

# **Prácticas populares de transformación de conflictos**

**Experiencias de articulación en cuatro regiones de Colombia**

**Observatorio Nacional de Paz**



observatorio nacional de paz

**Documentos de política pública para la paz**

*PRÁCTICAS POPULARES DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS*  
*Experiencias de articulación en cuatro regiones de Colombia*





**PRÁCTICAS POPULARES DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS.  
EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN EN CUATRO REGIONES DE COLOMBIA**

OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ - ONP

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

PRÁCTICAS POPULARES DE TRANSFORMACIÓN  
DE CONFLICTOS

Experiencias de articulación en cuatro regiones  
de Colombia

© Observatorio Nacional de Paz

ISBN: 978-958-57727-5-5

Este documento recoge el análisis sobre los conflictos priorizados y las estrategias de articulación que proponen las organizaciones sociales populares participantes en las actividades del *Observatorio Nacional de Paz –ONP–*, con apoyo de la *Unión Europea*, en cuatro regiones de Colombia: Caribe, Suroccidente, Nororiental y Centro. También recoge los análisis complementarios realizados entre el *ONP* y los proyectos *Planeta Paz*, apoyado por el *Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega*, y “*Articulación de iniciativas sociales populares de seis regiones de Colombia a procesos de construcción de paz*”, apoyado por *FOS –COLOMBIA*. Agradecemos a todas y todos los líderes de organizaciones afros, ambientalistas, campesinas, cívicas, docentes, estudiantes, indígenas, jóvenes, mujeres y sindicales, así como a profesionales, grupos académicos y autoridades locales, que han apostado a este proceso, cuyo horizonte es contribuir a la construcción de la paz.

© 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, diciembre de 2012

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

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea, así como recursos de contrapartida del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el programa FOS - COLOMBIA. 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, del Real Ministerio o de FOS”



CORPORACIÓN DERECHOS  
PARA LA PAZ  
**CONTRATO**  
DCI-NSAPVD  
/ 2010 / 232 - 042



**FOS – COLOMBIA**  
Fondo para la Sociedad Civil  
Colombiana  
Convenio 300005365 con CDPAZ – Planeta Paz

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: ANDREA BARRERA  
Pasante: SEBASTIÁN QUIROGA

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

Equipo Región Nororiental: Corporación Buen Ambiente,  
Corambiente  
Coordinador regional: LUIS CARLOS ESTUPIÑÁN  
Investigador: MELINA LOMBANA  
Pasante: CAROLINA SANTOS

Equipo Región Suroccidente – Centro de Investigaciones  
para el Desarrollo Humano y Social “La Gotera”  
Coordinador regional: HENRY BARCO  
Investigador: MARÍA ANTONIA ARIAS  
Pasante: DAVID LUCERO

EQUIPO DE APOYO EN PLANETA PAZ

Director CDPAZ - PLANETA PAZ: CARLOS SALGADO

Investigación:  
Camila Pinilla • Daniela Ferro • Sandra Naranjo • Andrés  
Felipe Mora • Gregorio Mesa • Marcos Raúl Mejía

Investigación Género:  
María Eugenia Vásquez • Andrea Restrepo

Administración:  
Pilar Céspedes • Rosalba Jaramillo • Francisca Payán •  
Angélica Talero

Presentación	9
<b>1. CONFLICTOS TERRITORIALES Y PROCESOS DE ARTICULACIÓN SOCIAL POPULAR</b>	<b>13</b>
Introducción	15
La ruta metodológica y la apuesta pedagógica	18
<b>Territorialidades en disputa. Miradas sobre los conflictos y los procesos de articulación regional</b>	<b>24</b>
Los conflictos en la Región Nororiente: Santander, Norte de Santander y Magdalena Medio	25
El mapa de la conflictividad territorial	26
Los conflictos priorizados en el Nororiente	32
El eje articulador de los procesos populares en el Nororiente: la defensa del agua	38
Los conflictos en la Región Central: Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Huila, Tolima, Eje cafetero y Cartago	42
El mapa de los conflictos territoriales	43
Los conflictos priorizados en la región Central	50
El eje articulador de los procesos populares en la región Central: agua	56
Los conflictos en la Región Caribe: territorio binacional wayúu, Guajira/Riohacha, Ciénaga Grande y Departamento del Magdalena, Montes de María, Departamento de Cesar	58
El mapa de los conflictos territoriales	59
Los conflictos priorizados en la región Caribe	66
El eje articulador de los procesos populares en el Caribe: territorio, identidad y cultura	73
Los conflictos en la región Suroccidente: Cauca y Nariño (Costa Pacífica y Norte del Cauca, Cordillera, Macizo colombiano, Nudo de los Pastos), Caquetá (zonas norte, centro y sur), Putumayo (alto-medio-bajo)	75
El mapa de los conflictos territoriales	75
Los conflictos priorizados en la región Suroccidente	83
El eje articulador de los procesos populares en el Suroccidente: territorio y cultura	100
<b>Los conflictos comunes a nivel nacional</b>	<b>103</b>
El mapa general de la conflictividad nacional	104
El ejercicio de priorización y las dimensiones comunes de los conflictos	115
A manera de conclusión	139
<b>2. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: LA TRANSICIÓN DE SANTOS</b>	<b>141</b>
A modo de introducción	143
Consolidación de la PAZ: el enfoque desde el Plan Nacional de Desarrollo -PND-	144
La política de Paz desde la agenda legislativa	148
Justicia transicional para la desmovilización	148
Endurecimiento punitivo	155
Política de reparación y restitución	159
Consolidación territorial y administrativa	164

Plan de Consolidación Territorial	166
Adecuación administrativa	169
Centralización	170
Regla fiscal	170
Sistema General de Regalías	172
Reforma a la justicia	175
Fuero militar	179
Ley de inteligencia	184
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	185
Asociaciones público-privadas	188
Macroproyectos de Interés Social Nacional	192
Centralización	194
Intervención del sector privado	196
Re-ordenamiento territorial	196
La perspectiva del desarrollo rural	197
La política del gobierno de Uribe sobre el campo	197
<b>Conclusión</b>	<b>205</b>

## Índice de diagramas, gráficas, mapas y tablas

Diagrama 1. Diagrama de conflictos según ONP	16
Diagrama 2. Articulación y priorización de conflictos en la Región Nororiente	41
Diagrama 3. Articulación y priorización de conflictos en la Región Central	57
Diagrama 4. Conflictos por tierras en Montes de María	71
Diagrama 5. Articulación y priorización de conflictos en la Región Caribe	74
Diagrama 6. Articulación y priorización de conflictos en la Región Suroccidente	100
Diagrama 7. Conflictos Priorizados a nivel regional y dimensiones comunes a nivel nacional	116
Diagrama 8. Conflictos comunes y ejes articuladores y de análisis	117
Diagrama 9. Conflictos priorizados a nivel nacional por el tema minero energético	125
Diagrama 10. Conflictos priorizados por tierras	129
Diagrama 11. Conflictos comunes narcotráfico en Nororiente y Suroccidente	133
Diagrama 12. Prosperidad Democrática - Consolidación Territorial	165
Diagrama 13. Consolidación territorial	168
Diagrama 14. Distribución regalías. AL 5/11	173
Diagrama 15. Competencias entidades territoriales. Ley 1454	187
Diagrama 16. Ley 1508 Asociaciones Público Privadas. Contenido de la Ley.	190
Diagrama 17. Términos Revisión - Modificación POT Ley 388	195
Diagrama 18. Componentes POT Ley 388 y mod.	195
Diagrama 19. Ruta para la Paz	200
Diagrama 20. Asociaciones público - privadas	202
Diagrama 21. Derecho Real de Superficie	203
Diagrama 22. ZRC y ZDE	204
Gráfica 1. Evolución del área minera solicitada y actualmente no titulada en Colombia	119
Gráfica 2. Evolución de la superficie con título minero	119
Gráfica 3. Proyecciones del comportamiento del carbón en Colombia.	120
Gráfica 4. Producción de hidrocarburos en Colombia (2002-2009)	122
Gráfica 5. Evolución de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia	126
Mapa 1. Conflictos mineros región Nororiente	27
Mapa 2. Conflictos ambientales y por tierras en la región Nororiente	28
Mapa 3. Conflicto armado y narcotráfico en la región Nororiente	30
Mapa 4. Conflictos por desarrollo infraestructural región Nororiental	32
Mapa 5. Conflictos infraestructura región centro	45
Mapa 6. Conflictos ambientales y por ordenamiento territorial en la región Centro	47
Mapa 7. Conflictos minería y tierras región Centro	48
Mapa 8. Conflicto armado y narcotráfico región Central	49
Mapa 9. Conflictos por tierras región Caribe	60
Mapa 10. Conflictos mineros y ambientales en la región Caribe	62
Mapa 11. Conflictos por infraestructura y desplazamiento forzado en la región Caribe	64
Mapa 12. Conflicto armado región Caribe	65
Mapa 13. Esquema del trazado de la Ruta del Sol	67
Mapa 14. Conflicto armado región Suroccidente	76

Mapa 15. Conflictos por narcotráfico e infraestructura región Suroccidente	78
Mapa 16. Conflictos por minería e hidrocarburos en la región Suroccidente	80
Mapa 17. Conflictos por tierras y desplazamiento forzado en la Región Suroccidente	82
Mapa 18. Polígonos mineros de la Anglo Gold 2010	85
Mapa 19. Conflictos territoriales en las regiones Caribe, Nororiente, Nuroccidente y Centro	105
Mapa 20. Conflictos ambientales	106
Mapa 21. Conflictos por tierras	107
Mapa 22. Conflictos por minería	108
Mapa 23. Conflictos por hidrocarburos	109
Mapa 24. Conflictos por infraestructura	110
Mapa 25. Conflictos por ordenamiento territorial	111
Mapa 26. Conflicto y actores armados	112
Mapa 27. Violencia y comercio sexual	113
Mapa 28. Conflictos por narcotráfico y cultivos de uso ilícito	114
Mapa 29. Desplazamiento poblacional	115
Mapa 30. Mapa de tierras ANH 2011	123
Mapa 31. Proyectos de dobles calzadas y ampliación férrea	130
Mapa 32. Proyectos de terminales marítimos e infraestructura fluvial	131
Mapa 33. Plan de inversiones del Plan Nacional de Infraestructura	131
Tabla 1. Conflictos priorizados región Nororiente	33
Tabla 2. Conflictos priorizados en la región Central	50
Tabla 3. Conflictos priorizados en la región Caribe	66
Tabla 4. Conflictos priorizados en el Suroccidente del país	83
Tabla 5. Producción de crudo a diciembre de 2011	122
Tabla 6. Área asignada a diciembre de 2011	124
Tabla 7. Conflictos comunes por infraestructura a nivel nacional	132
Tabla 8. Términos Ley 1453	157
Tabla 9 Leyes rurales del gobierno Uribe	198

## PRESENTACIÓN

Planeta Paz y las organizaciones socias en el Observatorio Nacional de Paz –Asociación Tierra de Esperanza, Corporación Buen Ambiente -Corambiente-, y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Humano y Social La Gotera– presentan el octavo libro de la serie Documentos de Política Pública para la Paz, titulado *Prácticas populares de transformación de conflictos. Experiencias de articulación en cuatro regiones de Colombia*.

La construcción de la paz en Colombia abarca una multiplicidad de actores, campos y dimensiones que la hacen altamente compleja. En este sentido, su construcción no pasa simplemente por una dejación de las armas y una negociación entre el Estado y los actores armados. Es fundamental que abarque cuestiones del orden económico, social, cultural, ambiental y del régimen político, que permita la participación de los actores que componen la sociedad colombiana. Por tal razón, en el Observatorio Nacional de Paz –ONP-, se considera que las organizaciones sociales populares deben ocupar en todo este proceso un papel protagónico, ya que son ellas y las comunidades a las que representan, las que más soportan los efectos de la guerra y los conflictos territoriales.

Al decir de la mayoría de líderes y lideresas populares que han participado en el ejercicio del ONP durante el período comprendido entre 2010 y 2012, los desafíos a enfrentar para la construcción de la paz se han transformado significativamente. Esto no sugiere que son más o menos problemáticos que aquellos de los últimos decenios, ni que el conflicto contemporáneo no se explique desde sus significados históricos o que no conserve sus rasgos identitarios. Tan solo que ha adquirido rasgos novedosos que requieren tratamientos diferenciados. Quizá uno de los cambios más significativos es el asociado con las nuevas dinámicas de los conflictos territoriales, que se explican en buena medida a la luz de los problemas que plantea la actual estrategia de desarrollo, soportada en la reprimarización de la economía, la explotación y apropiación de todos los recursos presentes en todos los territorios.

Cuando se habla de *reprimarización*, se hace referencia a la centralidad que adquieren los recursos naturales<sup>1</sup> para ser soporte de la acumulación del capital, enfocada también en un patrón de especialización productiva para la exportación que atrae con mayor fuerza a las firmas multinacionales. Esta forma de acumulación genera una presión inmediata sobre los territorios ricos en estos recursos y pone en cuestión la permanencia de las comunidades en sus territorios. Quizá, esta sea una

1 Entre otros destacamos: los recursos mineros y energéticos: oro, níquel, carbón, petróleo, gas, coltán, la biodiversidad, tierras para el desarrollo de agroindustria (palma, caucho, caña, madera) y recursos hídricos para la producción energética eléctrica.

de las razones que ayude a explicar por qué, en el escenario contemporáneo, uno de los ejes de las luchas sociales populares es la *defensa y permanencia en el territorio*.

Aunque pareciera que esta disputa ha sido una constante en la historia del movimiento popular colombiano, actualmente tiene rasgos distintos que requieren ser abordados desde diversos ángulos. Esto es, implica miradas integrales que sean capaces de cruzar los desafíos que enfrentan los pueblos en términos identitarios, culturales, productivos, laborales, alimentarios, ambientales, autonómicos, entre otros. Es decir, estas luchas expresan una defensa de sus territorios y territorialidades, de la existencia material y social, de los lugares de encuentro y sus redes de relaciones sociales, los recursos económicos y geográficos que los soportan; en síntesis, por la manera como las comunidades han geo-grafiado su tierra, –escrito sobre la tierra–.

Los conflictos contemporáneos develan entonces el antagonismo que emerge en contra de una estrategia de desarrollo que niega las formas de vida de las comunidades y que desconoce lo diverso. Una estrategia que hoy está poniendo en cuestión los horizontes de vida que han construido a través de la historia las diversas identidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, juveniles, pescadoras, trabajadoras, entre otras. Por tanto, las dinámicas de resistencia y emancipación social popular enarbolan hoy muchos elementos, pues no son solo la lucha por la tierra o el trabajo; son también por la seguridad y la soberanía alimentaria autonómica, la sustentabilidad ambiental, el derecho al desarrollo productivo autónomo, el reconocimiento de los diversos modos de vida. En síntesis, por el derecho a vivir la vida en su integralidad.

Teniendo como marco de referencia estos elementos preliminares, el ONP ha desarrollado una producción de documentos que recogen las elaboraciones de las mujeres y hombres de organizaciones populares en torno a sus percepciones sobre los conflictos que viven en sus territorios.

El primer libro presentado por el ONP, titulado *Actores y dinámicas de la conflictividad territorial. Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia*, tuvo como objetivo devolverle a la sociedad colombiana y a las organizaciones populares una imagen comprensiva de la manera como los líderes y lideresas que participan en el ONP están percibiendo los conflictos en los territorios, las regiones y el país.

El libro actual pone el énfasis en los aspectos relacionados con lo que hemos denominado un ejercicio de priorización de conflictos a nivel regional y de articulación de estrategias de acción entre algunos de los procesos sociales populares. Por tal razón, se podrán encontrar, por cada una de las regiones (Suroccidente, Nororiente, Centro, Caribe) en que desarrolla el trabajo el ONP, los conflictos que han sido priorizados, así como la definición de sus ejes de articulación.

Para desarrollar estos elementos centrales, el libro está organizado en dos apartados. El primero, sobre los conflictos territoriales y procesos de articulación social popular, muestra un mapa general de los conflictos a nivel regional y nacional, así como el ejercicio de priorización de los conflictos y de definición del eje articulador. El segundo, una relación detallada y comentada sobre la “Consolidación democrática:

la transición de Santos,” que presenta una interpretación de las líneas gruesas de la agenda legislativa del primer año y medio de gobierno del presidente Santos.

Este libro se complementa con otra publicación desarrollada con el apoyo del Programa FOS – Colombia y el Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega para Planeta Paz, y la Unión Europea para el ONP sobre Políticas Públicas Populares, que sistematiza varias propuestas de organizaciones sociales tendientes a consolidar la presencia de la población en sus territorios, transformar conflictos con una lógica popular y que son también una contribución sustancial a la construcción de la paz.



**Primera parte**

Conflictos territoriales  
y procesos de articulación  
social popular



## INTRODUCCIÓN

La reorganización territorial que se ha dado en la última década en Colombia es un elemento importante para explicar las configuraciones recientes del régimen político y del modelo económico del país. En efecto, las transformaciones espaciales –materiales y sociales– en el mundo urbano y rural han impulsado cambios en las redes de relaciones sociales y de poder en varias regiones del territorio nacional y, en consecuencia, se han constituido en factores centrales para la comprensión de los conflictos que hoy se viven en los territorios.

Es posible señalar que la definición de esta nueva configuración territorial, la emergencia de unas nuevas lógicas de ordenar el territorio por parte del Estado, los grupos económicos –nacionales e internacionales–, e incluso los actores armados, son ejes analíticos claves a la hora de avanzar en la comprensión de los conflictos y las dinámicas de la conflictividad social.

La importancia que adquiere el análisis espacial en el estudio de los conflictos no pretende sobredimensionar su valor analítico, ni implica un desconocimiento de los múltiples factores que confluyen en la definición de los mismos, como son aquellos asociados con las subjetividades políticas de los actores en conflicto, las nuevas prácticas y formas organizativas de los sectores sociales populares, los órdenes de la violencia, las modalidades de intervención estatal y el sentido de las políticas públicas gubernamentales, entre otros. Lo que busca es visibilizar cómo las prácticas de ordenamiento territorial por parte de los actores dominantes entran en tensión con la manera como las comunidades geo-grafían sus territorios. Esto es, cómo ellas apropian material, social y simbólicamente su espacio.

Por tal razón, en el ONP se considera que la tensión de territorialidades que ha emergido de cara a este reordenamiento espacial es un elemento importante para comprender los conflictos tal cual se viven en Colombia hoy. En efecto, la geografía de los conflictos sociales permite ver que el mundo de lo popular se ha levantado en la lucha por la defensa de un territorio que hoy es objeto de valorización y apropiación por parte de un grupo significativo de actores económicos, políticos y armados.

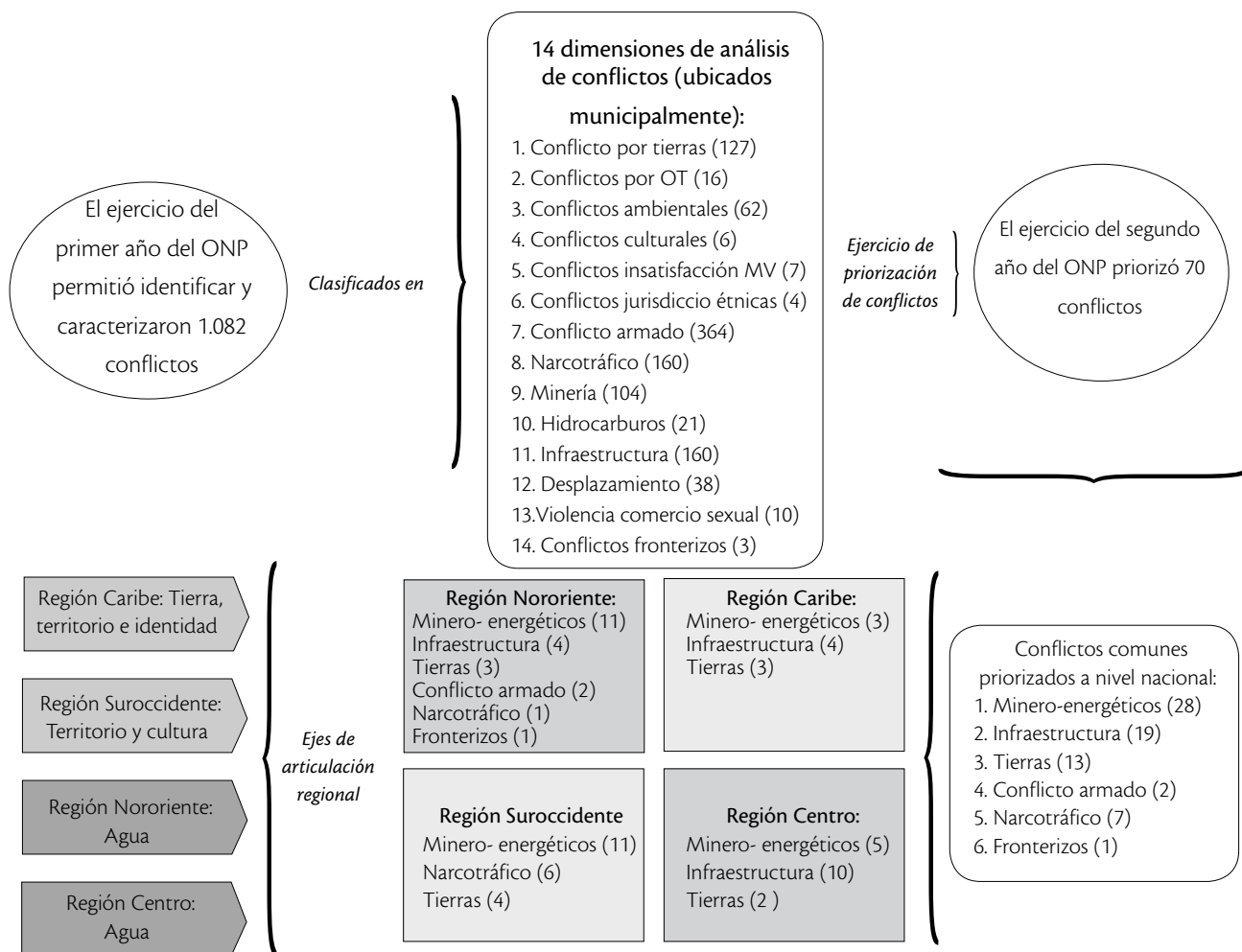
El trabajo realizado en el Observatorio Nacional de Paz ONP con 320 organizaciones sociales populares de varias regiones del país ha permitido avanzar en un ejercicio de identificación, caracterización y priorización de los conflictos. Durante el primer año se identificaron 1.082 conflictos<sup>1</sup> que se clasificaron en torno a 14 dimen-

1 Para una lectura a profundidad de estos conflictos identificados y caracterizados remitimos al libro, Observatorio Nacional de Paz (2012), *Actores y dinámicas de la conflictividad territorial. Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia*, Bogotá. Ver [www.observapaz.org](http://www.observapaz.org)

2 Las dimensiones expresan la manera como las organizaciones propusieron un ejercicio de categorización y análisis de sus conflictos.

siones de análisis<sup>2</sup>. Posteriormente, durante el segundo año, se realizó el ejercicio de priorización, que arrojó un total de 70 conflictos priorizados, los cuales se sintetizaron en seis dimensiones de análisis: minero-energético, infraestructura, tierras, conflicto armado, narcotráfico y conflictos fronterizos. Para el tercer año se considera avanzar en un ejercicio de articulación entre los diversos procesos populares que participan en el ONP, que podría potenciar las dinámicas y procesos sociales de construcción de paz propias de las organizaciones, razón por la cual se definieron unos ejes de articulación para cada una de las regiones: Agua para Centro y Nororiente; Tierra, territorio e identidad para Caribe; y Territorio y cultura para el Suroccidente. El proceso completo se puede apreciar en el Diagrama 1.

