco de las férreas disposiciones impuestas por las metas de equilibrio fiscal y macroeconómico, la reforma al sistema

de protección social en Colombia en la década de 1990 buscó fortalecer los mercados de capitales e incluir lógicas de cuasi-mercados en el terreno de la salud, la educación, los servicios públicos y el empleo. La política social quedó sometida a los imperativos del modelo económico imperante y nunca resolvió la contradicción que implica el sustentar un sistema de protección social en los aportes contributivos de los agentes en un contexto de elevado desempleo y precariedad laboral. Esto explica los fundamentos remediales y las pretensiones de gobernabilidad y contención social que ha caracterizado a la política social durante los últimos 20 años. Y los rasgos neoasistencialistas que ha adquirido bajo los imperativos de la “inversión en recursos humanos” y el “manejo social del riesgo”.

Con el gobierno de Juan Manuel Santos se profundizan este tipo de apuestas y, bajo posturas que terminan resaltando la responsabilidad presuntamente individual de la pobreza, se revalida una lógica gubernamental que, bajo esquemas lineales y causalistas, reafirma la prioridad de la seguridad política y civil como prerrequisito estricto para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, desconociendo el carácter integral de los mismos y poniendo en evidencia la miopía de aquella perspectiva que desconoce los contornos de la cuestión social como elementos constituyentes y no como apéndices de la seguridad política y civil.

El resultado ha sido la edificación de modelo de Estado bélico-asistencialista, que ha desconocido la necesidad de intervenir en las dinámicas de generación y distribución de la riqueza, y se ha concentrado en la corrección superficial de lo que las relaciones de poder allí presentes han determinado.

Finalmente, es importante subrayar que para los defensores de las líneas expuestas en el Plan, es posible que la efectividad y alcance de las reformas dependan de la manera como la agenda gubernamental enfrente dos tensiones fundamentales:

- i) Las restricciones impuestas por la tendencia hacia la reprimarización de la economía colombiana en el marco del patrón contemporáneo de acumulación, que no necesariamente es compatible con el aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por la sociedad del conocimiento, y
- ii) la economía política de las reformas, es decir, la normatividad y pretensiones sociales y económicas consagradas en la Constitución Política de 1991, y el dinamismo de las movilizaciones y defensa de los intereses de diversos sectores sociales y populares en el marco del impulso gubernamental a las reformas.

Lo que para el proyecto gubernamental puede constituir restricciones para el diseño y puesta en marcha de la agenda de políticas, son en realidad campos de conflicto en los que se definen las posibilidades de paz más allá (pero también con relación a) el conflicto interno armado. Y es aquí en donde emerge una pluralidad de relaciones sociales que pueden ser inscritas en el marco de conflictos específicos pero que poseen también una autonomía relativa frente a los objetos más inmediatos de la disputa,

pues los actores sociales que allí se encuentran definen también modelos de sociedad alternativos y procesos de construcción de paz que perfilan debates de nivel nacional más allá de los conflictos inmediatos que enfrentan o que los afectan.

La defensa, cualificación y superación de estos espacios de conflictividad dependerá, sin embargo, de la manera como se identifiquen y se afronten las lógicas de cooptación –y criminalización- definidas por el régimen político en el marco de la pretendida Unidad Nacional. Es esta una de las cuestiones que debe ser resuelta de manera más urgente por las organizaciones sociales populares en Colombia.

Cuadro 11

Modelo de desarrollo hegemónico (Neoliberal)	Política macroeconómica Política fiscal	Inclusión social	Competitividad	Ejes del plan nacional de desarrollo 2010- 2014 “prosperidad para todos”
Estabilidad Macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> Regla fiscal. Reformas al impuesto a la renta, IVA, patrimonio, transacciones financieras y parafiscales. Reforma al Sistema de Regalías. 	Transitoriedad de ayudas focalizadas a través de subsidios a la demanda.	Reforma arancelaria. Promoción a la inversión extranjera directa.	Crecimiento sostenible y competitividad. Sostenibilidad ambiental. Buen gobierno.
Eficiencia Microeconómica	Reformas al impuesto a la renta, IVA, patrimonio, transacciones financieras y parafiscales.	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilización de los mercados laborales (ley de primer empleo). Política salarial (aumentos y diferenciación salarial). Política de formalización empresarial (micro, pequeña y mediana industria). 	Reforma arancelaria. Eliminación del sesgo antiexportador. Participación del capital privado en la provisión de infraestructura.	Convergencia regional. Crecimiento sostenible y competitividad. Conocimiento e innovación.
Internacionalización de la Economía	Reforma arancelaria.	Inversiones en ciencia, tecnología e innovación.	<ul style="list-style-type: none"> Normalización de relaciones con Venezuela y Ecuador. TLC con EE.UU. Nuevas estrategias de internacionalización (Unasur, OCDE y Asia). Búsqueda de nuevos mercados. 	Posicionamiento Internacional. Crecimiento sostenible y Competitividad. Conocimiento e innovación.
Inversión en Recursos Humanos	Eliminación del impuesto a las transacciones financieras. Eliminación de parafiscales. Reforma al Sistema de Regalías.	Transitoriedad de ayudas focalizadas a través de subsidios a la demanda. Acceso al sistema financiero (Inclusión financiera).	Inversiones en ciencia, tecnología e innovación.	Convergencia Regional. Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social. Conocimiento e Innovación. Sostenibilidad Ambiental.

Fuente: Elaboración Propia.

ANEXO METODOLÓGICO No. 1

ELABORACIÓN ÍNDICES COMPUESTOS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD ECONÓMICA EN COLOMBIA

Los avances presentados por un país en el terreno económico y social pueden ser cuantificados desde diversas propuestas metodológicas. En consonancia con la perspectiva multidimensional de la nueva vulnerabilidad social defendida en el tercer capítulo del documento, los indicadores compuestos resultan ser las herramientas más apropiadas para valorar dichos avances, pues superan el reduccionismo de valorar indicadores simples por separado.

Para la construcción del Índice de Seguridad Económica ISE se tuvieron en cuenta –dada la disponibilidad de una serie continua en los datos– los siguientes indicadores simples: tasa de informalidad nacional (correspondiente al trimestre abril-junio de cada año), tasa de desempleo abierto nacional, tasa de subempleo objetivo nacional, tasa de subempleo subjetivo por insuficiencia de ingresos nacional (todas ellas correspondientes al primer trimestre de cada año), y número de personas desplazadas de acuerdo a las cifras ofrecidas por Acción Social y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes.

Así,

$$ISE = f \left(\begin{array}{l} \text{Tasa de} \\ \text{informalidad,} \end{array} \begin{array}{l} \text{Tasa de} \\ \text{desempleo} \\ \text{abierto,} \end{array} \begin{array}{l} \text{Tasa de} \\ \text{subempleo} \\ \text{objetivo,} \end{array} \begin{array}{l} \text{Tasa de} \\ \text{Subempleo} \\ \text{subjetivo por} \\ \text{insuficiencia de} \\ \text{Ingresos,} \end{array} \begin{array}{l} \text{Número de} \\ \text{personas} \\ \text{desplazadas} \end{array} \right)$$

Los indicadores simples se normalizaron de la siguiente manera:

$$X_i = X_{\max} - X_i / X_{\max} - X_{\min}$$

Donde X_i representa el valor a normalizar, X_{\max} representa el valor más alto alcanzado por la variable a lo largo de la muestra y X_{\min} representa el valor mínimo o ideal que se pretende alcanzar de acuerdo con los promedios observados por estas variables en América Latina. El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño (es decir, tendencias decrecientes en estas variables que son nocivas para la sociedad). Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1).

A cada uno de los componentes del IBE se le asignó una misma ponderación de 0.20 (es decir se ofreció una ponderación de 1/5). El mayor nivel de seguridad económica hará que el ISE se acerque a uno (1), y la mayor inseguridad económica se vinculará con un ISE cercano a cero (0), luego:

$$1 \geq ISE \geq 0$$

Para el Índice Compuesto de Seguridad Democrática se incluyeron doce indicadores simples: número de homicidios por cada 100 mil habitantes, tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, casos de secuestro extorsivo, casos de atentados terroristas, número de personas desplazadas por expulsión, hectáreas erradicadas de coca y amapola por aspersión aérea, hectáreas de coca y amapola erradicadas manualmente, número de individuos desmovilizados, número de víctimas por homicidios colectivos, casos de homicidios colectivos, casos de hurto común y hurto a automotores. Se siguió la misma metodología, aunque a cada variable se le dio una ponderación de 0.083 (Es decir 1/12).