Diagrama 1. Diagrama de conflictos según ONP



Como se puede apreciar en el diagrama, los conflictos involucran una multiplicidad de elementos que los hacen altamente complejos. Se encuentran conflictos que van desde el problema por la tenencia de la tierra y los usos del suelo, hasta aquellos asociados con precarización de las condiciones de vida de las comunidades, desarrollo infraestructural, violencia y comercio sexual, e impacto ambiental de ciertas prácticas económicas en los territorios. En este sentido, caracterizaciones tradicionales de los conflictos que pretendían circunscribirlos en uno de los campos sociales, esto es políticos, económicos, sociales o culturales, dejan por fuera los cruces que se establecen entre estos campos y que asumen una configuración muy particular de acuerdo a las comunidades, los territorios y los procesos de resistencia que en ellos se desarrollan.

La primera parte de este documento tiene como propósito mostrar un mapa general de la dinámica de los conflictos regionales, así como el ejercicio de priorización y articulación desarrollado durante el segundo año de trabajo del Observatorio Nacional de Paz. También se presenta una mirada nacional sobre los conflictos comunes entre todas las regiones. Esta primera parte se organiza en torno a dos momentos, uno inicial sobre el proceso regional y uno final sobre las líneas nacionales.

## La ruta metodológica y la apuesta pedagógica

El ejercicio de identificación y caracterización de los conflictos, realizado durante el primero año del ONP, arrojó unas miradas sobre la manera como se podría avanzar analíticamente en su clasificación y se propuso una entrada en términos de ejes de análisis y de ejes temáticos, tal y como se mostró en la publicación correspondiente. Los primeros ejes daban cuenta de cinco dimensiones analíticas en torno a las cuales se podrían ubicar la multiplicidad de conflictos señalados: 1. Disputa por recursos naturales estratégicos; 2. Los conflictos en torno a la definición de una nueva espacialidad; 3. Conflictos por insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia; 4. Conflicto armado y 5. Grandes movilizaciones sociales que expresan una disputa en torno al horizonte de sentido que define la organización de lo social. Por su parte, los ejes temáticos inscritos dentro de las dimensiones analíticas daban cuenta de los temas específicos sobre los que versaban el grueso de los conflictos identificados y de manera especial se destacaron conflictos por: desarrollo de proyectos agroindustriales, el agua, nuevas estrategias infraestructurales y desarrollo minero extractivo.

Ahora, la publicación de este segundo año, y de cara a los elementos planteados en la publicación del año anterior, hemos querido avanzar en una desagregación mucho más precisa de los ejes temáticos en torno a los cuales es posible construir un ejercicio de clasificación de los conflictos. En efecto, del trabajo realizado con las organizaciones sociales populares durante la primera ronda de talleres del segundo año<sup>3</sup>, se puso en evidencia que existía como mínimo 14 categorías que permitían caracterizar los conflictos que las comunidades estaban surtiendo en sus territorios. Estas son:

- **Conflicto por tierras:** Referido a las disputas en torno a los desarrollos productivos en territorios rurales. Entre las subcategorías<sup>4</sup> vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Monocultivos (palma, caña, caucho, banano); corredor y explotación agroforestal; conflictos territorios étnicos; ganadería extensiva (monocultivos de pasto) y seguridad y soberanía alimentaria.
- **Conflictos por ordenamiento territorial:** Relacionados con las disputas por la definición de un nuevo ordenamiento territorial en zonas urbanas. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Conflicto por ordenamiento territorial; por el establecimiento de zonas francas; por el desarrollo de políticas de ordenamiento del territorio; por la industrialización en zonas residenciales; por actualizaciones catastrales; y por expansión urbana.
- **Conflictos ambientales:** Referido a los procesos de resistencia social popular que se tejen en contra de la contaminación ambiental y por la defensa del ambiente. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos

3 Los espacios de encuentro del ONP con las organizaciones sociales populares participantes se han definido de la siguiente manera: Talleres locales de análisis de conflictos, 2 rondas, para un total de 33 talleres; seminarios regionales de contexto, 2 seminarios por región para un total de 8 seminarios; 4 foros regionales y 1 taller nacional.

4 Es necesario señalar que al interior de cada una de las categorías se recogen unas subcategorías que responden a la manera como han sido enunciados los conflictos por las organizaciones en sus territorios. Esto es, no quisimos dejar la caracterización de los conflictos en la generalización de las dimensiones, sino que intentamos mostrarlo lo más específico posible de acuerdo a la información sistematizada.

encontramos: Contaminación avícola; conflicto ambiental; conflicto ambiental por daño ecológico; conflicto por criadero de babillas; conflicto ambiental por urbanización; conflicto ambiental por minería; conflicto por defensa del derecho al agua; conflicto ambiental por manejo de residuos peligrosos; conflicto ambiental por explotación minera e hidrocarburos.

- **Conflictos culturales:** Asociados con las disputas que se dan al interior de las comunidades por amenazas a sus identidades culturales. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Conflictos por el desarrollo de proyectos etnoturísticos y por la cultura mafiosa generada por el negocio del narcotráfico.
- **Conflictos por insatisfacción de mínimos vitales:** Relacionados con los procesos de resistencia que se generan en las comunidades por la insatisfacción de las condiciones mínimas para garantizar la calidad de vida. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: privatización salud y educación; por mala prestación de servicios públicos; por privatización de acueductos comunitarios; derecho al trabajo (desempleo, falta de oportunidades laborales); proyectos de vivienda inadecuados; Conflictos por procesos de privatizaciones.
- **Conflictos inter étnicos:** Referido a las confrontaciones que se dan entre grupos étnicos por el control de territorios.
- **Conflictos jurisdicciones étnicas:** Expresa los rechazos que generan las comunidades étnicas al comportamiento de autoridades gubernamentales a través de los cuales se desconocen sus procesos organizativos y sociales. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Fragmentación y conflicto en la organización social; defensa de la medicina tradicional; debilidad ejercicio de derecho propio; defensa del derecho a la etno educación; inexistencia de modelo educativo propio; desconocimiento de autoridad tradicional.
- **Conflictos administración pública:** Asociados con el descontento popular por la mala administración del estado y la gestión pública. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: ingobernabilidad y mala administración pública.
- **Conflictos y actores armados:** Asociados con la presencia y las dinámicas de los actores armados en los territorios. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Presencia guerrilla; presencia FARC; presencia ELN; presencia neo-paramilitarismo (Rastrojos, Paisas, Bacrim);

presencia Fuerzas militares; presencia actores armados; militarización; corredor de disputa de actores armados; corredor comercialización de armas; corredor de falsos positivos; corredor insurgencia; corredor estratégico grupos armados; corredor movilidad paras; confrontación armada; instalación de bases del ejército; infraestructura y programas de militarización; bases Estadounidenses; zonas de consolidación PD; zonas de minas antipersonales; falsos positivos; masacres; criminalización de las expresiones juveniles; criminalización- amenaza y persecución a líderes; mototaxismo y zonas de consolidación.

- **Narcotráfico y cultivos de uso ilícito:** Referido a los conflictos que se despliegan por el negocio del narcotráfico en los territorios. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Corredor y comercialización de narcóticos; microtráfico; narcotráfico; corredor de narcotráfico; consumo de droga y disputa por el control del negocio; corredor de sustancias para el procesamiento; cultivos de uso ilícito; fumigaciones y corredor de microtráfico
- **Minería:** Expresan los conflictos que emergen en los territorios por la explotación de los recursos minero energéticos. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Explotación oro; explotación minera; uranio; conflicto minería; conflicto por presencia de carbón; explotación de coltán; clúster minero energético; conflicto corredor minero; explotación de cobre; explotación otros minerales; conflictos con pescadores y explotación de platino.
- **Hidrocarburos:** Referidos a los procesos de explotación de hidrocarburos en los territorios.
- **Infraestructura:** Asociados con el desarrollo de megaproyectos infraestructurales que implican lógicas de despojo territorial. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Infraestructura petrolera; proyectos viales; por la construcción de Aeropuertos; Infraestructura energética; corredores viales del Plan de Desarrollo; construcción de represas; construcción de gasoductos; Hidroeléctricas y represas; infraestructura del Plan de desarrollo; conflicto puertos; infraestructura férrea; políticas de mejoramiento de navegabilidad; distrito de riego e Infraestructura urbana.
- **Desplazamiento:** Vinculados con procesos de desplazamiento poblacional. Entre las subcategorías asociadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Desplazamiento; expulsor de población; desplazamiento por proyectos urbanísticos y municipios receptor de población.

5 Entre los criterios que se tuvieron en cuenta para avanzar en el proceso de priorización de los conflictos territoriales destacamos los siguientes: 1. Conflictos que por su complejidad y dinámica territorial afecten, involucren y articulen actores de diferentes tipo (estatales, no estatales, populares, entre otros); 2. Conflictos que tengan un elevado impacto regional en términos de las comunidades afectadas, los recursos que se disputan, la incidencia en las configuraciones de poder y la articulación con dinámicas nacionales; 3. Conflictos que logren articular en torno así otros conflictos. Es decir, que por las dimensiones de sus impactos involucren conflictos de los diferentes ámbitos sociales; 4. Que dicha articulación facilite un análisis histórico de las dinámicas del conflicto, y que se realice en torno a conflictos que hayan marcado el desarrollo histórico del territorio y su población; 5. Conflictos que se articulen con políticas públicas estratégicas para la implementación del modelo social, económico y político impulsado por el gobierno nacional; 6. Conflictos que por sus dimensiones territoriales puedan ser susceptibles de favorecer nuevas estrategias de ordenamiento territorial; 7. Conflictos en los cuales las políticas públicas definidas para el sector reproduzcan, refuercen o generen prácticas sexistas, racistas, homofóbicas y discriminatorias hacia poblaciones específicas; 8. Conflictos en cuyo horizonte de transformación hacia la democracia se incluya el reconocimiento, respeto y equidad entre los géneros; 9. Conflictos en los que confluyan mayor número y diversidad de actores sociales y se reconozcan los aportes de cada uno y cada una de ellas; y 10. Conflictos cuya dinámica permita visualizar potenciales procesos de construcción de paz.

6 Para todos era claro que continuar el proceso de trabajo durante el segundo año sobre esos 1082 conflictos identificados y caracterizados por las organizaciones, sin encontrar puntos de encuentro, y ejes de articulación, se constituía en un ejercicio estéril y sin mayores potencialidades del orden social y político. Por tal razón optamos por proponer a las organizaciones durante la primera ronda de talleres un ejercicio de priorización y articulación de los conflictos. En un inicio, el

- **Violencia y comercio sexual:** Referidos a violencia de género. Entre las subcategorías vinculadas con esta dimensión de análisis de conflictos encontramos: Persecución LGTB; prostitución; violencia y comercio sexual, y prostitución infantil.
- **Conflictos fronterizos:** Tráfico de personas, contrabando de gasolina, disputas actores armados.

Es necesario destacar que la utilidad analítica de las categorías radica en que permiten identificar de manera mucho más precisa, y atendiendo a la singularidad de los procesos regionales, los rasgos centrales de los conflictos que viven las comunidades en sus territorios. De igual manera, es importante señalar que pese a que un conflicto tienda a circunscribirse dentro de una de las categorías, esto no implica que no pueda leerse a la luz de los rasgos que proponen las otras categorías de trabajo.

A partir de este primer ejercicio de categorización de los 1.082 conflictos identificados por las organizaciones sociales populares participantes del ONP, se acordó avanzar en un proceso de priorización de los conflictos<sup>5</sup> (tal como se muestra en el Diagrama 1); esto con el propósito de construir análisis a profundidad de ciertos conflictos que por sus características, capacidad de convocatoria, escenario territorial de incidencia, entre otros elementos, son fundamentales en el momento de explicar las dinámicas de la conflictividad regional<sup>6</sup>.

El ejercicio de priorización (realizado durante la segunda ronda de talleres y los primeros seminarios regionales) puso en evidencia la potencia que para la construcción de paz podrían tener los procesos de articulación regional; por tal razón, durante la segunda ronda de talleres y los segundos seminarios se avanzó en la definición de unos ejes de articulación regional de los conflictos (tal como se muestra en el Diagrama 1). Estos ejes buscan que las organizaciones sociales populares desarrollen acciones conjuntas que fortalezcan su incidencia y les permitan avanzar en la superación, cualificación o transformación de sus conflictos.

El enfoque de género ha ocupado un lugar importante en la definición de estas estrategias y en el desarrollo de todos los momentos del trabajo del ONP. Dicho enfoque responde al interés del proyecto por articular, desde la base, a diferentes sectores, actores y actoras sociales, que sin renunciar a sus identidades e intereses pudieran construir a partir de relaciones de equidad, una propuesta de país plural, más próximo al anhelo de paz.

Contando con esta base, el proyecto del Observatorio Nacional de Paz –ONP– propuso transversalizar el enfoque diferencial y de género en sus análisis sobre la realidad sociopolítica del país. A partir de esta premisa se ha planteado una propuesta metodológica que trasciende al plano político, en la medida en que busca la inclusión de sujetos sociales cuyas reivindicaciones han sido postergadas en muchas de las propuestas de transformación del país.

ejercicio generó muchos interrogantes en los y las participantes del proceso sobre si la priorización implicaba una exclusión de los otros conflictos. También surgieron inquietudes sobre qué dimensiones de conflicto podrían considerarse como prioritarias, acaso unos conflictos eran más importante que otros?, tenían más valor?, tan solo por tener ciertos rasgos eran más o menos incluyentes?, entre otra serie de dudas que fueron saliendo en el desarrollo de los talleres. Frente a estas inquietudes se generó una discusión muy enriquecedora sobre el verdadero sentido de la priorización, es decir, la priorización como posibilidad para la articulación de los procesos sociales populares. En efecto, más que un acto de exclusión la priorización se perfilaba como una posibilidad para la inclusión. Como un lugar de encuentro y articulación en torno a conflictos y procesos que por el impacto, las dimensiones, las características, los actores, entre otras variables, cobraban un carácter estratégico para la región.

7 Complementar en (Stoller:1985) (Conway, Bourque y Scott:1987).

8 Los órdenes de género remiten a una estructura de relaciones sociales jerarquizadas, la cual involucra relaciones específicas con los cuerpos y define posibilidades y consecuencias diferenciales para las personas. Estos órdenes guían la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad y entre hombres y mujeres en particular. Se construyen también a nivel simbólico, se sustentan y reproducen en las concepciones e imaginarios colectivos. El ordenamiento según género ha hecho posible que los hombres movilicen una gama mayor de recursos —símbolos, autoridad, reconocimiento, objetos y servicios— en distintos terrenos, incluido el institucional.

9 Ver más en (Viveros y Zambrano: 2011).

10 La interseccionalidad tiene en cuenta los múltiples componentes que definen las identidades sociales; es decir, la convergencia de estatus identitarios individuales o colectivos. Por ejemplo, hombre negro, mujer joven negra; mujer campesina, hombre indígena joven, etc. Al ser categoría relacional, una posición de intersección

Comenzamos con la invitación a “ponerse las gafas de género”, una metáfora utilizada para explicar cómo el enfoque diferencial de género facilita advertir elementos y sujetos sociales generalmente olvidados o ignorados en los análisis sobre la realidad nacional. Así como una persona miope que antes sólo veía los árboles a distancia como grandes manchas verdes, y al utilizar por primera vez lentes puede distinguir la forma del tronco, diferenciarla del follaje y, además, notar los frutos y las flores; las ‘gafas de género’ posibilitan ‘ver’ sujetos, prácticas, espacios, intersecciones, que a simple vista pasan inadvertidas.

Lo básico: conceptos de género, diferencia e interseccionalidad. El “género” es una categoría analítica más o menos reciente que interpela las categorías universales, dicotómicas y esencialistas en los análisis sociales<sup>7</sup>. En sus desarrollos el concepto de género permite: 1) entender que sobre las diferencias entre los sexos, las diversas culturas construyen unos roles y funciones sociales determinadas, con variaciones espacio temporales (cambiantes según la época, la cultura y el espacio geográfico donde se sitúen); 2) hacer evidente la presencia de principios que ordenan jerárquicamente las prácticas sociales (los órdenes de género<sup>8</sup>); 3) la correlación de estos órdenes de género con otros sistemas de dominación, discriminación y desigualdad como la clase social, la pertenencia étnica, la raza y la orientación sexual<sup>9</sup>.

Complementario al concepto de género, y también como oposición a las categorías universales, surge la pregunta por la “diferencia” para llamar la atención sobre la pluralidad que constituye la vida social. Desde entonces, ya no es posible ignorar o pasar por alto la diversidad en aras de un proyecto común, porque es un problema político el que se esconde tras esta práctica: la ceguera ante las relaciones jerárquicas y de poder que afectan profundamente a las sociedades y claramente a unos grupos humanos más que a otros.

Dentro de los estudios de género, la pregunta por la diferencia permitió integrar en los análisis otros tipos de categorías como la raza, la clase social, la edad y la orientación sexual. Derivada del interés por la diferencia surgió la “interseccionalidad” como categoría relacional entre las diversas identidades sociales que confluyen en individuos y colectividades y que también contribuyen a establecer y afianzar ordenes jerárquicos y de subordinación<sup>10</sup>.

Sin embargo, las diferencias y sus interseccionalidades no pueden sucumbir a la tentación de tomarse como simples variaciones culturales desvinculadas de las estructuras socioeconómicas y políticas. Es decir, en los análisis siempre es necesario establecer la conexión entre diferencias y desigualdades.

No es suficiente proponer que se reconozcan las diferencias de género, ni aquellas entre mujeres de diversas edades y culturas, sino también, prestar atención a la redistribución económica y simbólica como uno de los objetivos de la lucha política por la equidad. La propuesta implica que en los análisis se vinculen las diferencias con las relaciones de poder en todos sus niveles (pareja, familia, escuela, iglesia, organizaciones sociales, producción económica, participación política, producción simbólica,

etc.). En un horizonte de sentido como el planteado por el ONP, que propone la transformación social y de relaciones de poder entre las élites y los sectores sociales excluidos se hace imprescindible pensar y formular, también, alternativas de cambio en las relaciones entre grupos humanos afectados por las discriminaciones de género, étnicas, culturales y de edad.

¿Por qué un énfasis? Dentro del enfoque formulado, el “énfasis en mujeres” se orienta a la inclusión de un sujeto político muy activo y poco visible al interior de la diversidad de las luchas populares, con el propósito de ampliar y complejizar las miradas en torno a los conflictos y la paz.

Existe una lógica histórica en el campo de la democracia, que diferenció la relación de hombres y mujeres con la política e institucionalizó un espacio para las mujeres, alejado en todo sentido de los temas relacionados con el mundo de lo público y de la política. Los cambios en las dinámicas socioeconómicas y políticas, sumados a las luchas de las mujeres han contribuido a desmontar barreras y fronteras simbólicas que se concebían como “naturales” y obligado a reconocer a las mujeres como sujeto político. Sin embargo, este reconocimiento aún no remueve a profundidad las relaciones de poder presentes en el campo popular. Tal vez porque no se han logrado erradicar lógicas culturales que durante siglos han sido soporte de la discriminación en múltiples expresiones; por ejemplo, en el terreno político subvalorando las ideas, los conocimientos, los análisis, discursos y propuestas de las mujeres.

Con todo, desde la particularidad de las mujeres se ha contribuido a redimensionar el quehacer de la política develando sus expresiones más cotidianas; para ellas, la política no se reproduce solamente desde las instituciones del gobierno, ni los partidos, ni las dinámicas de las organizaciones sociales. Las mujeres aprendieron a leer en espacios no convencionales la complejidad de la política, las relaciones de poder y sus expresiones más disímiles; por eso sus luchas, sus alianzas y acciones comprenden y abarcan las relaciones intrafamiliares, el espacio laboral, la recreación y el tiempo libre, el ejercicio de la sexualidad, la relación con las iglesias, la escuela y el día a día. Pero, además, al incursionar en el espacio público para redefinir el poder político, las mujeres no sólo exigen la equidad de género, también demandan el fortalecimiento y la extensión de la democracia.

puede estar en desventaja relativa frente a un grupo y simultáneamente en ventaja frente a otro: ser hombre negro presenta desventaja frente a ser hombre blanco, pero está en mejor posición frente a ser mujer joven negra. Ver más en: Shields, S. (2008) 'Gender: An Intersectional Perspective' Sex Roles, Página web: <http://www.ncsu.edu/odi/advance/documents/Shields.pdf> (Consultado 2/12/2011), pp. 302.

## **Territorialidades en disputa. Miradas sobre los conflictos y los procesos de articulación regional**

Los territorios expresan una construcción social. No se explican simplemente desde las condiciones materiales que los soportan, sino, especialmente, se definen desde las relaciones y prácticas sociales que en ellos se establecen. En este sentido, hablar de la construcción social de los territorios implica aproximarse a la manera como las comunidades marcan y gra-fían la tierra; al modo como se apropian, representan y dotan de sentido sus territorios.

El reconocimiento del territorio como producción social y de sentido abre la posibilidad de aproximarse a su estudio no solo desde los usos del territorio, es decir, desde su utilidad como recurso, sino también, y de manera especial, en tanto territorio usado, esto es, en su totalidad, como espacio que expresa las diversas maneras que tienen los sujetos de existir sobre ese territorio. El territorio usado es entonces el territorio hecho y el territorio haciéndose, con técnicas, normas y acciones (Santos 2008). En este sentido, cuando en el ONP se habla de territorios en disputa, se refiere a los conflictos que han emergido entre los diferentes actores por el quién y cómo define hegemonícamente los usos del territorio.

La disputa de territorialidades implica entonces la confrontación de propuestas frente a la ordenación, el uso y el carácter simbólico de los territorios. En otras palabras, se devela la tensión por la dirección política de los mismos. Para el caso específico que nos ocupa, de los conflictos territoriales en Colombia, es posible afirmar que estos expresan una lucha hegemónica por la definición del uso y el sentido de los territorios; el antagonismo entre una territorialidad social popular que asume el territorio como espacio de vida, y una territorialidad productivista que lo asume en tanto su uso como recurso económico y generador de riqueza monetaria.

El reordenamiento territorial que se ha desarrollado en el país en los últimos años, en consonancia con la definición de una estrategia económica soportada en el desarrollo minero extractivo, infraestructural, energético y agroindustrial, ha impulsado la emergencia de un número significativo de conflictos territoriales que chocan con el sentir de las comunidades por la defensa de unas formas históricas de ordenar los territorios, que hoy están siendo puestas en cuestión por parte del productivismo económico.

La relación que se establece entre desarrollo económico y conflictos no pretende explicar los conflictos como simples reacciones a las lógicas del proceso económico. Lo que expresa es la relación dialéctica que se establece entre las dinámicas de la acumulación y los conflictos territoriales. Esto es, muestra cómo los estilos de desarrollo económico impulsados por el Estado nacional pueden entrar en contradicción con las maneras como las comunidades organizan su proceso social, político y económico. En este sentido, las estrategias de crecimiento económico desafían las formas organizativas del mundo de lo popular, pero a su vez los procesos sociales de las

comunidades desafían los estilos del desarrollo promovidos por el Estado y las clases dominantes. Usualmente, la tecnocracia y las élites locales leen esta confrontación como una oposición per se al llamado desarrollo, pero lo que realmente expresan las organizaciones es su oposición a modelos movilizan recursos públicos y privados a favor de unos pocos, que no incluyen y no convocan, que no hacen partícipes a las comunidades y las expropian. En realidad, es una oposición a esta forma ideológica del desarrollo del capital.