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, Amylkar (2010). La crisis fiscal y el trasvase de los recursos. Corporación Viva la Ciudadanía. www.viva.org.co.
- AGÉNOR, Pierre (2005). "The macroeconomics of poverty reduction". En: The Manchester School. Vol. 73, No. 4. Special Issue.
- ARIAS, Andrés; ARDILA, Laura (2003). Military expenditure and economic activity: the colombian case. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.
- ARTUS, Patrick; MUET, Pierre (1999). Teorías del desempleo. Tercer Mundo Editores, CEDE Universidad de los Andes, Bogotá.
- AUTORES VARIOS (2009). El BID en América Latina: 50 años reproduciendo la desigualdad. Serie Documentos No. 1, Observatorio Institucional, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA.
- AYALA, José (1997). Economía pública. Una guía para entender el Estado. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México D.F.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001). Informes Anuales 2001. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2005). "Crecimiento económico en los años noventa. Aprendiendo de una década de reformas". Banco Mundial, Mayol Ediciones, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (2000). Informe Sobre el Desarrollo Mundial. "Lucha contra la pobreza". Informe No. 23. Año 2000. Grupo Editorial Mundi-Prensa, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1998). Colombia. Economic and social development issues for the short and medium term. Report No. 18394-CO, November 18, 1998. Colombia, Ecuador, and Venezuela Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region.
- BANCO MUNDIAL (1995). Informe Sobre el Desarrollo Mundial. "El mundo del trabajo en una economía integrada". Informe No. 18. Agosto de 1995. Oxford University Press.
- BENAVIDES, Juan (2010a). "Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- BENAVIDES, Juan (2010b). "El desarrollo económico de la Orinoquía como aprendizaje y construcción de instituciones". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.

- BEHRMAN, Jehre. (1993). "Inversión en recursos humanos". En: Informe Anual 1993. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BETANCOURT, Carlos (2005). "Economía, fiscalidad y necesidad de una tributación redistributiva". En: Colombia: Diálogo Pendiente. Documentos de Política Pública para la Paz, Corporación Planeta Paz.
- BERNANKE, Ben; MISHKIN, Frederic (1997). "Inflation targeting: a new framework for monetary policy?" En: The Journal of Economics Perspectives. Vol. 11, No. 2, Spring 1997.
- BONILLA, Ricardo (2007). "Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza". En: Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.
- BOUCHAUD, Jean (2008). "Economics needs a scientific revolution". En: Nature 455, 1181 (30 October 2008).
- BOURDIEU, Pierre (1998). "Contra el fatalismo económico". En: NET Left Review (Londres) No. 227, enero-febrero de 1998.
- BULA, J. (1994). "John Rawls y la teoría de la modernización". En: Cuadernos de Economía, Vol. XIV, No. 21, Segundo Semestre de 1994. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- CANO, Carlos (2010). Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia. Borradores de Economía, No. 607. Banco de la República, Colombia.
- CARRASQUILLA, Alberto (2010). "Reforma en tierras". El Espectador. 19 de septiembre.
- CASTEL, Robert (2004). La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Editorial Manantial, Buenos Aires.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL (2009). ¿Qué es la justicia transicional? Ubicado en: <http://www.ictj.org/es/tj/>.
- CODHES (2010). III Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos para la población en situación de desplazamiento. Comisión de seguimiento sobre la política pública en desplazamiento forzado. Bogotá.
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO (2001). ¿Justicia transicional sin transición? Consideraciones sobre el proyecto de ley 202 (Senado) 149 (Cámara). Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2008). "Gasto en defensa y seguridad: un debate útil". Revista Economía Colombiana, Edición 322, Enero de 2008.
- CORREDOR, Consuelo (2010). La política social en clave de derechos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