Atendiendo a estos elementos, en las siguientes páginas se muestra un marco general de los conflictos que han sido identificados y caracterizados en cada una de las regiones en que desarrolla su trabajo el ONP, y que expresan las territorialidades en disputa entre una visión productivista y una visión social popular del territorio.

### **Los conflictos en la Región Nororiente: Santander, Norte de Santander y Magdalena Medio**

(...) se observa con mucha fuerza en el territorio los procesos organizativos de las mujeres, en diferentes grados de desarrollo: van desde mujeres campesinas que se organizan para acceder a recursos y descubren la potencia del proceso de articulación para avanzar en lógicas de fortalecimiento de desarrollos productivos autónomos, hasta organizaciones de mujeres que plantean discusiones políticas con enfoque de género y tienen estrategias de incidencia en diversos ámbitos, entre los que se destacan los órganos de representación popular.

Los procesos organizativos de la región del Nororiente han sido de los más golpeados por la violencia armada. Un número significativo de líderes y lideresas han sido víctimas de la criminalización de la protesta social ejercida por diversos actores armados legales e ilegales. Pese a esta situación, en la región aún pervive un movimiento popular muy fuerte, con una amplia trayectoria en la lucha social y política, a través de la cual han abierto espacios institucionales, comunitarios y han logrado consolidar procesos autónomos que propenden, entre otros, por el desarrollo campesino autónomo, el fortalecimiento de las economías solidarias, la defensa y el respeto de los derechos humanos, la formación política para el fortalecimiento de la democracia.

Mención especial requiere en el escenario contemporáneo la fuerza que han cobrado en la región los procesos organizativos de mujeres y del movimiento en defensa del ambiente. En el caso de las mujeres, es necesario señalar que quizá es el Nororiente es donde las mujeres han asumido un papel más protagónico en la dinamización de la lucha popular, no solo desde organizaciones que tienen entre sus banderas la transformación de órdenes de género machistas, sino también en organizaciones mixtas que han logrado ocupar espacios importantes. El tema ambiental también ocupa un lugar clave en este territorio, dados los profundos impactos ambientales –especialmente

contaminación del agua y del aire– que producen las exploraciones y explotaciones mineras de carbón y oro, principalmente.

### ***El mapa de la conflictividad territorial***

El trabajo desarrollado con las organizaciones sociales populares de la región Nororiental arroja que buena parte de los conflictos que se dan en sus territorios se circunscriben en ocho de las catorce categorías recogidas para el estudio de los conflictos territoriales a nivel nacional<sup>11</sup>: 1) Ambiental (asociado especialmente con el tema del agua). 2) Minería (oro y carbón). 3) Tierras (monocultivos agroindustriales). 4) Conflicto armado. 5) Narcotráfico (cultivo y corredor de comercialización). 6) Infraestructura (megaproyectos de hidrosogamoso y el oleoducto bicentenario). 7) Dinámicas de ilegalidad en las fronteras (contrabando, especialmente el de gasolina). 8) Violencia y comercio sexual.

A continuación, recogemos apoyados en un ejercicio de geo-referenciación participativo, los conflictos identificados por cada una de las categorías propuestas<sup>11</sup>. La información se sistematiza en tablas, identificando el tipo de conflicto (de acuerdo a las categorías señaladas), la manera como se enuncia el conflicto en los territorios –lo cual hemos denominado sub categoría–, y su ubicación municipal o de corregimiento.

Los grandes conflictos mineros (Mapa 1) de la región están vinculados con la explotación de oro y carbón, así como con los impactos ambientales y alimentarios que generan. Se destacan conflictos en la región del Catatumbo y en los municipios de Pamplona, Toledo, Chitagá, Cácuta, Mutiscua, Carmen y San Vicente del Chucurí, y Pamplonita, por la extracción del carbón; también los que configuran en torno al páramo del Almorzadero. Para el caso específico del oro, uno de los conflictos que más impacto y capacidad de movilización ha presentado, es el del páramo de Santurbán. Finalmente, se destacan los conflictos asociados con la explotación de hidrocarburos en Yondó, Cimitarra y Barrancabermeja y por el trazado del gasoducto de Gibraltar que está ocasionando tala forestal.

Los conflictos ambientales están asociados principalmente con la defensa del agua, en especial las afectaciones generadas por las explotaciones mineras a gran escala. Se destaca la importante movilización social por la defensa del páramo Santurbán y del Almorzadero. En municipios como Lebrija, Rionegro y Charalá se denuncia la contaminación generada por las empresas avícolas (empresas Avifonse e Incubadora de Santander); en Rio Viejo y Norosí, por explotación minera, que está generando un grave problema en términos de seguridad alimentaria. Y en Ocaña la contaminación del agua ocasionada por el mal manejo de los rellenos sanitarios.

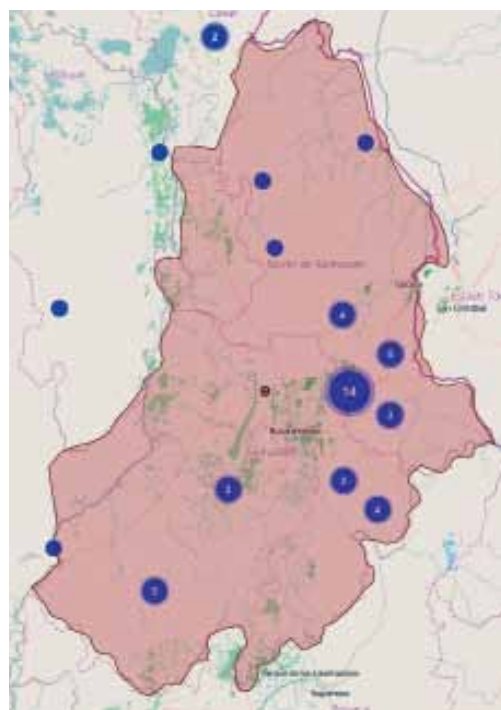
El grueso de los conflictos por tierras está asociado al despliegue de monocultivos de palma y caucho. La zona del Magdalena Medio es la segunda región en extensión de cultivos de palma del país. También se encuentran conflictos por monocultivos

11 Para una caracterización más depurada de cada uno de los conflictos señalados, se puede consultar la cartilla "Ejercicio de devolución del primer año de trabajo del ONP". Ver [www.observapaz.org](http://www.observapaz.org)

12 Los mapas que se muestran en las tablas que van a continuación contienen una serie de círculos que indican según su tamaño y número la cantidad de conflictos identificados sobre cada uno de los temas, así como el municipio en el cual fue identificado según su posición en el mapa.

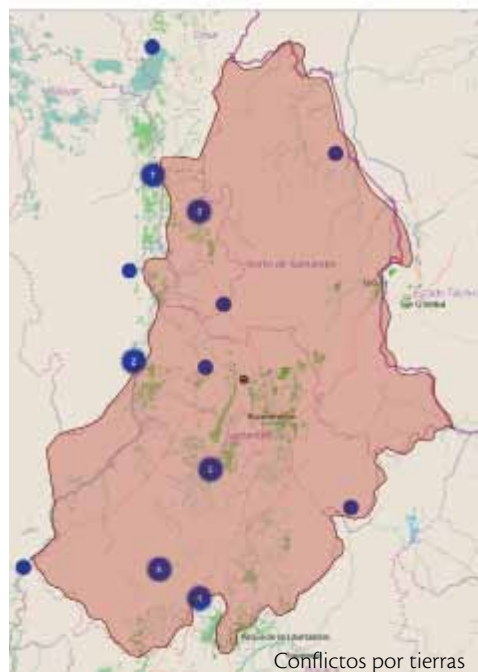
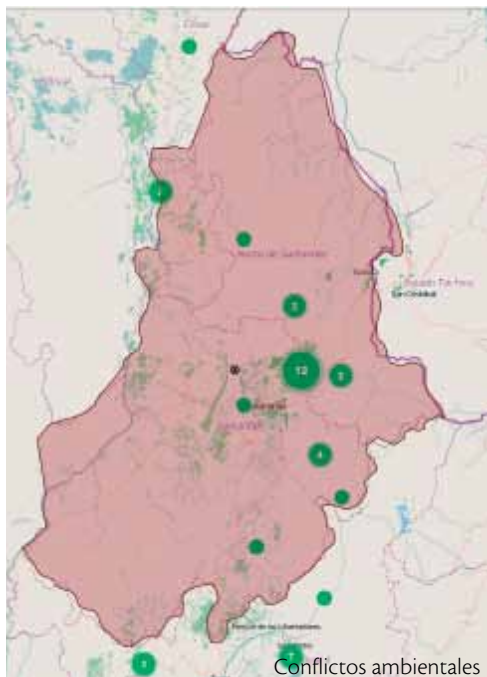
de pasto en la India y Cimitarra (en este último municipio, los participantes en los talleres destacan que los ganaderos no permiten la siembra de cultivos de pancoger).

**Mapa 1. Conflictos mineros región Nororiente**



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipios
<b>Conflictos por minería</b>	Explotación oro	Rio Viejo
	Explotación oro	Puerto Berrío
	Explotación oro	Serranía de San Lucas
	Explotación oro	India
	Explotación otros minerales	
	Explotación oro	Landazurri
	Explotación otros minerales	
	Explotación oro	Cimitarra
	Explotación otros minerales	
	Explotación de carbón	San Vicente del Chucurí
	Explotación de carbón	Carmen del Chucurí
	Explotación otros minerales	Yolombo
	Explotación carbón	Teorama
	Explotación carbón	Tibú
	Explotación carbón	Caño Limón
	Explotación carbón	Zulia
	Explotación carbón	Chinacota
	Explotación carbón	Tasajero
	Explotación carbón	Salazar
	Explotación carbón	Herrán
	Explotación carbón	Toledo
	Explotación carbón	Pamplona
	Explotación carbón	Pamplonita
Explotación carbón	Mustiqua	
Explotación carbón	Cácota	
Explotación carbón	Chitagá	
Explotación carbón	Bochalema	
Explotación oro	Abrego	
Explotación oro	Arboledas, Cáchira, Cacota, Chitagá, Cucutilla, Mustiqua, Tona, Pamplona, Pamplonita, Surata, California, Vetas, Charta, Soto Norte, Salazar, Silos (Área páramo de Santurbán)	
Explotación carbón	Cerrito, Guaca, San Andrés, Concepción (Área páramo del Almorzadero)	

Mapa 2. Conflictos ambientales y por tierras en la región Nororiental



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipios
Conflicto ambiental	Conflicto agua	Aguachica
		Abrego
Conflicto por tierra	Monocultivos de pasto	India
	Monocultivos palma y caucho	Tibú Rio Viejo, Cimitarra, Landázuri, San Vicente del Chucurí, Carmen del Chucurí, San Pablo, Sabana de Torres (Región del Magdalena Medio) Barbosa Veléz Gupesa Suaita San Benito

Por su parte, el conflicto armado en la región ha sido caracterizado desde varios frentes: uno, asociado a las confrontaciones armadas entre guerrillas, paramilitares y ejército; segundo, leído desde la criminalización de la protesta social, especialmente, con la persecución y el asesinato de líderes comunitarios; tercero, vinculado con el desplazamiento y abandono de territorios; cuarto, los fuertes impactos en la comunidad referentes a los falsos positivos de las FFMM. En la región, se destaca el fuerte control territorial que tienen los grupos paramilitares, en especial, en los municipios de Puerto Berrío, Cimitarra, Sabana de Torres, Aguachica, San Vicente y Carmen del Chucuri, Playón, Matanza, Suratá, en la zona del Catatumbo (en los municipios de Tibú, El Tarra y Convención) y en la serranía de los cobardes. En Cúcuta y Toledo es fuerte el fenómeno de persecución de líderes y en el área de influencia de los municipios de Ocaña y Aguachica causa alarma la identificación que hacen las organizaciones como una zona de falsos positivos.

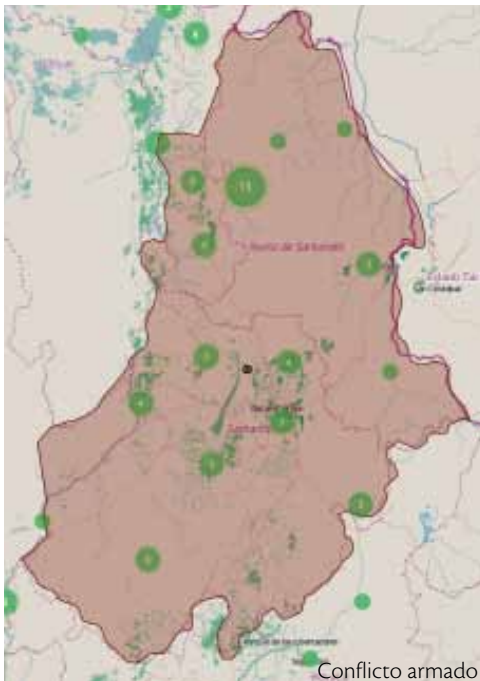
Los conflictos asociados con el fenómeno del narcotráfico y los cultivos de uso ilícito cobran un peso importante en la región. Los líderes y lideresas populares que han participado del proceso han destacado los impactos negativos que generan en sus territorios los corredores de tráfico y micro tráfico de drogas. Hay corredores de tráfico entre Cimitarra - Barranca - Sabana de Torres - Aguachica - Ocaña, y otro entre Aguachica - Barrancabermeja - Puerto Berrío - La India - Cimitarra. Y de microtráfico entre San Gil - Socorro - Oiba - Barichara - Villanueva, y otro en Barrancabermeja, que conecta con Cimitarra - Sábana de Torres - Aguachica - Ocaña - Cúcuta.

A propósito de esta situación, en un taller caracterizan a Puerto Berrío de la siguiente manera:

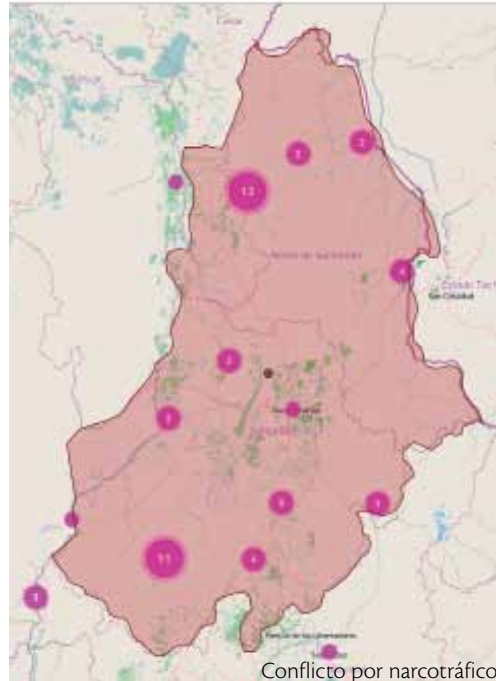
“El conflicto generador de todos los conflictos es el narcotráfico. Como consecuencia de esto llegó el microtráfico, la drogadicción y la prostitución. De aquí se generan grandes problemas: disputa del territorio, corrupción, presencia de bandas emergentes que reclutan jóvenes y tiene el control de microtráfico, discriminación laboral, hay desplazamiento interno y no se declara por miedo” (Corambiente. Sistematización relatorías Nororienté.).

Mapa 3. Conflicto armado y narcotráfico en la región Nororiental

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipios	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipios
<b>Conflicto y actores armado</b>	Presencia de insurgencia	Aguachica, Sabana de Torres (En la región del Magdalena Medio) y Piedecuesta (D. Santander)	<b>Narcotráfico y cultivos de uso ilícito</b>	Corredor de narcotráfico	Aguachica, Barrancabermeja, Sabana de Torres (En la región del Magdalena Medio), Cúcuta NS, Ocaña NS
	Presencia de neo paramilitarismo	Aguachica, Rio Viejo, Puerto Berrío, Cimitarra, Carmen del Chucurí, San Pablo (En la región del Magdalena Medio) y Gramalote, Cúcuta, Ocaña (D. Norte de Santander) y Bucaramanga y Piedecuesta (D. Santander)		Microtráfico	Barrancabermeja, Cimitarra, India, Cúcuta Bucaramanga, Ocaña
	Confrontación armada	Barrancabermeja, Landazurri, San Vicente del Chucurí, Sabana de Torres, El Playón, Suratá, Matanza, Puerto Wilches, Carta (En la región del Magdalena Medio)		Narcotráfico	Puerto Berrío, Cimitarra, India (En la región del Magdalena Medio), Teorama C, Tibú C, El Tarra C, El Carmen C, Convención C, Cúcuta NS, Ocaña NS
	Presencia de actores armados	Barrancabermeja, Serranía de San Lucas (En la región del Magdalena Medio) y la Serranía de los Motilones		Cultivos de uso ilícito	Cimitarra, India (En la región del Magdalena Medio), Teorama C, Tibú C, El Tarra C, El Carmen C, Convención C, Ocaña
	Falsos positivos	Aguachica, El Carmen y Ocaña		Corredor de microtráfico	San Gil S, Socorro S, Oiba S, Barichara S, Villanueva S, Guadalupe S
	Criminalización, amenaza y persecución a líderes	Barrancabermeja y Cimitarra (En la región del Magdalena Medio) y Teorama, Toledo, Cúcuta (D. de Norte de Santander)			
	Confrontación armada	Teorama, El Carmen, Convención, Hacarí, La Playa, San Calixto (En zona del Catatumbo) y Abrego y Ocaña			
	Presencia de fuerzas militares	Tibú, Tarra, Convención (En zona del Catatumbo)			



Conflicto armado



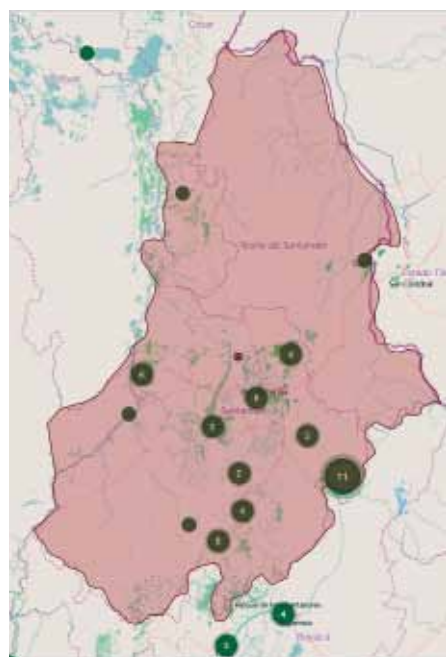
Conflicto por narcotráfico

13 En el PND del gobierno Santos, esta región haría parte de dos regiones: la nororiental que comprende los departamentos de Norte de Santander, Vichada, Arauca, Casanare, Meta y Boyacá, y la central, con Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Quindio, Risaralda, Santander, Tolima y Valle. El Plan destaca para la región los siguientes proyectos: "1. Consolidación de las relaciones con Venezuela mejorando las condiciones de integración fronteriza, mediante la implementación de CEBAF y fortaleciendo corredores de comercio exterior planteados en el marco del IIRSA, así como propiciando mayores procesos de comercio interno. 2. Aumento de la interconectividad y accesibilidad inter e intrarregional a través del mejoramiento de malla vial existente, de formación de corredores de desarrollo y de la promoción de transporte multimodal aéreo y fluvial. 3 La modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, desarrollo de clúster minero-energético y diversificación de la estructura económica. 3. Promoción de eslabonamientos y desarrollo del clusters de alto valor agregado, para aprovechar las crecientes posibilidades de mayores ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero-energética de la próxima década. 4. Fortalecimiento de la asociatividad de los productores agrícolas para ganar en economías de escala tanto en la adquisición de insumos como en la comercialización de la producción final, alianzas publico-privadas y generación de capacidades para el desarrollo local: educación técnica y tecnológica, superior, emprendimiento, innovación. 5. Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierra diferenciado en caso de población étnica. 6. Incremento del pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo (Norte de Santander, Vichada, Arauca) e incremento de la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas del tráfico ilegal en el corredor Catatumbo- bajo Cauca". Departamento Nacional de Planeación (2011), "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad Para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad". Editorial Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. Págs: 41-43. En línea se puede consultar en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMzUQfxY%3D&tabid=1238>

Finalmente, encontramos información sobre conflictos infraestructurales (Mapa 4). La ampliación de la doble calzada en la vía Bucaramanga- Cúcuta está generando conflictos por las afectaciones a las fuentes de agua que surten los acueductos de Floridablanca. También destacamos la disputa en torno a la construcción de la represa de Hidrosogamoso (producción según cálculos estimados de Isagen de 800 MW, el segundo proyecto más grande en Colombia después de Pescadero Ituango con 1200 MW), el Gasoducto del bicentenario y el oleoducto que está afectado significativamente la reserva forestal del municipio de Toledo<sup>13</sup>.

Es necesario señalar que la dinámica de la conflictividad en la región ha estado asociada algunas veces con el fenómeno de tráfico de mujeres para prostitución en zonas de frontera, y prácticas de violencia sexual por parte de actores armados. De igual manera, es alarmante la prostitución que he emergido de la mano del turismo en San Gil, Barichara, Socorro, así como en los municipios con influencia de minería de oro y carbón como Suratá, Vetas, California.

Mapa 4. Conflictos por desarrollo infraestructural región Nororiente



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipios
Infraestructura	Proyectos viales	Aguachica Barrancabermeja MM San Vicente de Chucurí MM San Pablo MM Santa Rosa MM Yondó MM Cúcuta NS Lebrija S
	Corredor vial. Proyectos Plan de desarrollo departamental	Matanza, Suratá, California, Vetas, Berlín, Tona  Bucaramanga, Paipa, Gambita, Vado Real, Suaita, Guadalupe, Contratación, Guacamayo, Santa Elena, El Carmén  Barranca, Duitama, Charalá, Confines, Guapotá, Chima, Simacota, Socorro, Cabrera, Galán, Zapatoca, San Vicente, La Rentá  Barranca, El Taladro, Puente Cayumba, Puerto Wilches  Puente Guillermo Gaviria, Capitanejo, Guican, Macaravita, San Miguel, Carcasi, Encizo, Concepción, Málaga, San Andrés, Guaca, Curos

### **Los conflictos priorizados en el Nororiente**

Como se apreció en el apartado anterior, los temas de tierras, minería, infraestructura, narcotráfico y conflicto armado, ocupan un lugar central a la hora de construir lecturas sobre los conflictos y la conflictividad en la región del nororiente del país. En consonancia con estos elementos, las organizaciones sociales populares que participan del proceso del ONP consideraron que los conflictos que debían priorizarse en la región tenían que tener por lo menos las siguientes características: 1). Vinculados con el despliegue de proyectos agroindustriales. 2). Involucrarán en sus repertorios de

lucha la defensa del agua. 3). Implicarán un proceso de reordenamiento territorial por el despliegue de megaproyectos infraestructurales. 4. Relacionados con la explotación minera a gran escala.