- DAVIDSON, Paul 2003. “¿Qué es erróneo en el Consenso de Washington y qué debemos hacer?”. Artículo presentado en la conferencia Reforma a las reformas: ¿qué sigue para América Latina? (Río de Janeiro) julio 25 de 2003.
- DEBUYST, F. (1996). “Globalización y política”. En: Autores Varios. El nuevo orden global. Dimensiones y perspectivas. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2009). Boletín de resultados en Seguridad Democrática. Dirección de Justicia y Seguridad-Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia”. Dirección de Regalías, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2006). Visión Colombia II Centenario: 2019. Departamento nacional de Planeación, Presidencia de la República. Editorial Planeta, Bogotá.
- DI TELLA, Rafael (2001). The macroeconomics of happiness. Warwick Economic Research Papers, No. 615. Department of Economics, University of Warwick.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2007). Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales. México: Fondo de Cultura Económica.
- EL ESPECTADOR (2010). “La estrategia fiscal”. En: Diario El Espectador. Editorial 1 de diciembre de 2010. Consultado en www.elespectador.com.
- ESTRADA, Jairo (2010). “Constitucionalismo neoliberal: entre la razón cínica y la confianza inversionista. Acerca del derecho a la sostenibilidad fiscal”. En: Revista Izquierda. No. 5, Octubre de 2010. Espacio Crítico – Centro de Estudios, Bogotá.
- FEDESARROLLO (2010). “Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario. Reflexiones sobre el proyecto de acto Legislativo que reforma el régimen de regalías”. En: Tendencia Económica No. 101, Septiembre de 2010, Fedesarrollo.
- FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo (2010). “El futuro de la política exterior en Colombia en el contexto de las tendencias regionales, hemisféricas y globales”. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- FINE, Ben (2003). “Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus”. En: Fine, Ben; Lapavitsas, Costas y Pincus, Jonathan (Editores) Development policy in the twenty first century. Beyond the Washington Post-Consensus. (New York: Routledge studies in development economics).

- FULLWILER, Scott (2007). "Macroeconomic stabilization through an employer of last resort". En: *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI, No. 1, March 2007.
- GARAY, Luis; HERRERA, Claudia (2008). "El gasto militar y en defensa en Colombia: evolución reciente y estructura". En: *Revista Economía Colombiana*, Edición 322, Enero de 2008, Contraloría General de la República.
- GIRALDO, César (2010). "Regla fiscal: asalto de la tecnocracia". En: *Revista Izquierda*. No. 3, Agosto de 2010. Espacio Crítico – Centro de Estudios, Bogotá.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván (2005). "Repensando la seguridad social en un horizonte amplio". En: Oscar Rodríguez (Compilador). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván (2000). "El desmanejo de la deuda pública interna". En: *Economía Colombiana*, No. 281, diciembre de 2000, Contraloría General de la República, Bogotá.
- HARVEY, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen (2000). *Manejo social del riesgo. Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial, Departamento de Protección Social, Washington.
- ISAZA, José; CAMPOS, Diógenes (2008). "Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto". En: *Revista Economía Colombiana*, Edición 322, Enero de 2008, Contraloría General de la República.
- JULIO, Juan Manuel (2001). "How Uncertain are NAIRU Estimates in Colombia". *Borradores de Economía*, No. 184, Banco de la República.
- KALECKI, Michal (1943). "Political aspects of full employment". *Political Quarterly*, 14/4, 1943.
- KALMANOVITZ, Salomón (2010). "La Política Agropecuaria". *El Espectador*, 28 de Noviembre.
- KEOHANE, Robert (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- KRUGMAN, Paul (2004). *De vuelta a la economía de la gran depresión*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- KUWAYAMA, M. y DURAN, J. (2003). *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio Mundial*. CEPAL, Santiago de Chile.