Estas cuatro características, aunadas a dos más producto de su condición de territorio de frontera y el carácter transversal que cobra el conflicto armado en todo el análisis de la conflictividad territorial, condujo a la priorización de los conflictos según la siguiente tabla

**Tabla 1. Conflictos priorizados región Nororiente**

Tipos de conflictos	Conflictos priorizados
Minero-ambientales	Explotación de carbón en Toledo. Explotación de carbón en Herrán. Explotación de carbón en Matanza. Exploraciones mineras en Lebrija. Concesión de títulos mineros en la cuenca del río Fonce. Municipios de San Gil y Charalá. Explotación de carbón en la región del Catatumbo. Explotación de oro en el páramo de Santurbán. Explotación en San Vicente de Chucurí y el Carmen. Explotación de carbón en el páramo del Almorzadero. Exploraciones mineras en San Andrés. Defensa por la laguna de Ortices. Explotación petrolera en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta.
Infraestructura	Hidroeléctrica de Sogamoso, área de influencia en los municipios de Betulia, Girón, Zapatoca y, de manera residual, San Vicente de Chucurí y la vereda El Llanito, Barrancabermeja. Construcción del Oleoducto Bicentenario, con afectaciones en Ocaña, Toledo, Teorama. Construcción de la Ruta del Sol y la Ruta de las Américas, las cuales atraviesan el territorio del Magdalena Medio, con afectaciones específicas en Aguachica y Yondó. La construcción de Vía Comunera Charalá – Duitama y del Ferrocarril Carare – Opón.
Conflicto armado	Accionar paramilitar en Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja. Acción armada en toda la zona del Catatumbo.
Narcotráfico	Presencia de cultivos de coca en Catatumbo, especialmente, en el municipio de Tibú.
Conflictos fronterizos	Contrabando de gasolina y gas en Cúcuta. Control por parte de diversos grupos paramilitares.
Tierras	Por proyectos de cultivos de palma en Puerto Wilches, San Alberto, San Martín y Sábana de Torres. San Vicente de Chucurí, por paulatino reemplazo de los tradicionales cultivos de cacao por palma aceitera. Cultivos de palma en el Catatumbo, Tibú. Cultivos de Caña en la Provincia de Vélez, Santander (Barbosa, Cite, San Gil).

A continuación, se presenta una caracterización más a profundidad de algunos de los conflictos priorizados en esta fase del proceso.

### **Conflictos minero ambientales**

En el tema minero ambiental se destacan dos conflictos en particular: la explotación de oro en Santurbán y de carbón en el departamento de Norte de Santander.

#### *La extracción de oro en el Páramo de Santurbán*

“Con la excusa de la confianza inversionista, el tema ambiental va a quedar muy vulnerable, se eliminarán las leyes que protegen el ambiente en el país”. Hombre ambientalista de Santander (Relatoría seminario regional realizado por Corambiente, noviembre 18 y 19 de 2011)

Uno de los conflictos centrales en la región nororiental es el que se ha dado en torno a la defensa del páramo de Santurbán, en el cual se pretendía realizar una explotación de oro a cielo abierto. Tres son los ejes que han definido la lucha: protección del agua, sostenimiento de la biodiversidad y de la Seguridad, soberanía y autonomía alimentaria.

“Las concesiones mineras prevalecen en la región andina donde están las principales fuentes de agua y además los recursos generados por estas explotaciones no llegan a beneficiar a ninguna comunidad. Se suman a esta violación a la soberanía, la de los recursos para la soberanía alimentaria y el sostenimiento de la biodiversidad”. Hombre ambientalista de Santander (Relatoría seminario regional realizado por Corambiente, noviembre 18 y 19).

En efecto, la defensa del agua se ha constituido en el bastión de lucha, en razón a que se define como el eje identitario fundamental para la defensa del territorio. Entre algunas características del proceso de movilización social se destacan: uno, la confluencia de diversos sectores sociales (gremios, universidades, sector educativo, sindicatos) y organizaciones de base como las Juntas de Acción Comunal urbanas y rurales; dos, el desarrollo de acciones informativas y académicas, con acciones de comunicación que han permitido movilizar gran cantidad de población; tres, la coordinación de acciones en diversas ciudades de la región, donde ya se han conformado los comités por la defensa del agua; cuatro, la combinación de la movilidad social con acciones jurídicas; quinto, la interacción con espacios gubernamentales departamentales y nacionales.

#### *La explotación carbonífera en el Catatumbo y Norte de Santander*

En el departamento de Santander, si las comunidades no se levantan, será un departamento no viable por la extensión de los cultivos de palma y la ampliación de

las explotaciones mineras (Relatoría seminario regional realizado por Corambiente, noviembre 18 y 19, pág. 8).

La explotación del carbón en el Catatumbo es otro de los conflictos mineros priorizados en la región, pues tiene varios impactos en la población, dentro de los que se destacan la contaminación ambiental, el deterioro en la salud, el acceso al trabajo, el comercio sexual y la inseguridad alimentaria.

“Ese es un problema que es muy complejo, que tiene muchas aristas. La minería afecta muchísimas cosas, tiene la dimensión humana, y lo ambiental que, por ejemplo, en Toledo, por la minera se están acabando los cafetales” Mujer Cúcuta (Región Nororiental taller local, Cúcuta 17 y 18 de febrero).

En el mismo sentido, una mujer de Toledo señala, (...) afecta la flora y la fauna, afecta actividades agropecuarias, aumento de los precios de la canasta familiar, desequilibrio del equilibrio familiar (...) intervención de corredores naturales para la biodiversidad, transformación del paisaje, entre otros”. Mujer proveniente del municipio de Toledo (Región nororiental taller local. Cúcuta 17 y 18 de febrero).

En efecto, no es posible leer el conflicto que se ha venido generando en la región de cara a una sola variable, porque involucra una multiplicidad de elementos que implican un desafío estructural a la organización social de las comunidades en la región. Para el caso específico del acceso al trabajo, se destaca la campaña gubernamental en contra del pequeño minero, quien es considerado como un actor ilegal,

“Este problema es de todo el país, trasciende las fronteras físicas e imaginarias de la región. Uno ve como el mismo Estado genera el conflicto para legitimar a las multinacionales. Ahora permitieron que llegara maquinaria y unas empresas que no se sabe de dónde vienen. Eso es una disculpa para decir que el pequeño minero es ilegal y no lo podemos dejar trabajar para que puedan trabajar las grandes multinacionales, que desplazan a la sociedad”. Hombre, proveniente del municipio de Toledo (Región Nororiental taller local, Cúcuta 17 y 18 de febrero).

Las afectaciones sobre las mujeres también son altamente complejas y de diverso orden. Por una parte, hay mujeres que, ante el deterioro de las condiciones de vida en términos de acceso al alimento y de desempleo, incurrir en prácticas de comercio sexual, destacándose de manera dramática esta situación en menores de edad. Por otra parte, se menciona el reforzamiento de las prácticas machistas en los mineros empleados en las minas,

“Descomposición social. Las niñas van allá, hacen convenios con los señores de las minas, entonces los mineros ya no las buscan sino que ellas van a donde están los mineros. Cuando los mineros bajan a sus hogares ya no tienen dinero, y sus esposas aguantan hambre, son maltratadas, etc.”. Mujer Cúcuta (Región Nororiental, taller local. Cúcuta 17 y 18 de febrero).

## Conflictos por infraestructura

Tres megaproyectos se destacan como activadores de conflicto en estas categorías: la construcción de la hidroeléctrica de Hidrosogamoso, la construcción del oleoducto bicentenario y las “carreteras de la prosperidad”.

### *La hidroeléctrica de Hidrosogamoso*

El problema de la hidroeléctrica Sogamoso..., el año entrante se termina esa obra y sale toda esa gente para la casa a sufrir, y quedan manejando eso unas 80 ó 100 personas, y todas son de afuera, antioqueños. Hombre campesino. Bucaramanga (Relatoría Taller Norte de Santander realizado el 8 de marzo de 2012 en Bucaramanga. Pág. 29).

El Proyecto Hidroeléctrico Sogamoso se refiere a la construcción de una presa para la generación de energía a través del aprovechamiento del caudal del río Sogamoso. La construcción de la hidroeléctrica ha implicado la inundación de un territorio que es central en términos de seguridad y soberanía alimentaria para la región. Además de la inundación, se destaca el desplazamientos de las familias en las zonas de inundación, las afectaciones geológicas que han generando derrumbes tanto en la vía a Barranca, como en varias veredas de Lebrija, los impactos a los sistemas de ciénagas y las alteraciones en la dinámica piscícola de la zona.

“ (...) Nosotros vemos que en aguas abajo hay ocho comunidades de pescadores. Vamos a tener un cambio total en la afectación de la pesca. Los peces que vienen en la subienda no van a entrar en el río Sogamoso, son inteligentes. La pesca tanto en la cuenca del Magdalena y el río Sogamoso se ha venido deteriorando. Se habla muy bonito de los humedales, en el caso del Llanito se está llenando de sedimento la ciénaga”. Hombre perteneciente al sector pesquero (Relatoría taller Magdalena Medio realizado en Barrancabermeja el 4 de marzo de 2012, pág. 11).

### *La construcción del oleoducto Bicentenario*

“El oleoducto va a atravesar por unos bosques prístinos y toda esta dinámica apunta a perturbar los ecosistemas donde está el agua de esta región. (...) El oleoducto que existe es de 16 pulgadas. El oleoducto Bicentenario, que se está proyectando de 36 pulgadas, afecta 174 hectáreas de bosque tumbadas solo para llevar la tela verde a Bucaramanga del campo Gibraltar” (Relatoría taller Norte de Santander realizado el 17 y 18 de febrero de 2012 en Cúcuta. Pág. 7).

La construcción del Oleoducto Bicentenario, que va desde Araguane y Casanare hasta Coveñas, tiene un fuerte impacto ambiental y alimentario, ya que en su recorrido arrasa con los ecosistemas productores de agua, ríos, quebradas y zonas de produc-

ción agropecuaria. Entre otros impactos negativos, las organizaciones también han identificado los siguientes: militarización territorial en todo el trazado del oleoducto, afectación de las cuencas hídricas, contaminación ambiental, enfermedades en las comunidades, encarecimiento de productos alimentarios, cambio en el paisaje, deforestación, destrucción de las vías de acceso, afectación a los sitios de interés ecológico para la vida de plantas y animales, perturbación y riesgo por la presencia de maquinaria pesada y gente extraña.

### *Las carreteras de la “prosperidad”*

“[Por] la presencia de todos los megaproyectos, Ruta del Sol, específicamente, en Aguachica no se consigue la vivienda, está disparado totalmente el costo de los alimentos y la prostitución. Estas compañías no generan empleo, casi toda la gente la llevan, la prostitución se da por los hombres solos que van sin familia, (así como el) consumo de droga”. Mujer asociada a trabajo campesino (Relatoría taller Magdalena Medio realizado en Barrancabermeja el 4 de marzo de 2012, pág. 13).

El Magdalena Medio es un territorio central en la estrategia vigente de conectividad vial para el país. La Ruta del Sol y la Ruta de las Américas son dos de los proyectos que se adelantan actualmente, a raíz de los cuales se han presentado impactos negativos que derivan en la configuración de conflictos que algunas personas participantes identificaron con el aumento del costo de vida, prostitución y consumo de drogas.

### **Conflictos por tierras**

Se destacan los conflictos por el desarrollo de la agroindustria de la palma.

### *Los monocultivos de palma aceitera en el Magdalena Medio*

“En los últimos meses del año pasado, hubo tres meses duros es el conflicto laboral por el empleo de las palmas. En tres meses los compañeros que estaban asociados tuvieron una lucha dura para que se les reconocieran las garantías laborales, fue una pelea ganada a medias y estamos previendo que eso hay una calma chicha que en cualquier momento vuelve a reventar, tiene que ver con las figuras de trabajo asociado, quedaron en el limbo. Hay un conflicto laboral bien jodido en Wilches, Sabana, San Alberto, San Martín”. Hombre perteneciente al sector de comunicación comunitaria. (Relatoría taller Magdalena Medio realizado en Barrancabermeja el 4 de marzo de 2012, pág. 9)

El desarrollo del megaproyecto del cultivo de palma para la producción de agrocombustible no es una cuestión reciente en la región. No obstante, esta se sigue perfilando como un eje central de la conflictividad en el Magdalena Medio en razón

a que buena parte de los monocultivos son asociados con procesos de despojo territorial, precarización del trabajo, afectaciones hídricas y vulnerabilidad en términos de seguridad alimentaria de la población.

### **Conflictos fronterizos y narcotráfico**

“[En relación al contrabando de gasolina] cuando se van a pasar las pimpinas por la frontera hacia Colombia para Puerto Santander, en el sector de la Parada, se debe pagar un peaje a los paramilitares, por lo que en la actualidad está financiando a las bandas criminales, que son derivados de los paramilitares, como Urabeños, Paisas, Gaitanistas... que tienen otros nombres pero que en el fondo son los mismos”. Mujer asociada a una organización comunal proveniente de la ciudad de Cúcuta.

Además del tráfico de gasolina, textiles y alimentos, también se ha identificado el desarrollo de actividades de contrabando de gas venezolano, que no sólo implica transportar el gas hacia territorio colombiano, sino que además involucra la transferencia de un recipiente contenedor a otro, lo que conlleva importantes riesgos para las personas involucradas en estas actividades, sus familias y para la comunidad, en el marco de la cual se dan estas actividades.

### ***El eje articulador de los procesos populares en el Nororiente: la defensa del agua***

El ejercicio de priorización de los conflictos realizado en la región del Nororiente se constituyó en un antecedente importante para impulsar la definición de un eje de articulación de las luchas sociales populares en la región. En un primer momento, la discusión en las diferentes subregiones giró en torno a la necesidad de avanzar en el desarrollo de acciones conjuntas,

“Nos toca empezar a mirar a nosotros y nosotras es que la forma en que hemos estado dando las peleas y las discusiones tenemos cambiarlas, porque las cosas se están moviendo muy rápido y ellos tienen a la ley de su parte, aunque también hay espacios que nosotros podemos utilizar. Tenemos que buscar por qué queremos otras maneras de dar la pelea, por qué ya no queremos poner más muertos. Tenemos que reestructurar las peleas que estamos dando”. Mujer campesina (Relatoría Taller Norte de Santander realizado el 8 de marzo de 2012 en Bucaramanga. Página 20).

“Como puntas de lanza los ejes temáticos. Tenemos que buscar puntos donde nos encontramos. Esto es un proceso y hay mucha energía, y no debemos perdernos. Hay cosas que a todos nos atañen, hay cosas que transversalizan la vida en lo social, en lo político, en lo económico, y lo importante es no dividirnos (...). Es sentarnos a ver cosas que nos permitan hacer una trama, un enlace, que nos permita hacer un muro,

una red, que nos veamos reflejados ahí. Yo creo que todos estamos en la brega social es porque tenemos un poquito de esperanza”. Hombre asociado a OCODESTAM proveniente del municipio de Toledo (Relatoría taller Norte de Santander realizado el 17 y 18 de febrero de 2012 en Cúcuta. Página 34).

El reconocimiento de la importancia de la articulación para el fortalecimiento de sus procesos impulsó un debate sobre cuáles eran esos elementos comunes que, desde los conflictos priorizados, hacían posible la construcción de agendas de trabajo comunes. Y aunque emergieron múltiples miradas y se narraron diferentes experiencias, desde el inicio se empezó a visualizar que existían tres ejes fundamentales a la hora de avanzar en un ejercicio de articulación: agua, minería y modelo de desarrollo. Aunque cada una de estas suponía abordar la cuestión de una manera distinta, todas confluían en identificar como comunes los impactos ambientales, alimentarios, económicos, sociales derivados del despliegue de los conflictos.

Desde el inicio, el tema del agua empezó a perfilarse como uno de los más convocantes porque es uno de los recursos más afectados por el desarrollo minero energético en la región (explotación de oro y carbón, el uso del recurso para el desarrollo agroindustrial y la construcción de hidroeléctricas) y porque se constituía, al decir de muchos, en el bastión último para la defensa de sus territorios. En las siguientes citas se puede apreciar el carácter articulador que le asignan los líderes y lideresas del ONP al agua.

“(…) Hemos querido trabajar el agua porque es un eje convocante. Todos la necesitamos. Si hablamos de la minería, es en el mundo que pasa. Por eso le apostamos al agua. Ustedes han venido hablando de la presencia del oleoducto y el mayor problema es lo del agua. Pero no podemos pelear nosotros solitos, la gente puede estar confundida y necesitamos tener más aliados. Necesitamos organizarnos, nosotros no somos capaces solos (...) Y no sabemos cómo va ser la economía el día de mañana”. Hombre campesino (Relatoría taller Norte de Santander realizado el 26 de febrero de 2012 en Ocaña. Página 13).

“Estamos trabajando también duro por esto del agua, porque sin agua todos seremos seres muertos. Nos están perjudicando las compañías por esos lados de Miralindo, porque llegan con maquinas y hacen excavaciones y las aguan se están hundiendo. Llegan y excavan las montañas vírgenes. Queremos que la gente trabaje es en el campo, porque esas minas también traen mucha violencia” (Relatoría taller Norte de Santander realizado el 17 y 18 de febrero de 2012 en Cúcuta. Página 6).

“En la parte de agua hay un problema grave que se convierte en una cuestión política, por las multinacionales. Yo soy uno de los que toda la vida ha cuidado el agua, es una cultura que nosotros recibimos, pero ya el 85% de esos nacimientos ya son de las multinacionales. Entonces allí [debe haber] una manera de parar eso, no otorgarles las licencias de explotación; las concedieron porque son cuestiones políticas. Ya no

lo dejan ni pasar a uno; en una vereda del páramo de Santurbán, para pasar por el nacimiento que alimenta la vereda, tiene que pasar por una cantidad de ejército, de mineras, es un problema social muy grande. Es un impacto social que se le viene a uno encima; no es solo el problema ambiental de contaminar las fuentes de agua, sino también un problema social”. Hombre ambientalista.

“Algo que nos articula a nosotros es el agua. Con los proyectos megaextractivos lo que se esta dando es el agua, con los basureros, con la palma aceitera, un eje que debe quedar es el agua. Que es la pelea de nosotros en Santurbán, es que allá se acaba el agua; lo que pasa con los compañeros de San Andrés, que acaban con el agua, y así les acaban la panela y los cultivos. También en San Vicente y el Carmen de Chucuri, que le dicen no al carbón porque le están acabando el agua. Así sea Carrasco, sea la palma aceitera, debe ser el agua”. Hombre proveniente del municipio de Vetas (Relatoría Taller Norte de Santander realizado el 8 de marzo de 2012 en Bucaramanga. Página 25).

“En lo ambiental, que es crítico para el nororiente, es el problema del agua, porque hacia el 2015 y 2020 se va a quedar sin agua. Aquí ya cuando hay verano nos quedamos sin agua. También está el mal uso de los ecosistemas, la desecación de los humedales, la siembra de la palma”. Hombre con trabajo en el sector campesino (Relatoría taller Norte de Santander realizado el 26 de febrero de 2012 en Ocaña. Página 21).

“Un eje fundamental que nos hermana con el gran Santander es la lucha por el agua y los ecosistemas estratégicos, el páramo, las ciénagas en el Magdalena Medio. El agua es uno de los motores de los conflictos, así que extendiendo la invitación para que nos movilizemos en forma pacífica, lúdica y creativa por la defensa de nuestra riqueza hídrica el próximo 16 de marzo. Con relación a ello, rescatar del foro lo que decía Julio Fierro, de poder implementar acciones jurídicas y legales por la defensa del agua y los ecosistemas estratégicos, pero esto no sirve de nada si no hay una base, un piso social. Es fundamental para estos procesos, como un ejercicio de presión. También es importante el ejercicio de la mañana, armarnos de conocimientos técnicos, de formarnos en esas herramientas teóricas claves a la hora de establecer un diálogo con las autoridades”. Hombre joven con trabajo comunicativo (Relatoría II Seminario Regional de Nororiente, realizado en Bucaramanga el 9 de marzo de 2012. Página 14 ).

Pese al carácter articulador y transversalizador que lograba cobrar el agua en la región Nororiental, las discusiones ponían de presente que en cada subregión las lógicas de la articulación se desplegaban de manera diferenciada. Aunque para las organizaciones del Magdalena Medio el agua asumía un lugar protagónico, la lucha por su defensa debía leerse de cara a la lucha por la construcción de un modelo de desarrollo sustentable, que evidentemente implica un rechazo del modelo económico soportado sobre la explotación a gran escala de los recursos naturales. En el mismo

orden, se inscribía la discusión de Norte de Santander (Ocaña, Catatumbo y área metropolitana de Cúcuta) para quienes el tema del agua debería hacer énfasis en el rechazo a la mega minería y en la defensa del territorio.

Por su parte, para las organizaciones del Sur de Santander, de Soto y García Rovira, la defensa del agua lograba recoger el grueso del sentido de las luchas sociales populares que se vivían en sus territorios,

“El eje articulador es el agua, pero la propuesta es que no desconozcamos la integralidad de los ecosistemas, el problema del suelo, de los bosques, que involucra también el tema del agua, y nos puede hacer ver otros sectores que intervienen en este tema de la locomotora” (Relatoría II Seminario Regional de Nororientes, realizado en Bucaramanga el 9 de marzo de 2012. Página 18).

“El agua es quien convoca. Le toca a la sociedad. Cuando nos toca a cada uno en la familia, ahí la cosa es grave y eso nos lleva al agua que está en los páramos, en la alta montaña, también a las aguas de los humedales del Magdalena Medio, de las represas, después de las ciudades. Eso lo lleva el agua, que nos toca y eso que sentimos cuando abrimos la llave del agua y no caen sino gotas y es que viene contaminada y nos toca purificarla. Nos toca no solo la comida diaria sino lo económico, el agua nos toca y el agua nos convoca. El eje articulador para nosotros es el agua, porque si uno mira todo está dentro del agua, transporte, economía y así lo miran a nivel nacional e internacional” (Relatoría II Seminario Regional de Nororientes, realizado en Bucaramanga el 9 de marzo de 2012. Página 20).

A partir de todos los elementos anteriores, fue posible establecer un acuerdo entre los procesos organizativos del Nororientes que han confluído en el ONP para definir el agua como eje de articulación. El agua, entendida no simplemente como recurso natural con un valor económico, sino como un recurso que dota de sentido a las comunidades y sus territorios, como recurso vital que garantiza seguridad y soberanía alimentaria autónoma.

**Diagrama 2. Articulación y priorización de conflictos en la Región Nororientes**



Fuente: Presentación región Nororientes Taller nacional, marzo 10 y 11 de 2012.

Es necesario destacar que la posibilidad de que el agua cobrara ese carácter articulador obedece, entre otras cosas, a que buena parte de la dinámica de los conflictos en la región se lee a la luz de los impactos ambientales que, al final, terminando contaminando o sustrayendo el agua para otras actividades necesarias para las poblaciones. Así sucede con los conflictos relacionados con la construcción de infraestructura, los cultivos extensivos destinados a la producción de agrocombustibles, la explotación petrolera, la presencia de cultivos de coca y las exploraciones y explotaciones mineras, que además han puesto sobre la mesa la tensión existente entre una racionalidad economicista y productivista que asume el territorio como recurso objeto de explotación y que, a su paso, está dejando un profundo impacto ambiental, y una racionalidad comunitaria que asume el territorio como abrigo, como lugar de encuentro y vida de las comunidades.

Ahora bien, el profundo impacto ambiental que se ha desplegado con el modelo de desarrollo económico reprimarizador, y la importante capacidad organizativa de la región en torno a la conservación y protección del ambiente, especialmente, de las fuentes productoras de agua, así como de sus ecosistemas productores/protectores, hizo posible entonces que la defensa del agua se constituyera en el eje articulador.

### **Los conflictos en la región Central: Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Huila, Tolima, Eje cafetero y Cartago**

La primera generación de ese acueducto comunitario que ya tiene treinta años, fue de mujeres; eran las mujeres que estaban haciendo el barrio. Los hombres salían a trabajar, las mujeres abrevaban en la quebrada para lavar ropa pues ahí no había acueducto de la ciudad y ellas hicieron el acueducto comunitario, las mangueras, las concertaciones con los campesinos vecinos. Ese es un tema muy interesante de esas formas de lucha, de resistencias.