- LA REPÚBLICA (2010). “¿Porqué una reforma arancelaria?”. En: La República. Diario Económico, Empresarial y Financiero. 30 de Octubre de 2010. www.larepublica.com.co.
- LAGUADO, Arturo (Editor) (2004). La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida? Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LANARI, María (2004). Las políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003. Clacso, Organización Internacional del Trabajo.
- LAUTIER, Bruno (2006). “Las condiciones políticas para la universalización de la protección social en América Latina”. En: Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez (editores). Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo modelo sistema de protección social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LAUTIER, Bruno (2005). “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”. En: Oscar Rodríguez (Compilador). Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LE BONNIEC, Yves (2005). “Colombia: una apuesta aún incierta”. En: Oscar Rodríguez (Compilador). Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LONDOÑO, Juan (1996). Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington.
- LO VOULO, Rubén (2006). “La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas”. En: Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez (editores). Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo modelo sistema de protección social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LO VOULO, Rubén (2004). Régimen de metas de inflación ¿el nuevo consenso ortodoxo en política monetaria? Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, Buenos Aires.
- MARQUÉS-PEREIRA, Jaime (2005). “La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural”. En: Oscar Rodríguez (Compilador). Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MARULANDA, Beatriz; PAREDES, Mariana y FAJURY, Lizbeth (2010). “Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio”. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- MARX, Karl (1849). Trabajo asalariado y capital. Biblioteca virtual Espartaco. www.marxists.org.

- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010a). Regla fiscal para Colombia. Comité Técnico Interinstitucional, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010b). Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Exposición de Motivos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (2010). Ley de formalización y del primer empleo. Presentaciones Ministerio de la Protección Social, Bogotá.
- MISAS, Gabriel. (1996). "Globalización y economía". En: Autores Varios. El nuevo orden global. Dimensiones y perspectivas. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, Colombia.
- MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD MESEP (2010). Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad. Departamento Nacional de Planeación, abril de 2010.
- MONCAYO, Edgard. (2008). "Globalización económica y desarrollo precario: una perspectiva andina". En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. No. 6, Diciembre de 2008. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- MONTENEGRO, Armando (1995). Economic reforms in Colombia. Regulation and deregulation, 1990-1994. World Bank Institute, Working Papers.
- MORA, Andrés Felipe (2005). El Consenso de Washington como prescripción política. Aspectos históricos, teóricos y críticos. Serie Investigaciones en Construcción. Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- MORENO, Álvaro (2009). "Economía y Seguridad Democrática: ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con Uribe?" Revista Virtual Razón Pública. www.razonpublica.org. Agosto 17 de 2009.
- MORENO, Álvaro; JUNCA, Gustavo. (2007). "Las consecuencias económicas de Mr. Uribe ¿Otra vez los felices noventa?" En: Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- NEFFA, Julio (2006). Teorías económicas sobre el mercado del trabajo I. Marxistas y Keynesianos. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- OBSERVATORIO LEGISLATIVO (2010). "Reforma al Sistema General de Regalías". Instituto de Ciencia Política, Boletín 170, Septiembre de 2010.
- O'CONNOR, James (1994). La crisis fiscal del Estado. Editorial Península, Barcelona.
- OFFE, Claus (1997). "¿Pleno empleo? Para la crítica de un problema mal planteado". En: El paro y el empleo: enfoques alternativos. Valencia, Alemania.

- OSBERG Lars (2005). "How should we measure the economic aspects of well-being". En: Review of Income and Wealth, Series 52, Number 2, 2005.
- PANITCH, Leo (2000). "El nuevo Estado Imperial". En: New Left Review, No. 2 Marzo-abril de 2000.
- PEEMANS, Jean. (1996). "Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas". En: Autores varios, El nuevo orden global. Dimensiones y Perspectivas (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales).
- PÉREZ, Francisco (2007). "Crecimiento y desempleo en cuatro actos". En: UN Periódico, No. 104 - Septiembre de 2007.
- PÉREZ, Luis (2007). "Fortalecer el capital humano vs. Garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas". En: Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.
- PERFETTI, Juan (2010). "Ciencia, tecnología e innovación (CT+I)". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- PERRY, Guillermo (2010). "Hacia una reforma tributaria estructural". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- PERRY, Guillermo y BURKI, Shahid (1998a). La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe (Washington: Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe).
- PERRY, Guillermo y BURKI Shahid (1998). Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. (Washington: Banco Mundial, Estudios sobre América Latina y el Caribe).
- POLLIN, Robert (2002). Globalization and the transition to egalitarian development. Working Paper Series, No. 42. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- POLLIN, Robert (2000). Globalization, inequality and financial instability: confronting the Marx, Keynes and Polanyi problems in advanced capitalist economies. Working Paper Series, No. 8. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- REINA, Mauricio (2010). "Internacionalización de la economía colombiana: comercio en inversión". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.