La dinámica organizativa de los procesos de la región Central que participan en el ONP es bastante diversa. Encontramos desde actores que se definen a partir de las contradicciones estructurales de la sociedad, desde una estructura de clases sociales, como campesinos y trabajadores, hasta procesos que se explican desde otro sentido de la subjetividades políticas, como los cívicos, mujeres, indígenas, docentes, estudiantes, entre otros.

Múltiples y de diversos órdenes son las banderas que enarbola el movimiento popular de la región Central. Sin embargo, por las características de los procesos que han confluído en el ONP se destacan las resistencias que se han construido en torno a la idea de Seguridad y Soberanía Alimentaria -SSAA- y de la construcción de un Proyecto Educativo Alternativo que se ha recogido en torno a la Movilización Social por la Educación.

Para el caso del departamento de Boyacá, se destaca la consolidación de las redes de SSAA y la lucha por la defensa de los nichos productivos rurales frente a la invasión

14 Una lectura del proceso definido para esta región en el PND nos revela que está orientada a: “1. Fortalecimiento de la infraestructura logística; de comunicación; y de ciencia, tecnología e innovación; para elevar la competitividad territorial, impulsar la formación de sistemas productivos territoriales, corredores de desarrollo. 2. Impulsar modelos de desarrollo local, adecuados a las particularidades regionales, que reconozcan entre otros, la identidad y cultura local, tales como paisaje cultural cafetero. 3. Reconversión de procesos productivos que alteran los ecosistemas y generan contaminación (industrial, curtiembres, agrícolas, etc.), promoviendo esquemas de participación público-privada para la descontaminación atmosférica e hídrica, reduciendo la vulnerabilidad regional para disponer de este último recurso. 4. Reactivación de macro proyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación-entidades territoriales para generar empleo y oportunidades de acceso de vivienda y servicios públicos, en el marco de la estrategia de vivienda y ciudades amables. 5. Fortalecimiento de los procesos de planificación de las áreas metropolitanas y formación de red de ciudades para integrar armónicamente las dinámicas urbanas, rurales y regionales”. Departamento Nacional de Planeación (2011). “Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad”, Bogotá. Consultado en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt->

15 Los mapas que se muestran en las tablas que van a continuación contienen una serie de círculos que indican según su tamaño y número la cantidad de conflictos identificados sobre cada uno de los temas, así como el municipio en el cual fue identificado según su posición en el mapa..

16 En el eje de infraestructura se quieren destacar los planes establecidos en el PND para la región Central. Para el caso específico de corredores y áreas de desarrollo territorial, que involucran esta región, encontramos: “Articulación Zonas Central y Pacífico: Integración regional promovida alrededor del Eje de Integración Internacional andino (IIRSA) Caracas, Bogotá, Buenaventura y su sistema logístico.

urbana, así como por los centros de comercialización campesina. En el departamento de Cundinamarca también ha sido importante la red campesina, pero sobre todo el proceso de la mesa de usuarios de servicios públicos que han liderado una serie de batallas contra las alzas de tarifas de todos los servicios públicos. En el Tolima, se destacan las luchas agrarias pensadas en reconversiones productivas, así como todo el trabajo en SSAA, dentro de las cuales destaca el trabajo desarrollado por las organizaciones de mujeres a partir de huertas de pan coger.

En el departamento del Huila es muy importante la confluencia de sectores campesinos, universitarios e indígenas en los procesos de SSAA, en la recomposición de la organización campesina en las laderas que son escenarios de la guerra, así como en la construcción de articulaciones sostenibles entre el mundo urbano y rural, y se destaca la lucha en contra de la construcción de la Hidroeléctrica El Quimbo. En Bogotá se encuentra un trabajo significativo en torno a las mesas que nacen de esfuerzos de juntar líderes y lideresas populares urbanos agrupados en distintos tipos de organizaciones locales/barriales. Y en el Eje Cafetero se destaca el trabajo en torno a la Movilización Social por la Educación, con un capítulo de etnoeducación de los resguardos de Cañamomo y Loma Prieta, y el proceso de los acueductos comunitarios.

### ***El mapa de los conflictos territoriales***

A diferencia del Nororiente, en donde buena parte de los conflictos están asociados con su riqueza minero energética, en este territorio la definición de una nueva espacialidad urbana-rural y la defensa de la SSAA constituyen ejes fundamentales para explicar la conflictividad en el marco de una estrategia de desarrollo que se piensa ahora en lógicas de convergencias regionales. En efecto, buena parte de la estrategia infraestructural del país, de conexión vial, pasa por adecuaciones que se cruzan en el territorio de la región Central, así como los desarrollos infraestructurales en términos de zonas francas y centros de servicios<sup>14</sup>.

En esta región se presenta un alto número de conflictos relacionados con las 14 categorías trabajadas, pero se destacaron siete por la centralidad que cobran para el análisis: ambiental, infraestructura, ordenamiento territorial, minería, conflicto armado, tierras y narcotráfico. Siguiendo la estrategia metodológica utilizada en la región anterior, a continuación recogemos, apoyados en un ejercicio de geo-referenciación participativo, los conflictos identificados en la región central<sup>15</sup>. La información se sistematiza en tablas identificando el tipo de conflicto (de acuerdo a las categorías señaladas), la manera como se enuncia el conflicto en los territorios –lo cual hemos denominado sub categoría– y su ubicación municipal.

La construcción de infraestructura es uno de los ejes de la conflictividad territorial más fuerte en la región Central<sup>16</sup>. La mayoría de los conflictos que se presentan (Mapa 5) están asociados con la puesta en marcha de proyectos viales y diseños de nueva infraestructura aeroportuaria. En los municipios de Girardot y Flandes y en la localidad

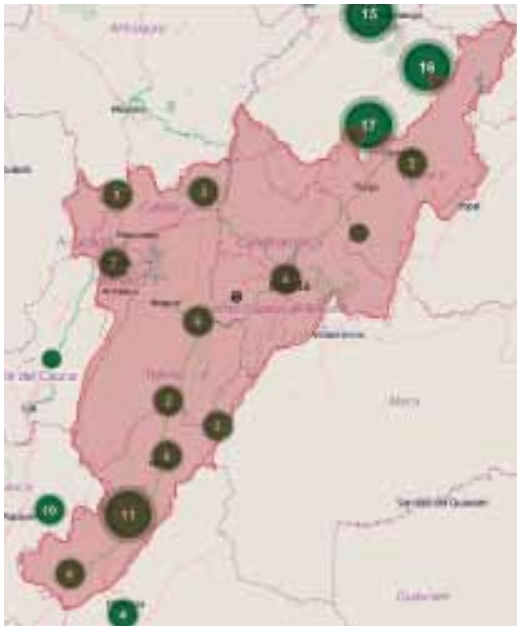
Complementariamente se contempla la articulación interregional a través del ferrocarril del Pacífico (La Felisa - Buga - Buenaventura). Articulación Zona Centro y Caribe: Articulación promovida alrededor de los ejes nacionales e intrarregionales: Ruta del Sol, Troncal de Occidente, Autopista de la Nueva Independencia, de las Américas y los ríos Magdalena y Cauca. Adicionalmente, se incorporará el proyecto del sistema ferroviario central para reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde el centro del país hacia el puerto de Santa Marta y viceversa. Articulación Zona Centro y Amazoninoquía: Se contemplan dos zonas diferenciadas: La de conservación ambiental y la de colonización reciente y frontera agrícola. La articulación regional a través del eje vial de integración Bogotá - Villavicencio - San José de Guaviare, se impulsará previendo evitar la expansión de la frontera hacia la Amazonía y promoviendo la competitividad territorial a través de la formación de encadenamientos productivos agroindustriales y de rutas ecoturísticas. Y la articulación con la frontera trinacional se realiza facilitando el transporte aéreo entre el centro del país y Leticia y su área de influencia inmediata, impulsando además la integración fronteriza y fortaleciendo el rol funcional de Leticia como ciudad binaria (Leticia-Tabatinga) y centro subregional internacional, sobre el corredor de desarrollo Suramericano que se proyecta alrededor del Eje de Integración Belém do Pará (Brasil) - Tumaco, que busca articular el océano Atlántico con el Pacífico. Articulación Zona Centro y Nororiente. Articulación promovida principalmente a través de tres troncales: 1. Bogotá - Tunja - Bucaramanga - Cúcuta. 2. Eje IIRSA Caracas - Arauca - Yopal - Villavicencio - Bogotá - Buenaventura: En el tramo de la Autopista Marginal de la Selva o del Llano, proyectada para conectarse con el Pacífico y hacia el sur del país a través de La Uribe, Meta. 3. Eje Villavicencio - Puerto López - Río Meta, como parte del Eje andino IIRSA, que busca conectar el océano Atlántico y Pacífico, por Venezuela y Colombia, a través de los ríos Orinoco y Meta y de la transversal Puerto Gaitán - Villavicencio - Bogotá - Buenaventura. Este eje tiene especial importancia porque posibilita además conectar nacional e internacionalmente la zona agropro-

ductiva de la Altillanura. Articulación Zona Centro y Sur: 1. Articulación promovida hacia la zona intermedia sur a través del ramal sur de la autopista Bogotá-Buenaventura (Espinal - Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - San Miguel). Fortalece el corredor de desarrollo y red de ciudades hasta el Macizo Colombiano y afianza la integración con la frontera ecuatoriana, contribuyendo además a la consolidación de la gobernabilidad y creación de condiciones favorables para la competitividad regional, aprovechando los recursos minero-energéticos (petróleo - gas), la riqueza hídrica y biodiversidad y los potenciales agropecuarios y forestales. 2. Aprovechamiento económico de los atractivos turísticos y cultura étnica facilitando la formación de la ruta entre La Plata - Popayán y San Agustín. Departamento Nacional de Planeación (2011). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). Prosperidad para todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad", Bogotá. Consultado en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXtR20LpjA%3d&tabid=1238>

de Fontibón en Bogotá, se presentan conflictos por la construcción y ampliación de aeropuertos. Por el desarrollo de proyectos viales tenemos conflictos en los municipios de Tunja y Sogamoso, en el departamento de Boyacá; en Pereira, Dosquebradas, Calarcá, Cajamarca y Cartago en el eje cafetero; en La Plata, Isnos, Neiva, Algeciras, Palermo, Pitalito, Colombia, Tello, Baraya, Gigante y Villa Vieja (Huila) y en los barrios Santa Bárbara y de Fontibón, en Bogotá. Los siguientes corredores viales son percibidos como fuente de conflictos: La Plata-Isnos-Paletará-Popayán; Colombia-La Uribe; Neiva-Palermo-Buga; Pitalito-Puerto Asís y Espinal-Neiva-Pitalito-Florencia-Mocoa-San Miguel. También se presentan conflictos por la construcción y puesta en marcha de hidroeléctricas y represas en Pereira y Riosucio en el eje cafetero; en Altamira, Tesalia, Paicol, Gigante, Garzón y El Agrado en el Huila vinculados con la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo. Y, finalmente, en Coyaima y Purificación se identifican conflictos relacionados con la creación de distritos de riego.

Es necesario hacer énfasis en que la razón por la cual estos proyectos de infraestructura se relacionan con conflictos tiene que ver con que implican el encajecimiento y despojo de tierras; el desplazamiento de la población de sus actividades tradicionales, cuando no del territorio mismo sin que el Estado brinde garantías de estabilidad en otro lugar; el arrasamiento de recursos valiosos para las comunidades, como el acceso al agua, a la pesca, que son bienes comunes que después no son sustituidos por otros; la violación de derechos básicos como la vida, por parte de actores legales e ilegales, que se superponen a los acuerdos locales. En suma, las políticas y prácticas del modelo de desarrollo hacen prevalecer los intereses de unas pocas empresas y de un Estado lejano, a los que poco les importa lo que ha sido construido socialmente, y que ahora llegan al territorio a sustraer los bienes que se entiende son comunes. El Estado mismo se encarga de destruirse frente a las comunidades.

**Mapa 5. Conflictos infraestructura región Central**



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por infraestructura	Proyectos viales	Tunja
	Proyectos viales	Sogamoso
	Proyectos viales	Pereira
	Infraestructura urbana	
	Hidroeléctricas y represas	
	Aeropuerto	La Palestina
	Infraestructura urbana	Supía
	Infraestructura urbana	Riosucio
	Hidroeléctricas y represas	
	Proyectos viales	Dos Quebradas
	Conflictos puertos	La Dorada
	Proyectos viales	Calarcá
	Proyectos viales	Cartago
	Conflictos puertos	Puerto Tribugá
	Proyectos viales	Girardot
	Aeropuerto	
	Proyectos viales	La Plata, Isnos, Neiva, Algeciras, Palermo, Pitalito, Colombia, Tello, Baraya (D. Huila)
	Hidroeléctricas y represas.	Altamira, Tesalia, Paicol, El Quimbo
	Proyectos viales	Villa vieja
Hidroeléctricas y represas	Garzón	
Hidroeléctricas y represas	El Agrado	
Aeropuerto	Flandes y Bogotá- Fontibón	
Proyectos viales	Cajamarca	
Distrito de riego	Coyaima y Purificación	
Proyectos viales	Bogotá: Fontibón y Santa Barbara	

Los conflictos ambientales (Mapa 6) en la región están asociados principalmente con los impactos ambientales que generan los procesos de urbanización en las ciudades capitales, y que regularmente involucran contaminación de los recursos hídricos. Se destacan los procesos que se están desarrollando en los cerros orientales y la localidad del Tunjuelo en Bogotá. También se encuentran conflictos por explotación minera en varias localidades de la capital del país y por el manejo dado a residuos peligrosos.

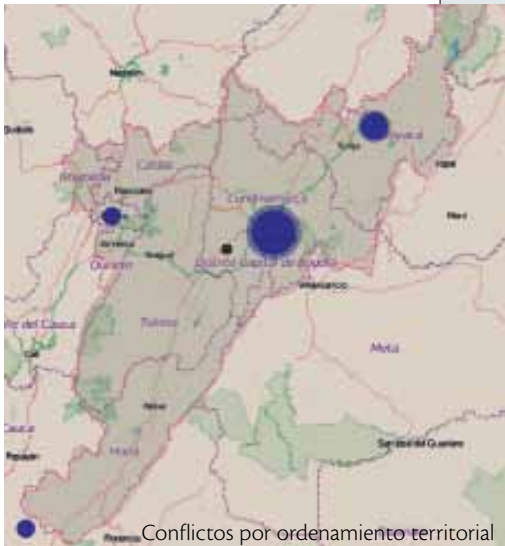
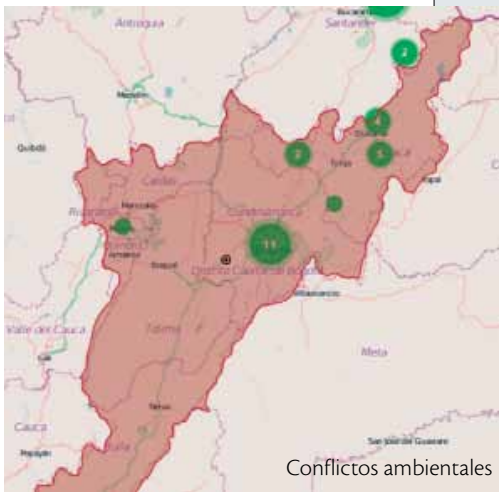
En Bogotá son múltiples los conflictos asociados con el despliegue de políticas de ordenamiento territorial, donde se destacan las localidades de Santafé, Candelaria, San Cristóbal, Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe, Kennedy y Bosa. De igual manera, se identifican conflictos por los planes y procesos de expansión urbana en los cerros orientales y en la localidad de Sumapaz de Bogotá, y en los municipios de Pereira, Supia y Riosucio en el eje cafetero. En los municipios de Tunja, Duitama, Sogamoso y Pereira se identifican conflictos generados por las lógicas de ordenamiento territorial asociados a la creación y puesta en marcha de zonas francas. Y en Santa Rosa se señalan conflictos asociados con actualizaciones catastrales.

Los conflictos por Minería (Mapa 7) en la región están relacionados principalmente con los procesos de explotación de oro, coltan y cobre. En Cajamarca se desarrolla un importante conflicto por la explotación de oro, en la zona conocida como la mina de la Colosa, la cual generaría una afectación hídrica y un profundo impacto en SSAA. También se presentan conflictos por explotación de minerales en Boyacá y Bogotá. Por su parte, Los conflictos por tierras están vinculados con los impactos negativos que tienen frente a la seguridad y soberanía alimentaria autónoma de las comunidades. Entre los municipios donde se presentan esta situación están Chamezá, Tello, Cajamarca y Pereira. En Supia y Riosucio se señalan conflictos asociados con la disputa por territorios étnicos.

La región central se caracteriza por una importante actividad de los diversos grupos armados en el país: insurgencia, ejército y paramilitares (Mapa 8). Aquí se señalan corredores de confrontaciones armadas y disputas por el narcotráfico entre Sogamoso y Chámeza; Puerto Nare – Puerto Triunfo - La Dorada - Fresno; Rivera - Algeciras; Tello – Baraya - Colombia; La Plata – Paicol -Tesalia.

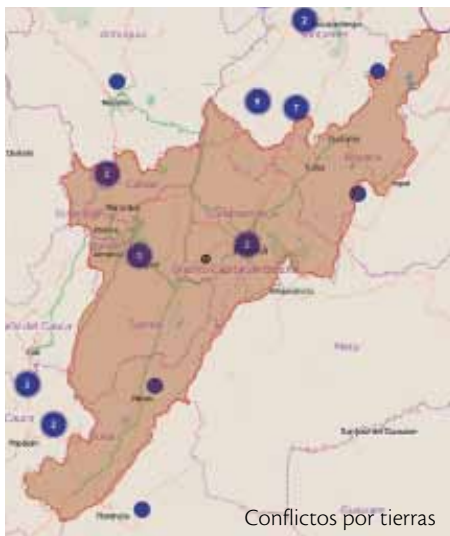
Mapa 6. Conflictos ambientales y por ordenamiento territorial en la región Central

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
<b>Conflictos ambientales</b>	Conflicto ambiental por explotación minera e hidrocarburos	Nobsa, Isa, Tibasosa, Monguí, Aquitania, Tota, Cuitiva, Paz del río (D. de Boyacá)	<b>Conflicto por ordenamiento territorial</b>	Zonas francas	Tunja, Duitama, Sogamoso (D. de Boyacá)
	Conflicto por defensa del derecho al agua	Simijaca		Zonas francas	Pereira
	Conflicto por defensa del derecho al agua	Saboyá		Actualizaciones catastrales	Santa Rosa
	Conflicto por defensa del derecho al agua	San Miguel		Conflicto ordenamiento territorial	Bogotá-Santa Fé
	Conflicto ambiental por manejo de residuos peligrosos	Dos Quebradas		Conflicto ordenamiento territorial	Bogotá-Candelaria, San Cristobal, Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe, Kenedy, Bosa, UPZ Libertadores, La Gloria y San Blas.
	Conflictos ambientales por urbanización	Bogotá-Cerros orientales			
	Conflicto ambiental por explotación minera e hidrocarburos	Sumapaz			
	Conflicto ambiental por explotación minera e hidrocarburos	Bogotá-Ciudad Bolívar, Tunjuelo, Rafael Uribe, Kenedy, Bosa y Usme			
	Conflicto ambiental por manejo de residuos peligrosos	Bogotá-Usme			

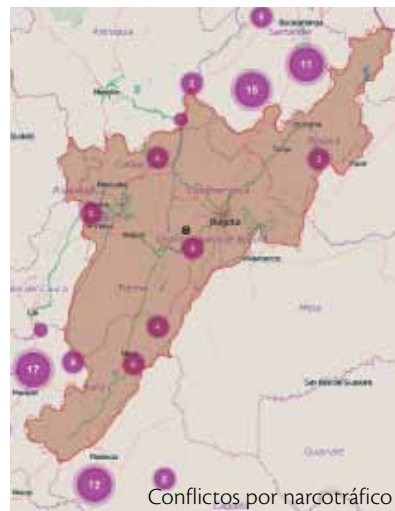


Mapa 7. Conflictos minería y tierras región Central

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por minería	Oro	Pereira	Conflictos por tierras	Seguridad y soberanía alimentaria	Chameza
	Coltán			Seguridad y soberanía alimentaria	Pereira
	Cobre			Conflictos territorios étnicos	Supia
	Oro	Cartago		Conflictos territorios étnicos	Rio Sucio
	Coltán			Seguridad y soberanía alimentaria	Girardot
	Cobre			Seguridad y soberanía alimentaria	Tello
	Oro	Cajamarca		Monocultivos	Cajamarca
		Conflictos por expansión urbana	Bogotá-Cerros orientales		
		Conflictos por expansión urbana	Sumapaz		



**Mapa 8. Conflicto armado y narcotráfico región Central**



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
<b>Conflicto y actores armados</b>	Falsos positivos	Socota	<b>Conflicto por narcotráfico y cultivos de uso ilícito</b>	Microtráfico	Pereira, Dos quebradas, Armenia, Cartago (Eje Cafetero)
	Confrontación armada	Cabrera, Sumapaz, Viotá, La mesa (D. Cundinamarca); La dorada, Cartago (Eje Cafetero); La plata, Rivera, Algeciras, Colombia, Tello, Baraya, Altamira, Tesalia, Paicol (D. Huila); Chameza (D. Boyacá); Fresno (D. Tolima)		Narcotráfico	Pereira, La dorada, Armenia, Cartago
	Presencia de neo paramilitarismo	Pereira, Santa Rosa, Dos quebradas, Armenia, Samaná (Eje Cafetero); Algeciras, Villa Vieja, San Agustín, Guadalupe, Campo Alegre, Colombia, Tello, Baraya, Altamira, Tesalia, Paicol, Gigante, Palermo (D. Huila)		Narcotráfico	Rivera, Algeciras, Colombia, Tello, Baraya, Tesalia, Paicol, La plata, (D. Huila)
	Criminalización de las expresiones juveniles	Bogotá- Los Laches, La Peña, todas las localidades del centro		Narcotráfico	Cabrera, Sumapaz, Viotá, La mesa (D. C/marca)
	Presencia de guerrilla	Tello, Baraya, Gigante		Narcotráfico	Chameza (D. Boyacá)
	Presencia de las FARC	Planadas, Rio Blanco (D. Tolima)			
	Militarización	Flandes			
	Criminalización, amenaza y persecución a líderes.	Santa Rosa			

### **Los conflictos priorizados en la región Central**

El carácter estratégico de la región Central para viabilizar la estrategia de desarrollo infraestructural propuesta por el gobierno nacional fue un elemento fundamental a la hora de avanzar en el ejercicio de priorización de conflictos. En efecto, buena parte de los conflictos priorizados tienen vínculos con el despliegue de megaproyectos infraestructurales en sus territorios.

Las razones que han motivado a que este tipo de obras genere conflictos obedecen a los impactos que en términos ambientales, alimenticios, laborales y sobre la tenencia de la tierra están generando en los territorios. Es necesario destacar que, aunque estos conflictos estén clasificados dentro del tema infraestructural, guardan un vínculo orgánico con los conflictos que hemos denominado por tierras, ambientales y por ordenamiento territorial.