- REINHART, Carmen; ROGOFF, Kenneth (2010). Growth in a time of debt. NBER Working Paper Series. No. 15639. National Bureau of Economic Research. Cambridge, January 2010.
- RINCÓN, Hernán (2010). Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas. Borradores de Economía, No. 617. Banco de la República, Bogotá.
- RODRÍGUEZ, Oscar (2007). “Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado”. En: Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia.
- RODRÍGUEZ, Oscar (2006). “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad”. En: Le Bonniec, Yves; Rodríguez, Oscar (2006). Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.
- RODRÍGUEZ, Oscar (Compilador) (2005). Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ROSANVALLON, Pierre (2007). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Editorial manantial, Buenos Aires.
- SALAMA, Pierre (2005). “La lucha contra las dos “v”, volatilidad y vulnerabilidad”. En: Oscar Rodríguez (Compilador). Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- SANDOVAL, Martha (2010). “El derecho a la sostenibilidad fiscal limita el alcance de la corte constitucional”. En: Caja de Herramientas. Año 19, No. 137. Corporación Viva la Ciudadanía.
- SANTAMARÍA, Mauricio; STEINER, Roberto; SCHUTT, Erika (2010). “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- SARMIENTO, Miguel (2010). “Una nota sobre la propuesta de regla fiscal para el gobierno nacional en Colombia”. En: Revista Divergencia. No. 11, Agosto de 2010. Universidad Externado de Colombia.
- SERVÉN, Luis. (2008). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. The World Bank Development Research Group.
- SETTERFIELD, Mark (2006). An index of macroeconomic performance. Department of Economics. Trinity College, Cambridge.

- STIGLITZ, Joseph (2002). El malestar en la globalización. (Bogotá: Editorial Taurus).
- STIGLITZ, Joseph (1998). “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”. En: Desarrollo Económico (Madrid) Vol. 38, No. 151.
- STRANGE, Susan (1996). La retirada del Estado. Cambridge University Press, Barcelona, España.
- WILLIAMSON, John (1990). “¿What Washington means for policy reform?”. En: Williamson, John (Editor) Latin American Adjustment. How much has happened? (Washington: Institute for International Economics).
- TCHERNEVA, Pavlina (2008). “The return of fiscal policy: can new developments in the new economic consensus be reconciled whit the post-keynesian view?”. The Levy Economics Institute.
- UPRIMNY, Rodrigo (2006). ¿Justicia Transicional sin Transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia. Dejusticia. Bogotá.
- VAN PARIJS, Philippe (1996). Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo). Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- VICKREY, William (2000). “Fifteen fallacies of finance fundamentalism”. En: Warner, Aaron; Forstater, Mathew; Rosen, Summer (Editors) (2000). Commitment to full employment. M.E. Sharpe, Columbia University, New York.
- VITE, Miguel (2007). “La nueva vulnerabilidad social”. En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. No. V, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- WARNER, Aaron; FORSTATER, Mathew; ROSEN, Summer (Editors) (2000). Commitment to full employment. M.E. Sharpe, Columbia University, New York.
- WILLIAMSON, John (1998). “Revisión del Consenso de Washington”. En: Emmerij, Louis y Nunez del Arco, José (compiladores) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- WRAY, Randall (2007). Minsky’s approach to employment policy and poverty: employer of last resort and the war on poverty. The Levy Economics Institute, Working Paper No. 515.
- WRAY, Randall (2000). Government as employer of last resort: full employment without inflation. The Levy Economics Institute, Working Paper No. 213.
- ZAPATA, Juan Gonzalo (2010). “Las finanzas territoriales en Colombia”. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.



CORPORACIÓN BENEFICIA
PARA LA PAZ
CONTRATO
DCI-NSAPVD
/2010/232-042



Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea, según contrato relacionado, y del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Observatorio Nacional de Paz y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.