**Tabla 2. Conflictos priorizados en la región Central**

<b>Tipo de conflictos</b>	<b>Conflictos priorizados</b>
Ambientales	Secamiento de la laguna Fúquene, Cundinamarca.
Infraestructura	Doble calzada Bogotá – Girardot. Construcción del Aeropuerto Santiago Vila en Flandes, Tolima. Zona Franca en Tunja. Macro proyecto de expansión Urbana y el plan centro en Bogotá. Proyecto Hidroeléctrico en el Río Sumapaz. Proyecto Hidroeléctrico de la represa El Quimbo. Aeropuerto de Palestina, Caldas. Creación del distrito de riego en Coyaima y Purificación, Tolima. Proceso de renovación Urbana en Manizalez. Privatización de acueductos comunitarios en Risaralda.
Mineros	Conflictos por explotación minera en Boyacá (Socotá – Tasco – páramo de Pisba - Monguí - Sogamoso - Iza - Firabitoba). Proyecto Minero La Colosa, Tolima. Explotación de Coltán y Oro Marsella (Risaralda) - Río San Francisco y explotación de oro a cielo abierto en Mármato.
Tierras	Producción agrícola- Plazas de comercialización alimentos de producción campesina en Boyacá. Paisaje cultural cafetero.

A continuación se presenta una caracterización más a profundidad de algunos de los conflictos priorizados en esta fase del proceso.

## Conflictos mineros

### *El oro de La Colosa*

“La paz para nosotros consiste en ocupar nuestros territorios con algo que nos pueda sacar adelante, nosotros con nuestras semillas nos fortalecemos para que nadie venga a echarnos. Sembramos, hacemos trueques de semillas, estamos contentas porque hacemos parte de la organización y porque hemos aprendido mucho”. Líder campesina del Tolima.

La explotación en Cajamarca de la mina de oro La Colosa se ha perfilado como uno de los conflictos estratégicos de la región Central en cuanto al tema de la megaminería se refiere. La explotación que pretende realizar en el cerro de La Colosa 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 de tierra por cada gramo de oro; 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% de los cauces de los ríos Saldaña y 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).

El proceso organizativo popular en contra de La Colosa ha logrado convocar a una multiplicidad de organizaciones sociales a la constitución de un comité ambiental en defensa de la vida. En este espacio se han venido liderando iniciativas tanto del orden legal como de trabajo, para la generación de una conciencia ambiental. Al respecto un líder del proceso señala,

“Nuestra búsqueda es la de cambiar la perspectiva que tiene la comunidad alrededor del megaproyecto, generando posiciones críticas y eso ha llevado a que ahora la mayoría de los afectados estén en contra de megaproyectos como La Colosa (...) Nuestra mayor urgencia es hacer concientización en zona rural, ya que allí no hay acceso a redes. Por eso hemos trabajado mediante un barrido en la región. “Si no nos movemos la multinacional sigue”, la multinacional financia todo tipo de eventos en la región que confunden a la gente, financian ferias, eventos sociales, partidos de fútbol, etcétera. (...) Ya que Cajamarca se mueve gracias al trabajo de los campesinos, se está promoviendo un mercado campesino en el Cañón de Anaime un día domingo del mes, como forma de hacer presencia en el territorio e impedir que la multinacional se lo tome. En términos de resolución de conflictos, hay que señalar que al principio solo se

hablaba de La Colosa en Cajamarca, ahora se conocen las afectaciones que causará la mina en otros municipios como Anaime, Honda, etc. Estamos buscando articularnos con otros procesos y necesitamos fortalecer y articular los diferentes procesos que hay en el Tolima y que generan perjuicios ambientales. (...) El conflicto central es la Mina La Colosa en Cajamarca, nuestro lema es “Si paramos La Colosa, paramos cualquier cosa” (Relatoría Taller Local Tolima Huila- Región Central, enero 28 y 29 de 2012).

Como podemos apreciar, estos conflictos involucran una multiplicidad de elementos. No obstante, queremos destacar cómo los temas del agua y la SSAA se constituyen en ejes centrales que dotan de sentido esta lucha.

### *La explotación minera en Boyacá*

Los diferentes proyectos mineros de la región, en especial los de Socotá, Tasco, el páramo de Pisba, Monguú, Sogamoso, Iza y Firabitoba, están generando contaminación de las cuencas hídricas y acuíferos. Estos proyectos también están conduciendo a un cambio en los usos de los suelos y se asiste a un tránsito de vocación agrícola hacia lo minero, generando un fuerte problema en términos de SSAA y de desplazamiento de las comunidades.

En el tema minero, se quiere destacar entre las afectaciones aquellas asociadas con las prácticas de comercio sexual que se promueven entre las habitantes de la región en procura de garantizar formas de estabilidad económica.

### **Conflictos por infraestructura**

#### *La hidroeléctrica El Quimbo*

“Construir este país no se va a hacer desde arriba como se ha hecho siempre, sino cuando se proponga de abajo para arriba. El saqueo de las multinacionales ha sido posible en el país gracias a la corrupción. ¿De quién depende que se destruya un territorio como el que comprende El Quimbo o Cajamarca? Depende de nosotros”.

Líder del Huila

El proceso social popular que hoy se desarrolla en el Huila en contra de la hidroeléctrica del Quimbo<sup>17</sup> se constituye en unos de los conflictos más estratégicos que se viven en el país. Al decir de varios líderes y lideresas sociales, lo que se logre en torno a El Quimbo puede marcar un hito importante frente a lo que viene en términos de megaproyectos infraestructurales y mineros para el resto del territorio nacional.

Este conflicto, como todos los demás, tiene unas temporalidades que definen momentos diferenciados de la lucha y la resistencia social popular, y quizá el momento que se ha vivido entre enero y marzo de 2012 constituyen en un tiempo determinante de

17 Recordemos que el proyecto pretende represar el río Magdalena, construyendo un dique en el Quimbo, donde confluye este río con el Páez (en jurisdicción de los Municipios de Gigante, Garzón, El Agrado y Altamira, del departamento del Huila), lo cual generaría una inundación de 55 km de largo al nivel máximo normal de operación (cota 720 msnm), 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, en un total de 750 predios agrícolas fértiles productivos que quedarían bajo el agua. Se trata de los pocos 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, Urrá II. El proyecto tendría la exclusiva función de producir energía para la exportación a Ecuador, Centroamérica, Santo Domingo y Puerto Rico. Para un análisis más detallado se recomienda revisar los documentos producidos por Asoquimbo y Plataforma Sur.

la ruta que habrá de tomar. En los siguientes párrafos, queremos visibilizar las diversas narraciones realizadas por los líderes populares del proceso, que han confluído en varios espacios del ONP. Uno de los líderes campesinos relata,

“A las 9 de la mañana llegó el personal (se refiere al ESMAD) y empieza a reventar gases y bombas antidisturbios. No fue como ellos argumentan, hablan de esquirilas de piedra y no es verdad. Yo oí, alcancé a oír un tiro y yo dije, lo que nos faltaba, ahora tiros. Uno sabe que uno está en un campo de batalla y si uno no se mueve entonces qué va a hacer, cuando nos damos cuenta ya a la hora del combate éramos poquitos. A un muchacho de unos 14 años le cayó un proyectil y le cortó la pierna, a otros les cayeron en los ojos esquirilas de piedra. Y ahí ¿quién dice qué que lo que hicieron y qué fue lo que no hicieron? ¡Nadie!, ¿uno como demuestra que fue la esquirila o no? El ingreso a la zona fue el 5 de febrero. Nos impidieron el paso al río, entonces yo dije, pero por qué si un río es público, es del Estado y un policía dijo: será de su santa madre, yo le respondí: yo estoy aquí y sé que es lo que defiendo, en cambio a usted su torpeza no lo deja pensar. No habíamos cien personas, el objetivo era sacarlos, entre todos debimos haber sacado a esa gente del territorio. Ellos destruyeron una de las islas en las que se dividía el río, cuando lo canalizaron. Nuestro objetivo era parar esas máquinas. Hoy nuestros compañeros están dispuestos, deben estar entrando o ya entraron al territorio. Pero en este momento las condiciones tienen que ser diferentes y lo de ayer ahora nos permite actuar de otra forma, puede ser costoso, puede costar vidas humanas. Tenemos que buscar los medios de comunicación para atraer periodistas, defensores de derechos humanos... Es un sacrificio, tenemos que hacerle frente” (Líder campesino, Relatoría Taller local Huila, febrero 15-16 de 2012).

Otro líder campesino afectado por el megaproyecto complementa, diciendo que,

“esas son cosas que no se pueden decir en una columna del periódico, hay gente entrando, sigue estando el ESMAD ahí, no va a ser fácil, tenemos que estar ahí. Tenemos que demostrar que se ha agotado todo el conducto para el diálogo y que no ha sido posible. Que el Ministro (refiriéndose al Ministro del Medio Ambiente) fue un faltón frente a lo que se presentó en Bogotá y que la gobernadora prefiere la amistad con Emgesa. Los concejales de los seis municipios afectados no hicieron nada, el alcalde de Paicol y la personera promovieron el desalojo policivo. Estamos solos y nos toca plantear una pelea ya no con nosotros sino con todos los que habitamos el territorio. Se trata de la defensa irrestricta del territorio. Precisamente el Estado va a hacer el despojo del territorio para entregárselo a las multinacionales. Ayer lo que nos dijeron, el mensaje que nos dieron, es que no éramos colombianos para estar en nuestro territorio, sino que ahí tenía que estar la multinacional. En este momento, hay 70 represas pensadas para Colombia. Nos están despojando de todo, nos están quitando todo, es mejor que nos quiten la vida peleando y no que no la quiten como cobardes. Tenemos que unirnos con el movimiento campesino, sindical,

intelectual, obrero... y la clase parlamentaria, que no discuta más desde Bogotá y se le meta al movimiento social. Ahora, no es el Frente Nacional sino la Unidad Nacional, y al resto de parlamentarios los están aplastando. Entonces ¿qué hacen allí? ¡Que se vengán a los territorios! Hay que buscar al futuro de la clase indígena... somos dueños de la historia, eso es una cosa que nos toca a nosotros; las organizaciones tenemos que comenzar a eso” (Líder campesino, Relatoría Taller local Huila, febrero 15-16 de 2012).

Continúa el relato de lo acontecido con un tercer líder campesino afectado por el megaproyecto,

“Mirando un enfoque más complementario, creo que sucedió lo que tenía que suceder, porque si se paraba este megaproyecto, se podía parar el resto. Ya era una orden presidencial como siempre lo ha sido. Tuvimos errores, no se puede centralizar en una persona un trabajo tan grande, se necesitan muchos hombres. Ahí es donde agradezco esas reuniones porque cada vez entendemos más. No entendemos cómo es que la resistencia permitió que se quedara tanta gente por fuera (se refiere al asentamiento a orillas del río Magdalena donde ocurrió el desalojo). Seguramente subestimamos al enemigo y no nos dejaron entrar la prensa, para poder hacer y deshacer lo que hicieron con nosotros. Cómo dejar un grupo de personas sin la debida protección y sin el debido acompañamiento. Fuerza no hubo, hubo combate, entraron a masacrar a la gente. Cómo se puede pensar en esos enemigos con un ejército colombiano. Cuando uno ve en riesgo su población uno reacciona como un animal, uno no va a esperar que lo jodan ahí. (...) Están por ingresar otra vez, pero eso no se puede centralizar en una persona o en unas pocas personas, una resistencia tan fuerte. Yo he dicho que cuando se unan los de arriba con los de abajo, me refiero a los de la parte baja del megaproyecto y los de arriba del megaproyecto, es ahí cuando se une la resistencia. Pero los de arriba no han entendido, se necesita gente capacitada, gente comprometida. Hubo un error, masacraron a nuestros compañeros, tenemos que seguir capacitando a la gente. Tenemos que llegar en bloque, en bloque podemos ganar, de resto no. Ayer hubo ese error”. (Líder campesino, Relatoría Taller local Huila, febrero 15-16 de 2012).

Las anteriores narraciones reflejan el sentir de los pobladores que se encuentran en defensa de su tierra y sus territorios. Es de destacar que la desviación del río no expresa una afectación meramente económica en torno a la inundación de sus cultivos, recoge todo un sentido identitario que ha definido la construcción social y comunitaria de los habitantes del Huila sino de la colombianidad, siendo el río Magdalena un componente central en la construcción de la nación.

#### *Proceso de renovación urbana en Manizales*

Este conflicto está referido al desarrollo del macroproyecto San José a través de cual se construirán 3.500 unidades de vivienda de interés social, las cuales buscan

redensificar el uso del suelo en la Ciudad. Este proyecto de reordenamiento territorial ha sido evaluado negativamente por la Contraloría al considerar que,

“El Macroproyecto de la Comuna San José está desintegrado, carece de unidad de criterios para su gerenciamiento que como mínimo demanda organizar y administrar los recursos de forma tal que los resultados se logren dentro de las condiciones de alcance, tiempo y costo planteados, lo que ha generado resultados contrarios a los esperados. (...) Hay un desmejoramiento sistemático de la calidad de vida de los habitantes de la comuna; operaciones urbanísticas desintegradas; compra desarticulada y onerosa de suelo urbano para vivienda de interés social y prioritario, y degradación del espacio público. Además las actividades institucionales, comerciales y de servicios están restringidas por el desorden en el manejo interinstitucional del macroproyecto”<sup>18</sup>.

El desplazamiento poblacional que está generando el macroproyecto, aunado a la compra de predios por debajo de su valor real, ha impulsado un importante proceso de confrontación entre las comunidades y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales.

### *Macro proyecto de expansión urbana y el plan centro en Bogotá*

Este conflicto se vincula directamente con la reproducción de las lógicas de segregación espacial que determinan a Bogotá. Al decir de los líderes y lideresas, el acceso a la vivienda en la ciudad capital es bastante limitado. “Para el año 2010, la ciudad acumula un déficit cualitativo de más de 400.000 viviendas autoproducidas por los pobladores urbanos y que requieren ser mejoradas, y se presenta un déficit cuantitativo acumulado de 383.113 unidades nuevas de vivienda”<sup>19</sup>.

El carácter limitado del acceso, así como las malas condiciones en la distribución del espacio público, la deficiencia en los equipamientos colectivos, aunada a la especulación inmobiliaria sobre zonas estratégicas, son elementos centrales para comprender los conflictos socio territoriales que en torno al tema de la planeación urbana se viven en Bogotá.

## **Conflictos por tierras**

### *El paisaje cultural cafetero*

El reconocimiento por parte de la Unesco del paisaje nacional cafetero (Caldas, Risaralda, Quindío y el norte del Valle del Cauca) como patrimonio cultural y natural, ha generado una importante discusión en el seno de las organizaciones sociales de la región sobre los impactos que ello tiene sobre sus territorios. Al decir de uno de los participantes en los talleres, se exige del PCC tener en cuenta los siguientes elementos,

“1). Se hace una loa a la colonización antioqueña, la del hacha y machete, que fue irrespetuosa con el medio ambiente al arrasar todo lo que encontraba a su paso. 2).

18 <http://www.eje21.com.co/caldas-secciones-58/62960-contraloria-rajo-a-renovacion-urbana.html>

19 SDP - Alcaldía Mayor de Bogotá. 2007. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

La tecnificación de la agricultura y el uso de los pesticidas desconoce los procesos de agricultura orgánica que se están dando. 3). Este proceso de la caficultura enfocado a la comercialización y la exportación no es rentable para los pequeños caficultores y causa dificultades en la producción de productos de pan coger, es decir, en lo relacionado con la soberanía y seguridad alimentaria. (...) es un reconocimiento que favorece a los grandes caficultores, de ahí el aporte que hizo la Federación para alcanzar la declaratoria, pero los pequeños caficultores no se ven favorecidos; éstos cada día van más rápido a la pauperización, bien por la pérdida de las cosechas, por el alto costo de los abonos, fertilizantes y pesticidas, por la cantidad de plagas del café. La declaratoria tiene un objetivo implícito, cual es el atraer turistas, pero desconoce las consecuencias que se derivan tales como la prostitución, la trata de personas, los problemas asociados con el microtráfico, la descomposición familiar, y la deserción escolar entre otros” (Relatoría Taller local subregión Eje Cafetero realizado el 4 de marzo de 2012 en Risaralda. Página 8).

Estos elementos, aunados a otros, han puesto en tensión los límites y las posibilidades que acompañan a este tipo de declaraciones.

### ***El eje articulador de los procesos populares en la región Central: agua***

La definición de un eje articulador en la región Central estuvo determinada por un profuso debate en torno a la necesidad de avanzar en la construcción de un modelo de sociedad que reconozca la diversidad del pensamiento y posibilite afrontar la lucha social y política contra el orden social capitalista. Al decir de algunos líderes y lideresas, en este proceso, la educación, la cultura y la defensa por la SSAA deberían ocupar un lugar protagónico.

La articulación se entendió entonces como la posibilidad de abrir el escenario a la acción conjunta a partir del respeto y el reconocimiento de los procesos identitarios y de las luchas históricas que las comunidades han venido desplegando en sus territorios.

“Las comunidades y movimientos se articulan para crear una sola fuerza y acoger la participación de más personas con el fin de alcanzar el objetivo que se han propuesto. Cuando se articulan lo hacen de acuerdo a la necesidad que tienen, pero también es un proceso mediante el cual se quiere llegar a la unidad” (Relatoría Taller local subregión Boyacá/Cundinamarca realizado el 2 y 3 de marzo de 2012 en la ciudad de Duitama. Página 9).

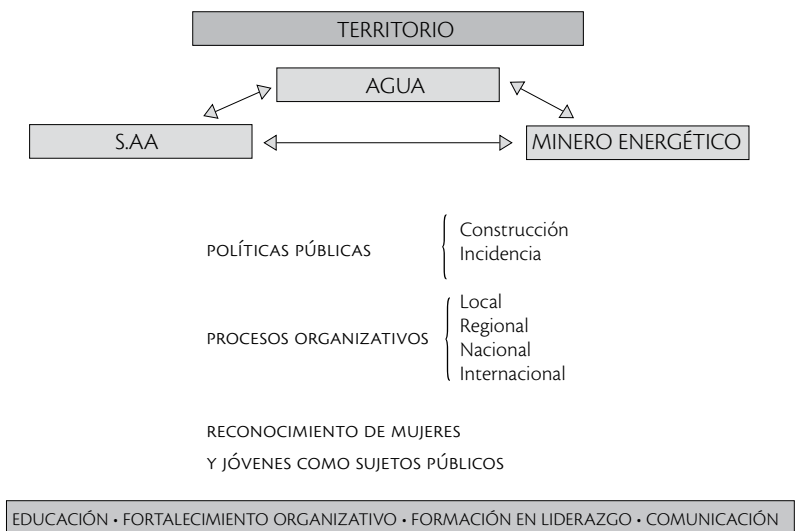
En ese sentido, la articulación expresa la búsqueda y construcción de horizontes de sentido comunes; también implica el establecimiento de consensos desde el respeto de la diferencia, la creación de escenarios de encuentro y de propuestas, el fortalecimiento de las redes, la potenciación de experiencias populares que propenden por la defensa del territorio. Supone igualmente, la importancia de reconocer la visibilización y el intercambio de experiencias en los territorios.

Las potencias transformadoras que se identificaron en los procesos sociales populares llevaron a la definición del agua como el eje articulador.

Proceso de acueductos comunitarios. Estos han posibilitado articular a las comunidades en torno a la gestión del recurso del agua. Se recalca el carácter latinoamericano que asume la lucha por este vital recurso, así como las posibilidades que en torno al agua existen en términos de construcción de políticas públicas populares. La importancia que adquiere este tipo de lucha para la sostenibilidad de las comunidades y sus territorios, y en consecuencia la necesidad de afianzar procesos organizativos de nivel nacional, permiten que en este momento se avance sobre la constitución de una organización que articule todos los acueductos comunitarios del país.

El *agua* se constituye en el eje articulador en tanto desde las dimensiones de los conflictos, como desde los repertorios y horizontes de lucha de las organizaciones sociales, es uno de los componentes fundamentales de la disputa social. Pero es importante destacar que no es el agua en un sentido jerárquico, sino desde su circularidad. Esto es, en su relación orgánica con la defensa por la seguridad y soberanía alimentaria y en contra de los megaproyectos minero energético e infraestructurales que amenazan su sostenibilidad. En el Diagrama 3 se muestra la manera como se llegó a la definición del eje agua,

**Diagrama 3. Articulación y priorización de conflictos en la región Central**



Fuente: Presentación región Central Taller nacional, marzo 10 y 11 de 2012

Como se puede apreciar, el agua logra articular en torno así dos de los componentes centrales que explican la conflictividad en la región central: la explotación minero-energética y sus impactos frente a la SSAA. En efecto, tanto la explotación de oro a

cielo abierto, como la construcción de presas eléctricas están generando un proceso de contaminación del recurso y una limitación al acceso para el pequeño productor, poniendo en cuestión la sostenibilidad alimentaria de las comunidades que habitan en dichos territorios.

### **Los conflictos en la región Caribe: territorio binacional wayúu, Guajira/ Riohacha, Ciénaga Grande y Departamento del Magdalena, Montes de María, Departamento de Cesar**

...las organizaciones de población desplazada. En estas organizaciones la participación de mujeres ha sido muy importante; el grueso de las personas que desarrollaron acciones en torno a la reclamación y defensa de sus derechos a la educación, la salud y la vivienda, fueron mujeres; muchas de ellas solas, madres cabeza de hogar a quienes sus compañeros los asesinaron o no estaban.

La organización popular de la región Caribe vive un proceso de recomposición signado, entre otros, por la emergencia de un nuevo tipo de organizaciones, así como por el fortalecimiento de la presencia de las comunidades étnicas –indígenas y negras-. Uno de los elementos que ayuda a entender los cambios por los que transita el movimiento popular en el norte del país está asociado con los impactos de la acción paramilitar.

La fuerza que cobró la arremetida paramilitar finalizando el siglo pasado y a inicios del presente siglo generó un decaimiento del proceso popular, producto de la criminalización de la protesta social, bien sea a través del asesinato, desplazamiento o persecución. Pero a su vez, este tipo de acción ha impulsado una reorganización a partir de las banderas de la lucha por la restitución de las tierras y la reparación de las víctimas, que cobra ahora un lugar protagónico.

Otro elemento central a la hora de analizar la configuración del movimiento popular en la región, está vinculado con el despliegue de una estrategia minero extractiva y agroindustrial que ha generado procesos de despojo, desplazamiento poblacional y reordenamiento territorial; a su vez, ha motivado una organización de la resistencia social, especialmente, indígena, afro y campesina por la defensa y permanencia en el territorio.

En este sentido, sin que se desconozcan otros, se asiste en la actualidad a un proceso de resurgir del movimiento popular del Caribe en donde las organizaciones de desplazados, campesinos, indígenas y afro descendientes se constituyen en los sujetos que dinamizan la resistencia popular. Es precisamente el tipo y el carácter de estas organizaciones lo que permite entender por qué buena parte de la conflictividad en la región está vinculada con el tema de tierras, jurisdicciones étnicas, infraestructura y minería.

### ***El mapa de los conflictos territoriales***

Las organizaciones sociales populares que participan del proceso del ONP destacaron 8 categorías que ayudan a atender la dinámica de la conflictividad en la región, estas son: conflictos por tierras, minería, jurisdicciones étnicas, conflictos ambientales, infraestructura, conflicto armado, conflictos culturales y desplazamiento forzado. Es necesario destacar que el narcotráfico tiende a leerse de cara a la acción de los grupos paramilitares en el territorio. De igual manera, sucede con la violencia de género, pues aunque no se reflexiona sobre ella como un eje central de análisis, sí tiende a enunciarse de cara al accionar de los grupos armados, especialmente, los paramilitares.

Siguiendo la estrategia metodológica utilizada en la región anterior, a continuación recogemos, apoyados en un ejercicio de geo-referenciación participativo, los conflictos identificados en la región Caribe<sup>20</sup>. La información se sistematiza en tablas identificando el tipo de conflicto (de acuerdo a las categorías señaladas), la manera como se enuncia el conflicto en los territorios -la cual hemos denominado sub categoría- y su ubicación municipal.

Los conflictos por la tierra están vinculados en su mayoría con la extensión de monocultivos de palma aceitera y banano, así como con la explotación forestal. Este tipo de cultivos genera problemas ambientales, impulsa la monopolización del agua dulce y de los distritos de riego, y el desvío de ríos; el despojo territorial y la compra y venta masiva de tierras; el desempleo y la desestructuración de las organizaciones, bien sea a través de la cooptación o el desplazamiento forzado de liderazgos populares. Este tipo de conflictos son muy fuertes en la región de Montes de María, en el César y en la zona de Ciénaga Grande del Magdalena.

20 Los mapas que se muestran en las tablas que van a continuación contienen una serie de círculos que indican según su tamaño y número la cantidad de conflictos identificados sobre cada uno de los temas, así como el municipio en el cual fue identificado según su posición en el mapa.

Mapa 9. Conflictos por tierras región Caribe



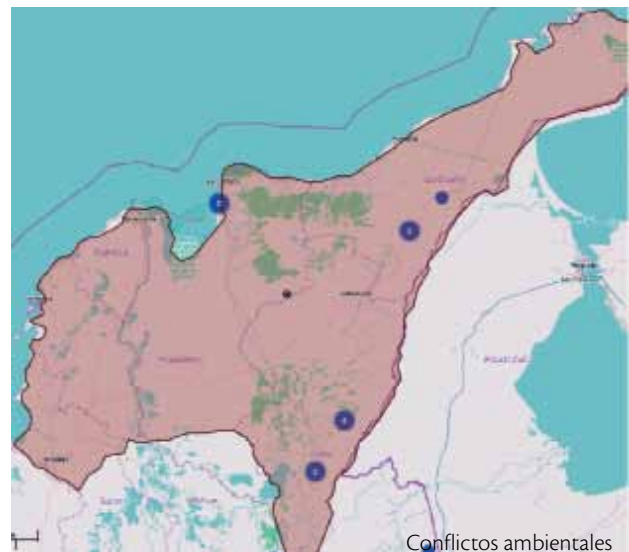
Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por tierras	Monocultivos	Mahates, María la Baja, Carmen de Bolívar, San Juan de Nepomuceno, Ovejas, Colosó, Morroa, San Antonio de Palmitos, Tolú Viejo, San Pablo, Simití, Cantagallo, Río Viejo, Malagana, San Jacinto, Arjona (Montes de María y D. Bolívar)
	Conflictos explotación forestal	Mahates, María la Baja, El salado, Ovejas, Colosó, Morroa, Chalan, Los Palmitos (Montes de María y D. Bolívar)
	Conflictos por tierras	Mahates, Ovejas, María la Baja, Carmen de Bolívar, San Juan de Nepomuceno, San Onofre, Los Palmitos, Calamar (Montes de María y D. Bolívar)
	Monocultivos	Ciénaga
	Conflictos por tierras	Ciénaga
	Monocultivos	Litoral Caribe
	Monocultivos	Río Hacha, Barrancas (D. Guajira)
	Monocultivos de banano	Río Hacha, Dibulla (D. Guajira)
	Monocultivos	Valledupar, Codazzi, Aguachica, Chiriguana, Bosconia, Copey, Becerril, La paz, San Diego, Río de oro, San Alberto, Tamalameque (D. César)
	Conflictos por tierras	Codazzi, Aguachica, Chimichagua, Gamara (D. César)
	Conflictos por territorios étnicos	Chiriguana, Becerril, La loma, Territorio Yukpa (D. César)
	Monocultivos	Algarrobo, Ariguani, Ciénaga, Aracataca, Fundación, El retén, Zona bananera, Galpa, Baranoa, Pivijay, Pueblo Viejo (D. Magdalena y Atlántico)

Los conflictos por minería en la región Caribe develan la tensión de territorialidades entre el despliegue de megaproyectos mineros y las comunidades asentadas en los territorios. Entre los elementos altamente problemáticos asociados con estos proyectos se destacan: contaminación ambiental -erosión en la playa provocada por los muelles carboníferos en zona costera, el desvío de los ríos, la deforestación-; la violación de territorios sagrados para las comunidades indígenas. Entre los territorios donde se presentan este tipo de conflictos encontramos: el territorio Yukpa en el Cesar y en Santa Marta.

Los conflictos ambientales que identificaron las organizaciones participantes hacen referencia principalmente a los efectos que generan en el ambiente los proyectos de explotación minera. En este sentido, se destacan la erosión en la playa provocada por los muelles carboníferos en zona costera, el desvío de los ríos, la deforestación, y la contaminación ambiental que genera la explotación de carbón en el territorio Yukpa. Se destaca la afectación de la Ciénaga Zapatoca y el desvío del Río Calenturitas en el Cesar por la instalación y expansión de explotaciones mineras. Otros conflictos ambientales identificados son: la construcción de una laguna de oxidación en el territorio que ocupan 24 comunidades indígenas en Riohacha, la contaminación de las aguas de la Ciénaga Grande generada por los criaderos de babillas, la contaminación del agua y los suelos provocados por las empresas agroindustriales en los municipios de Tasajera y Palmira.

Mapa 10. Conflictos mineros y ambientales en la región Caribe

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	
Conflictos por minería	Explotación minera	Ciénaga	Conflictos ambientales	Conflictos ambientales	Ovejas	
	Conflictos con pescadores			Conflictos ambientales	Morroa	
	Conflicto por presencia de carbón	Santa Marta		Conflictos ambientales	San Onofre	
	Conflicto por presencia de carbón	Fonseca		Conflictos ambientales	Tolú Viejo	
	Conflicto por presencia de carbón	Albania		Conflictos ambientales	Los palmitos	
	Conflicto por presencia de carbón	Cerrejón		Conflictos ambientales	Ciénaga	
	Conflicto por presencia de carbón	Distracción		Conflictos ambientales	Pueblos Palafitos	
	Conflicto por presencia de carbón	La Jagua de Ibirico		Conflictos ambientales	Rio Hacha	
	Conflictos territorios étnicos			Conflictos ambientales	Valledupar	
	Conflicto por presencia de carbón	Ciénaga de Zapatosa		Conflictos ambientales	La Jagua de Ibirico	
	Conflicto por presencia de carbón	Territorio Yukpa		Conflictos ambientales	Pueblo Bello	
					Conflictos ambientales	Ciénaga de Zapatosa



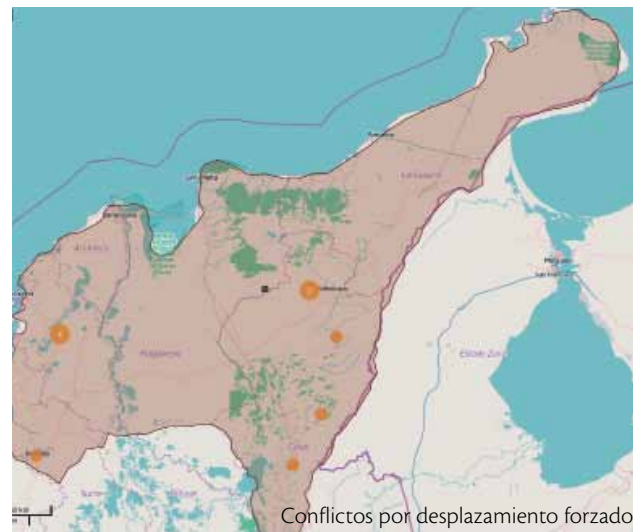
Los proyectos de puertos y explotación minera son un elemento reiterativo en la identificación de conflictos en la región. Infraestructura y turismo son factores que producen reconfiguraciones en el territorio. Por su parte, las dinámicas de desplazamiento forzado están asociadas con el despojo territorial para el desarrollo de megaproyectos agroindustriales, minero-energéticos e infraestructurales

En la región se identifica una alta presencia de actores armados. La acción de grupos paramilitares desde las percepciones de los sectores sociales populares se asocia con la protección de multinacionales y el negocio del narcotráfico; esta situación es responsable de la alta violación de los derechos humanos que se viven en los territorios indígenas wayúu y yukpa. La presencia de las fuerzas militares se vincula con planes de consolidación de los territorios, como en los municipios de Pueblo Bello, la Jagua, Codazzi, Curumani, Aguachica y San Martín. Cuando se hace referencia al conflicto armado en la región Caribe, se enuncia principalmente el rearme paramilitar y, con ello, se interpreta la transformación del paramilitarismo como una reingeniería del control social.

La presencia de grupos armados se relaciona, particularmente en Magdalena, con las rutas de acceso a lugares estratégicos, con el narcotráfico y con la fragmentación de la organización social (Guajira). Solo se hizo una mención de presencia guerrillera en el camino para subir al Perijá - Curumani - César (Corregimiento de San Diego, Santa Cecilia y Santa Isabel). El aumento de otros tipos de violencia como la violencia doméstica, la violencia de género y de problemáticas como la drogadicción y la prostitución, se identifican como efectos derivados del conflicto armado, en tanto la intervención de esos actores sobre el territorio recrea nuevos tipos de interacción social construidas desde la lógica del control y la violencia. Dichos elementos hacen parte de los efectos que la militarización de la vida cotidiana tiene en las personas que habitan en los territorios.

Mapa 11. Conflictos por infraestructura y desplazamiento forzado en la región Caribe

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio/ corregimiento
Conflictos por infraestructura	Conflicto puertos	Ciénaga	Conflictos por desplazamiento forzado	Desplazamiento	Mahates
	Aeropuertos			Desplazamiento	Gamero
	Proyectos viales	Santa Marta		Desplazamiento	San Basilio de Palenque
	Conflicto puertos			Desplazamiento	María la baja
	Conflicto puertos	Rio Hacha		Desplazamiento	Curumaní
	Conflicto puertos	Dibulla		Desplazamiento	Valledupar
	Gasoductos	Alta y media de la Guajira		Desplazamiento	La Jagua de Ibirico
	Conflictos puertos	Puerto Bolívar		Desplazamiento	Codazzi
	Represas	Territorio Wiwa (rio ranchería)		Desplazamiento	Aguachica
	Conflictos puertos	Territorio Wayúu		Desplazamiento	San martin
	Represas	Sierra Nevada de Santa Marta		Desplazamiento	Pueblo Bello
Conflictos puertos	Sitio Nuevo				



**Mapa 12. Conflicto armado región Caribe**

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
<b>Conflicto y actores armados</b>	Confrontación armada	Mahates, Gamero, San Basilio de Palenque (Montes de María y D. Bolívar)
	Criminalización, amenaza y persecución a líderes	Mahates, María la baja y San Basilio de Palenque (Montes de María y D. Bolívar)
	Presencia guerrilla	Ovejas (Montes de María y D. Bolívar)
	Presencia neo paramilitares	Ovejas (Montes de María y D. Bolívar)
	Zonas de consolidación Plan de Desarrollo	María la baja, Mahates, San Juan de Nepomuceno, Carmen de Bolívar, Ovejas, Coloso, Morroa, Chalán, San Antonio de Palmito, San Onofre, Los Palmitos (Montes de María y D. Bolívar)
	Presencia neo paramilitares	Astrea, Pailitas, Pelaya, Bosconia, Curumaní, Chiriguana, Chimichagua, Copey, Becerril, El Paso, El territorio Yukpa, Pueblo Bello, Valledupar, La Jagua de Ibirico, Aguachica, San Martín (D. César)
	Presencia guerrilla	Curumani, Valledupar, La Jagua de Ibirico, Codazzi, Aguachica, San Martín, Pueblo Bello, El territorio Yukpa Martín (D. César)
	Presencia militares	Curumani, Valledupar, La Jagua de Ibirico, Codazzi, Aguachica, San Martín, Pueblo Bello Martín (D. César)
	Masacres	Curumani
	Criminalización, amenaza y persecución a líderes	Valledupar, La Jagua de Ibirico, Codazzi, Aguachica, San Martín, Pueblo Bello Martín (D. César)
	Mototaxismo	Valledupar, La Jagua de Ibirico, Aguachica Martín (D. César)
	Confrontación armada	Ciénaga
	Corredor insurgencia	Ciénaga, La Sierra nevada de Santa Marta y El territorio Yukpa
	Presencia neo paramilitares	Sitio Nuevo y Pueblo Viejo (Ciénaga Grande)
	Presencia neo paramilitares	Rio hacha, Dibulla, Uribia, Fonseca (D. Guajira)
	Presencia guerrilla	Maicao, Albania, Barrancas, Villanueva, El molino, La Jagua del Pilar(D. Guajira)
	Corredor estratégico grupos armados	Territorio Kankuamo
	Zonas de consolidación	
Militarización	La Sierra nevada de Santa Marta	



### **Los conflictos priorizados en la región Caribe**

El mapa general de los conflictos en la región Caribe permitió avanzar a un ejercicio de priorización en el que las organizaciones acordaron que de las ocho dimensiones identificadas, se privilegiarían tres: minería, tierras e infraestructura. La selección de este tipo de conflictos obedeció al tipo de organizaciones participantes, así como que en torno a estos tres temas se da la disputa de las comunidades para la defensa y permanencia en sus territorios. Atendiendo a estas consideraciones se priorizó los siguientes conflictos, según la tabla 3.

**Tabla 3. Conflictos priorizados en la región Caribe**

Tipos de conflictos	Conflictos priorizados
Infraestructura	1. Los megaproyectos de infraestructura vial en el Cesar (Ruta del sol). 2. Los megaproyectos de infraestructura portuaria en La Guajira. 3. Los megaproyectos de estructura ferroviaria en La Guajira. 4. La desviación del río ranchería para la explotación de carbón.
Minero-energéticos	5. La Guajira por la explotación carbonífera en el Cerrejón. 6. Explotación de carbón en el Cesar en la Jagua, La Loma, Beceril, Chiriguaná, Pelaya-Costilla y San Bernardo, La Gloria, Tamalameque y El Paso. 7. Megaproyectos mineros y de hidrocarburos en la Ciénaga Grande de Santa Marta.
Tierras	8. Despojo de la tierra asociado a los megaproyectos agroindustriales en los Montes de María. 9. Megaproyectos turísticos en la Ciénaga. 10. Contaminación del complejo lagunar por la producción de agrocombustibles.

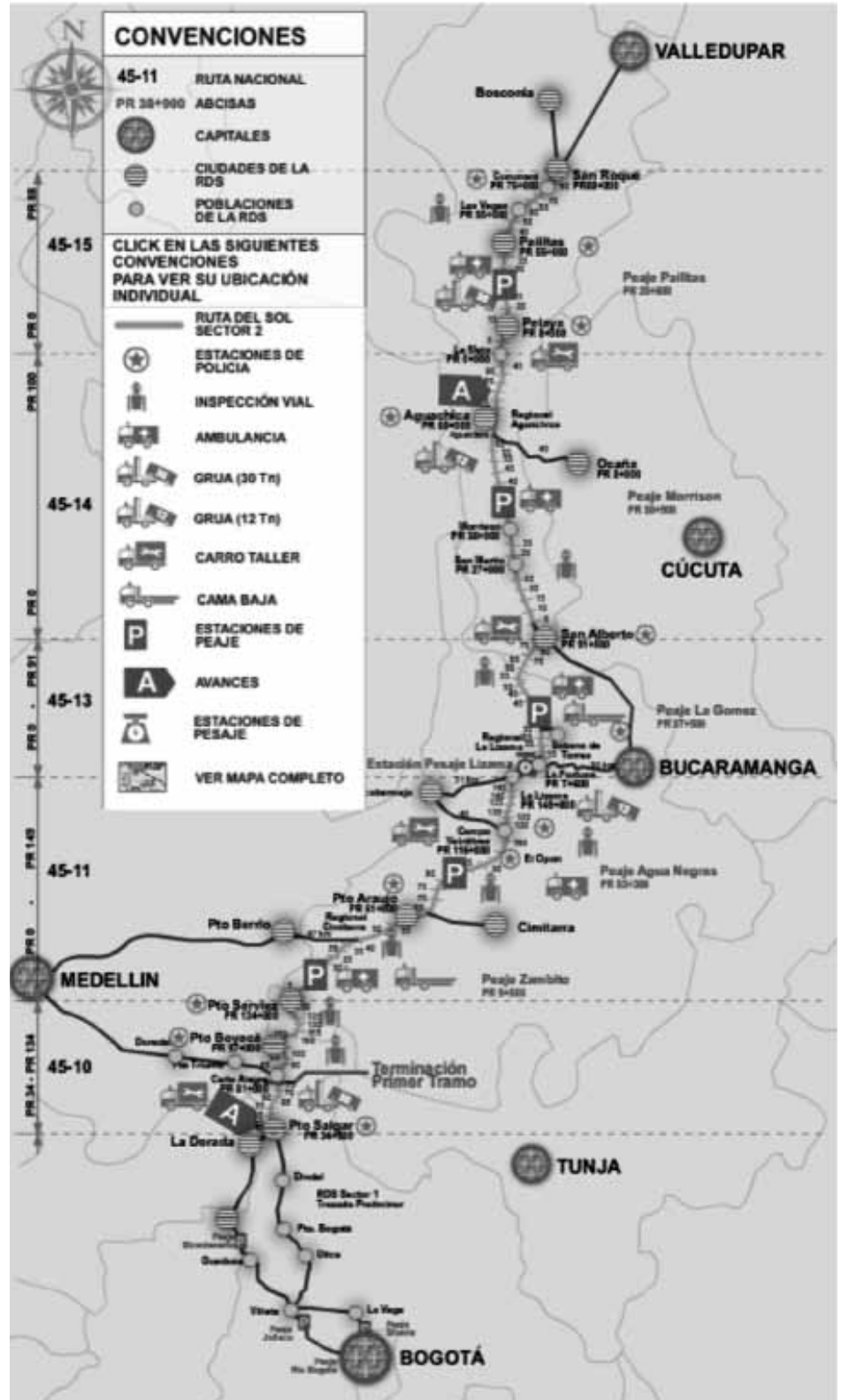
A continuación se presenta una caracterización más a profundidad de algunos de los conflictos priorizados en esta fase del proceso.

#### **Conflictos por infraestructura**

##### *La construcción de la Ruta del Sol*

La Ruta del Sol es un megaproyecto vial de 1.071 kms de extensión que pretende, a través de una doble calzada, hacer más rápida la conexión del centro del país con el Caribe colombiano. El siguiente mapa recrea cada uno de los puntos de este proyecto.

Mapa 13. Esquema del trazado de la Ruta del Sol



Fuente: <http://rutadelsol.com.co/ruta-del-sol-sector-2/esquema-del-sector/>

El desarrollo del megaproyecto infraestructural ha impulsado la emergencia de conflictos con las poblaciones, que han venido denunciando posibles procesos de desplazamiento producto del cruce de algunos trazados de la vía cruza por sus propiedades.

El tercer sector de la Ruta del Sol va desde San Roque en el departamento del Cesar hasta la Y de Ciénaga y afecta a los pobladores de Pueblo Viejo, Tasajera, Nueva Frontera, la Isla, la mayoría de los cuales no cuentan ni siquiera con títulos para negociar su salida del lugar. Dice un viejo líder: “Con ese cuento de que aquí nadie tiene título de propiedad...coja sus cuatro tablas y váyase!” Así que temen el desalojo, porque aunque les paguen por sus viviendas, esto va a degenerar en una mayor precarización de la zona”.

(...) con la construcción de la doble calzada, muchas gentes de las comunidades de los pueblos de carretera serán desplazadas, puesto que varios metros de nuestros predios serán comprados por la Ruta del Sol y teniendo en cuenta que carecemos de territorios para construir en otra parte porque vivimos en una lengua de tierra, consideramos que lo que vaya a pagar a cada propietario de predio no va a ser suficiente para poder construir la nueva habitación, ocasionando de hecho un conflicto general social por el desarraigo que va a ocasionar tanto en lo ambiental, lo social educativo y de salud.

Los impactos implican la imposibilidad de reubicación y, en consecuencia, la precarización de las condiciones de vida de la población objeto de la expropiación de sus territorios. En la región Nororiente del país esta situación también se ha denunciado, incluso con algunos componentes adicionales como es el aumento de los precios de arriendos y de alimentos en los territorios en donde hoy se desarrolla este megaproyecto.

## Conflictos mineros

### *Carbón en el Cesar y despojo territorial de las comunidades indígenas*

La riqueza carbonífera del Cesar, más que constituirse en una potencialidad para los habitantes de la región, se ha venido configurando como una importante fuente de conflictos, pues su explotación es vinculada con el deterioro ambiental, el desplazamiento poblacional, el incremento en los índices de violencia, la rampante corrupción y la profundización de la pobreza. Pese a ser un actividad que ocupa un renglón importante en la economía del departamento no es un sector que genere mucho empleo.

En municipios como La Jagua, La Loma, Becerril, Chiriguaná, Pelaya, Costilla, San Bernardo, La Gloria, Tamalameque y El Paso, organizaciones del proceso de comunidades negras han denunciado el despojo de territorios colectivos para ser destinados a la explotación minera,

“En el municipio de Becerril están orgullosos de que se explote la minería, pero para nosotros los indígenas eso es el peor problema que tenemos ¿por qué? Porque está

causando un impacto ambiental. Sobre ese impacto ambiental nosotros los indígenas tenemos nuestro propio desarrollo, tenemos unos ríos que hacen parte de nuestra vida, que nacen en nuestros territorios y han contado con nuestro uso ambiental; esos ríos que hacen parte de nuestro territorio, hoy las empresas mineras los han acabado y hoy no se da la misma producción de pescado que se daba en nuestro territorio, porque la empresa lo está arrasando” (Relatoría del Taller Local del Cesar, realizado en Valledupar el 24 y 25 de septiembre de 2010).

“En la Jagua de Ibirico se abastecía a varios municipios, hoy con las voladuras de la explotación de carbón las aguas se secan, el polvillo de carbón cae sobre las matas, la contaminación ha acabado con eso” (Líder afrodescendiente del César. Relatoría Seminario Regional Región Caribe realizado en Santa Marta el 20, 21 y 22 de octubre de 2011, página 17).

Las anteriores narraciones de los participantes en los talleres develan el profundo impacto ambiental y alimentario que ha traído consigo a varios municipios del César la explotación carbonífera. Para el caso específico de las mujeres, encontramos que este tipo de actividades económicas ha tendido a reforzar la desigualdad entre los géneros, porque las mujeres se han visto obligadas a trabajos de lavandería y atención doméstica para la mina, con la imposibilidad de desarrollar otro tipo de actividades productivas, especialmente, las asociadas con el desarrollo agrícola en sus minifundios.

### *La “lotería” carbonífera en la Guajira*

En la Guajira, los sectores populares también asocian la explotación del carbón como un eje importante para el análisis de la conflictividad territorial, al estimar que, más que beneficios para las comunidades, este tipo de actividades mineras a gran escala están asociadas con despojo territorial, desplazamiento poblacional, desaparición forzada<sup>21</sup>, contaminación ambiental, irrespeto a lugares sagrados de las comunidades indígenas, entre otros. Los municipios sobre los que más se llama la atención son Albania, Barrancas y Hatonuevo.

Ahora el proyecto de expansión del Cerrejón contempla la desviación del curso del río Ranchería en 26 kilómetros, río que es la fuente hídrica más importante de La Guajira, nace en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y desemboca en el Caribe. En sus 176 kilómetros de recorrido surte los acueductos de Distracción, Fonseca y Barrancas, y en menor proporción los de Hatonuevo, Albania, Manaure, Maicao y San Juan del Cesar<sup>22</sup>, y su cuenca abastece gran parte de la actividad agrícola y ganadera del departamento. Por estas y otras razones, la propuesta de modificar su cauce ha llevado al rechazo de muchas comunidades.

Entre los casos más problemáticos se destaca el de la explotación del complejo del Cerrejón. Por tal razón, en agosto de 2011 varias organizaciones se articularon y

21 En el Encuentro de Mujeres, una joven lideresa afro mencionó que se han presentado casos de desaparición forzada por la explotación minera en Espinal, Tabaco, El Descanso, Palmarito, Barrancas, Hatonuevo y Zarahita.

22 Corpoguajira en línea [http://porh.corpoguajira.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=83](http://porh.corpoguajira.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=83)

constituyeron en el municipio de Barrancas el Comité Cívico de La Guajira frente a la Gran Minería<sup>23</sup>,

“En defensa de las comunidades asentadas alrededor de los complejos mineros y afectadas por la explotación minera y de la articulación que existe entre el proceso minero y el territorio, el medio ambiente, las regalías y el futuro del departamento, que hoy más que nunca sufren la amenaza del arrasamiento a manos de la aplanadora minero-energética del gobierno de Juan Manuel Santos.(...) El Cerrejón, de la que se dice es el “orgullo de los colombianos”, es causante de la pérdida de la soberanía alimentaria en el departamento, del desplazamiento de sus habitantes y de la miseria de las comunidades desplazadas y el desplazamiento mismo que hoy se vive en la región. (...) Pero las cosas no paran allí. No suficiente con la ruina provocada por El Cerrejón, los guajiros se enfrentan ahora a la puesta en marcha del proyecto minero de la empresa MPX, filial de la multinacional EBX, del brasilero Eike Batista, que con una inversión total de cerca de US\$3.000 millones producirá hasta 35 millones de toneladas en el 2020; igualmente, anunció la construcción de un puerto que deberá entrar en operaciones a fines del 2013 con una capacidad inicial de 5 millones de toneladas por año, para alcanzar finalmente 35 millones de toneladas. Y otras empresas en procesos de exploración de hidrocarburos, como el caso de Pacific Rubiales Energy empresa canadiense con apoyo de ANH Agencia Nacional de Hidrocarburos” (Apartes del comunicado, disponible en <http://notiwayuu.blogspot.com/2011/07/mecanismo-de-expertos-sobre-los-pueblos.html>)

Como se puede apreciar en el anterior pronunciamiento, los ejes sobre los que se soporta la estrategia de desarrollo económico que se viene adelantando desde hace ya varios años en el país es un componente central para explicar la dinámica de la conflictividad territorial. Este tipo de actividades económicas entran en contradicción con la manera como las comunidades plantean y construyen su relación con el territorio. Reiterando el argumento que se ha venido exponiendo a lo largo del texto, se expresa una disputa entre racionalidades encontradas frente a la forma que se vive y percibe el territorio, ya sea como recurso, o como lugar de vida y encuentro. Es por esta razón que el agua, el ambiente, la seguridad y la soberanía alimentaria, la equidad entre los géneros, ocupan un lugar importante en la reflexión.

## Conflictos por tierras

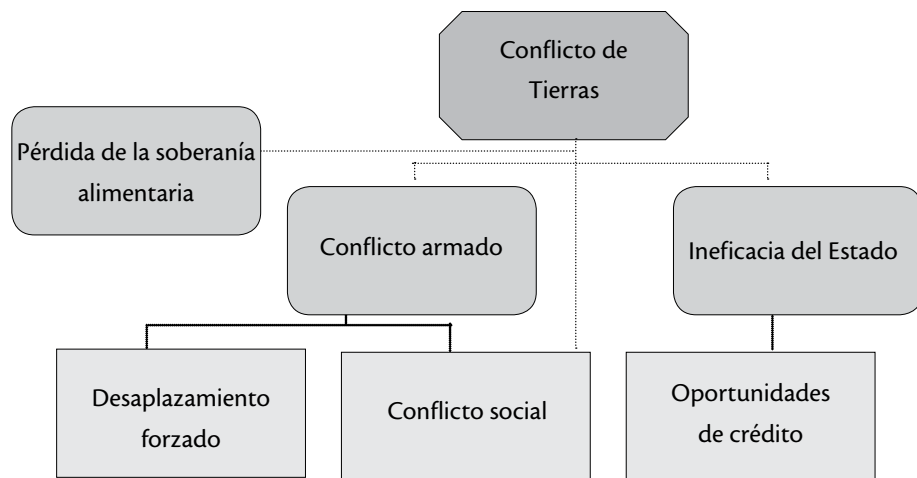
### *Los proyectos agroindustriales en los Montes de María*

“Las tierras de los Montes de María ya tienen valor ¿por qué? Porque las tienen los que las tienen. En mi territorio las tierras las compraron a cien mil y a doscientos mil pesos, una hectárea vale setenta millones de pesos ahora.” Testimonio de un hombre joven, miembro de una organización de campesinos de Las Palmas (Relatoría del Taller Local de los Montes de María, realizado en Mahates el 6 y 7 de noviembre de 2011).

23 Esta integrado por Fecodemigua, Asociación de Cabildos Indígenas del Sur de La Guajira, AACIWASUG, Movimiento Fuerza de Mujeres Wayuu, Comité de residentes de Cañaverales, Reclame Guajira y Sintracarbón.

El conflicto por tierras es central para explicar la dinámica de los conflictos territoriales en la zona de los Montes de María. En efecto, para los líderes y lideresas constituye el eje central de las disputas en la región. El despliegue de proyectos agroindustriales, especialmente de palma y banano, ha estado acompañado de procesos de despojo violento de los territorios y ha direccionado el uso del suelo hacia los monocultivos, poniendo en peligro la soberanía alimentaria de los territorios. Adicional a estos elementos, los nuevos usos de la tierra han tendido a jornalizar el trabajo del campesino, limitando sus posibilidades para desarrollar actividades económicas autónomas.

**Diagrama 4. Conflictos por tierras en Montes de María**



Fuente: Relatoría Taller local Montes de María realizado en Cede Campo, Mahates (Bolívar) el 6 y 7 de noviembre de 2011.

La relación dialéctica entre conflicto armado y conflictos sociales es fundamental a la hora de construir el análisis sobre el tema de tierras en la esta región, porque el movimiento campesino de los Montes de María ha sido duramente golpeado en esta reestructuración territorial. Según datos suministrados por los participantes en los talleres, en la región se perpetraron 56 masacres, casi cuatro mil asesinatos políticos y fueron desplazadas doscientas mil personas. En el escenario actual, los grupos paramilitares continúan ejerciendo un importante control territorial, pese a la constitución de una zona de consolidación en el territorio por parte del Estado colombiano.

La importante presencia paramilitar en la región es responsable de la criminalización de la protesta social, que busca contener las demandas por el retorno y la restitución de tierras que lideran centenares de campesinos y campesinas montemarianas víctimas del despojo<sup>24</sup>.

Este conflicto de tierras, que ha marcado la historia reciente de los Montes de María, es un eje importante para el análisis de la orientación de la política de desarrollo rural del Estado colombiano, especialmente, del gobierno de Juan Manuel Santos. En efecto,

24 En los dos últimos años fueron asesinados los líderes Antonio Mendoza Morales, concejal del Polo Democrático Alternativo y presidente de la Asociación de Desplazados de los Montes de María, ASODEMA, en el municipio de San Onofre, Sucre, el 1 de julio de 2011; Eder Verbel, el 11 de marzo del 2011 y Rogelio Martínez, el 18 de mayo de 2010.

en el seno de las organizaciones campesinas de la región ha surgido un importante debate en torno a los límites y las posibilidades que representan las zonas de reserva campesina para resolver el conflicto de tierras. Para algunos líderes y lideresas populares las zonas permiten resarcir a las comunidades por las afectaciones generadas por el conflicto, y les garantizarían unas prácticas económicas autónomas; para otros líderes, esta figura no constituye más que otra forma de despojo legalizado que le conviene a la actual estrategia de desarrollo rural; y, finalmente, para otros líderes y lideresas, aunque la figura puede ser buena, bajo las actuales condiciones de conflicto las zonas no tendrían un óptimo desarrollo. Los siguientes relatos recrean dicha tensión,

“Y hoy en día que se nos ha venido el conflicto, no es el mejor momento. Por ejemplo, la Zona de Reserva Campesina no es mala pero llega en el peor momento, la restitución de tierras llega en el peor momento. Lo que en el fondo no es malo, pero llega cuando hay un conflicto latente y eso va a generar un conflicto pero más tecnificado, eso es lo que nosotros miramos y tenemos que entender sobre eso, es decir los Montes de María son territorio y actores, distintos actores, varios intereses: interés de la palma africana, interés del cacao, de la madera... cada cuál va a jalar pa' su lado, son diferentes actores y este problema va a seguir” (Indígena, Relatoría del Taller Local de los Montes de María, realizado en Mahates el 6 y 7 de noviembre de 2011).

Relato líder campesina,

“Nuestro territorio es un territorio muy particular, conflictivo (...) después de haber analizado queda difícil que aquí se implemente una Zona de Reserva Campesina. Lo decimos porque la propuesta del gobierno es implementarnos una ZRC (...) el suelo de la montaña que se lo van a dar a los campesinos para que siembren yuca, ñame, plátano, es un suelo que no es apto para eso. Entonces nosotros, después de analizar esto, propusimos al gobierno... bueno antes de eso investigamos ¿qué beneficios trae una ZRC? Y a nosotros nos contaron que evita la concentración de la tierra, que le devuelve el territorio al campesino y nosotros, bueno, entonces que nos devuelvan el territorio que nosotros queremos que es el territorio, de la parte baja que es donde se sembraba el arroz, el territorio que hoy está habitado en palma. Pero resulta que el gobierno no quiere devolver ese territorio porque es un territorio que le generaría a ellos un conflicto, no a nosotros, porque la ZRC tiene que responderle a los campesinos con lo que los campesinos quieren, pero el gobierno no se quiere meter en eso porque ahí están sus intereses (...) el gobierno nunca pensó darle una ZRC a los campesinos para la producción de alimentos, sino dar a los Montes de María una Zona de Reserva Agroindustrial” (Mujer joven de una organización campesina de la parte de Bolívar en los Montes de María, Relatoría del Taller Local de los Montes de María, realizado en Mahates el 6 y 7 de noviembre de 2011).

Un hombre mayor, antiguo líder de la ANUC señala,

“¿Qué nos queda ahora? Trabajar con eso, con eso no quiero decir que nosotros somos

santistas, no, pero tenemos que aprovechar las propuestas que el gobierno está dando, tenemos que presentar las propuestas que nosotros en verdad queremos (...).”

Tenemos entonces que existe una diversidad de posiciones al interior de las organizaciones campesinas de base sobre el tema de la zona de reserva campesina en los Montes de María. Las dos posiciones que se perfilan plantean un desafío al proceso organizativo y articulador de los procesos de resistencia popular en la región. De aquí que de la manera como se logre dirimir esta situación surge un elemento importante para pensar procesos articulados de los actores populares frente al proceso de restitución de tierras y reordenamiento de los territorios rurales.

### ***El eje articulador de los procesos populares en el Caribe: territorio, identidad y cultura***

El ejercicio de definición de un eje de articulación en la región Caribe concitó una reflexión muy valiosa en torno a la manera como los diversos procesos organizativos (indígenas, afrodescendientes, campesinos, pescadores) concebían el territorio. Desde los inicios mismos del proceso del ONP las organizaciones manifestaron que sus luchas giraban en torno a la defensa y permanencia en sus territorios.

“Como miembros de la organización Suliwou Laulayu soñamos con un territorio libre de explotación minera, con la construcción de un plan de vida que oriente el destino de nuestras comunidades, con una organización fuerte e incluyente en donde estén representadas todas las comunidades que hoy hacen parte de los territorios no resguardados del municipio de Riohacha conviviendo en un clima de armonía, paz y tranquilidad, haciendo uso de nuestra autonomía y desarrollando proyectos productivos autosostenibles. Soñamos con la erradicación del analfabetismo y la ignorancia, con la comprensión y respeto de los arijunas y otras organizaciones. Soñamos con el posicionamiento de nuestro proceso organizativo a nivel local, regional y nacional, con la recuperación y fortalecimiento de nuestro sistema cultural” (Relatoría Taller Subregión Guajira realizado el 18 y 19 de febrero de 2012 en la Ranchería Brisas del Mar-Riohacha. Página 6).

Se configura así el territorio como el eje central que puede potenciar y materializar procesos organizativos conjuntos en la región Caribe. Sin embargo, se destaca que es el territorio entendido en tanto expresa los procesos identitarios y culturales que definen las maneras como las comunidades se apropian de sus espacios. En este sentido, el eje de articulación es: tierra, territorio, identidad y cultura.

Diagrama 5. Articulación y priorización de conflictos en la región Caribe



Fuente: Presentación región Caribe, Taller nacional, Marzo 10 y 11 de 2012

El carácter articulador de dicho eje radica en la posibilidad de cruzar las múltiples dimensiones que cruzan los conflictos priorizados, esto es: problema de la tierra, SSAA, protección ambiental, explotación del trabajo, la satisfacción de mínimos vitales, entre otros. El componente identitario y cultural que dota de especificidad al eje se potencia en el encuentro entre el mundo rural del campesino, el mundo marino del pescador y la cosmovisión india y afrocolombiana.

De manera particular, se quiere hacer mención al papel que cobra la mujer en este proceso de articulación, en tanto es entendida como actor protagónico de la pervivencia cultural. Al respecto, es bastante ilustrativa esta caracterización de las mujeres wayúu,

“En la historia del departamento, la mayoría de líderes han sido mujeres. En la cultura nuestra, el hombre wayúu cumple un papel fundamental dentro de un territorio. En los conflictos internos que hemos tenido, la que sale a la ciudad ha sido la mujer; el hombre no porque debe estar mantenido en pie de lucha defendiendo su territorio. Entonces la mujer wayúu ha tenido un papel fundamental. Quienes ejercieron liderazgo han sido las mujeres, en las guerras, porque salen, por eso ha sido más fácil el acceso de la mujer a las instituciones públicas, a las relaciones. La mujer wayúu es la base, somos las que parimos, somos las que gestamos; el wayúu, el araura es el jefe que coordina, que hace el mando, igual la mujer es la base de él, es la familia, porque el wayúu da familia a otra familia” (Relatoría Taller Subregión Territorio Wayuu realizado el 22 y 23 de febrero de 2012 en la Ranchería Tarourumana- Maicao. Página 7).

## **Los conflictos en la región Suroccidente: Cauca y Nariño (Costa Pacífica y Norte del Cauca, Cordillera, Macizo colombiano, Nudo de los Pastos), Caquetá (zonas norte, centro y sur), Putumayo (alto-medio-bajo)**

*Vemos a las mujeres avanzando de un lenguaje del silencio a un lenguaje más visible, es como una liberación por su dignidad, como haciendo más presencia, renunciando a ocultarse y esa presencia va en contraste de visibilizarse más allá de ser buena esposa, buena madre. Hoy podríamos hablar cómo unas sujetas que están decididas a crecer y a crear un sujeto más político pero alrededor de la defensa de su dignidad.*

Una caracterización del proceso organizativo del suroccidente colombiano exige tener en el horizonte de análisis dos componentes centrales: uno que explica el proceso de resistencia desde la historicidad ancestral y, otro, que invita a una reivindicación autónoma en términos de la lucha por la tierra y el desarrollo alternativo. Los procesos de lucha social de las comunidades indígenas del Cauca, Caquetá y Putumayo, de la lucha campesina en los extensos departamentos del sur del país, de la resistencia afro del Cauca y del Nariño, así como de la movilización pedagógica y femenina del Nariño, recrean esta cuestión.

El movimiento del sur evoca entonces unos sentidos de territorialidad que refieren a sentidos históricos y prácticas simbólicas de apropiación y uso de la tierra.

### ***El mapa de los conflictos territoriales***

El control territorial que ejercen los grupos armados en la región del suroccidente, ya sea por el carácter geopolítico o geoeconómico estratégico, la configura como una de las regiones del país más conflictivas y con unos altos índices de la criminalización de la protesta social. De las 14 categorías de conflictos construidas en el ONP, en el suroccidente se destacan: conflicto armado, narcotráfico, minería, hidrocarburos, infraestructura y tierras. Es necesario mencionar que buena parte de los conflictos minero energéticos y por narcotráfico expresan directamente conflictos ambientales y amenazas a la SSAA.

Siguiendo la estrategia metodológica utilizada en las regiones anteriores, a continuación recogemos apoyados en un ejercicio de geo-referenciación participativo los conflictos identificados en la región Sur occidente<sup>25</sup>, la información se sistematiza en tablas identificando el tipo de conflicto (de acuerdo a las categorías señaladas), la manera como se enuncia el conflicto en los territorios lo cual hemos denominado sub categoría y su ubicación municipal.

Uno de los elementos altamente problemáticos para la dinámica del conflicto armado es el asociado con la militarización llevada a cabo por la fuerza pública y el despliegue de su infraestructura militar. De igual modo, la presencia y acción de los neoparamilitares e insurgencia es responsable del alto nivel de conflictos armados.

25 Los mapas que se muestran en las tablas que van a continuación contienen una serie de círculos que indican según su tamaño y número la cantidad de conflictos identificados sobre cada uno de los temas, así como el municipio en el cual fue identificado según su posición en el mapa.



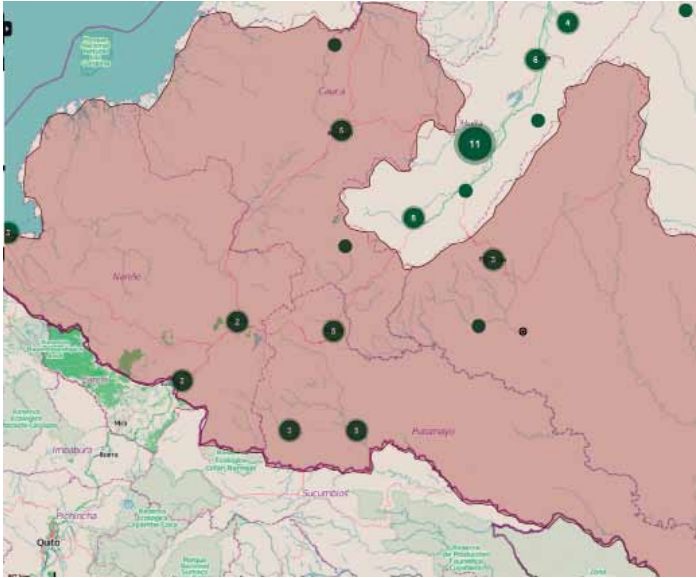
Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflicto y actores armados	Confrontación armada	Caldono, Caloto, Corinto, Puerto Tejada, Santa Rosa, Toribio (D. del Cauca); Florencia (D. Caquetá)
	Criminalización y persecución a líderes	Suárez (D. del Cauca)
	Presencia neo paramilitares	Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Orito, Villa Garzón (D. Putumayo); Argelia, Balboa, Bolívar, Buenos Aires, Caloto, Corinto, El tambo, Inza, Jambaló, Morales, Patía, Páez, Piamonte, Popayán, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio (D. del Cauca); Barbacoas, Cumbitarra, El Charco, El Rosario, Francisco Pizarro, Guachacal, Ipiales, La Llanada, Leiva, Linares, La Tola, Los Andes, Mallama, Manguí, Mosquera, Olaya Herrera, Pasto, Policarpa, Pupiales, Roberto Payan, Samaniego, Santa Barbara, Tumaco, Tuquerres (D. Nariño); San Vicente del Caguán, Puerto Rico (D. Caquetá)
	Presencia guerrilla	Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Orito (D. Putumayo); Argelia, Almaguer, Balboa, Cajibío, Patía, Páez, Piamonte, Santa Rosa, San Sebastián (D. del Cauca); Samaniego (D. Nariño); Florencia, San Vicente del Caguán, La Solita, Albania, Valparaiso (D. Caquetá)
	Infraestructura y programas de militarización	Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Santa Ana, Villa Garzón (D. Putumayo); Almaguer, Patía, San Sebastián, Toribio (D. del Cauca); Guchavez, Piedra ancha, Tumaco (D. Nariño); San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello, Cartagena del Chairá, El Paujil, Solano (D. Caquetá)
	Bases estadounidenses	Puerto Asís, Santa Ana (D. Putumayo), Toribio (D. del Cauca)
	Masacres	Buenos Aires, Suárez (D. del Cauca)
	Minas antipersonales	Samaniego
	Presencia de actores armados	Popayán (D. Cauca); El Doncello, San José de Fragua (D. Caquetá)
	Corredor actores armados	Argelia, Almaguer, Bolívar, Buenos Aires, Morales, Patía, Santander de Quilichao, Santa Rosa, San Sebastián (D. del Cauca)
	Presencia del ELN	El tambo (D. del Cauca)
	Corredor comercialización de armas	Miranda, Puerto Tejada (D. del Cauca); Tumaco (D. Nariño)
	Presencia FARC	Morales (D. del Cauca)
	Militarización	Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Puente Internacional, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Santa Ana, El Tigre, Orito (D. Putumayo); Almaguer, Guapi, Patía, San Sebastián, Toribio (D. del Cauca); Chirimbi, Guchavez, Jardines de Sucumbíos, Mallama, Policarpa, Ricaurte, Samaniego, Santa Cruz, Tumaco, Tuquerres, Cabo Manglar (D. Nariño); Florencia, Puerto Rico (D. Caquetá)

Mapa 15. Conflictos por narcotráfico e infraestructura región Suroccidente

Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por narcotráfico y cultivos de uso ilícito	Fumigaciones	Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asis, Puerto Leguizamo, Puerto Guzmán (Putumayo); Balboa, Buenos Aires (Cauca); Barbacoas, Mangui, Tumaco (Nariño); Cartagena del Chairá, Montañita, San José de Fragua, Albania, Valparaíso (Caquetá).
	Narcotráfico	San Miguel, Puerto Asis, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Santa Ana, El Tigre (Putumayo); Cajibío, El Tambo, Morales, Suárez (Cauca); Barbacoas, El charco, Mangui, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, Samaniego, Tumaco, Tuquerres (Nariño); Cartagena del Chairá, San José de Fragua (Caquetá).
	Cultivos de uso ilícito	Puerto Caicedo, El Tigre (D. Putumayo); Balboa, Bolívar, Buenos Aires (Cauca); Curillo, La solita, Albania, Valparaíso (Caquetá).
	Corredor y comercialización de narcóticos	Buenos Aires, Cajibío, Caldon, El Tambo, Inza, Miranda, Páez, Puerto Tejada, Suárez, Toribio (D. Cauca); Barbacoas, Mangui, Tumaco (D. Nariño); Montañita
	Consumo de droga y disputa por el control del negocio	Popayán (Cauca).
	Micro tráfico	Pasto (Nariño); Florencia (Caquetá).



Conflictos por infraestructura	Infraestructura vial políticas públicas (Plan de Desarrollo)	San Miguel, Puerto Asis, Mocoa (Putumayo); Popayán (Cauca); Ipiales, Pasto, Tumaco (Nariño); Florencia (Caquetá).
	Infraestructura petrolera	Puerto Asis, El Tigre, Orito
	Infraestructura energética	Buenos Aires



Los conflictos por minería están asociados con la explotación de oro, carbón, uranio, esmeraldas, coltán, mármol y cobre. Por su parte, los conflictos por hidrocarburos se relacionan con procesos de exploración y explotación de petróleo en territorios indígenas y por malas condiciones laborales.

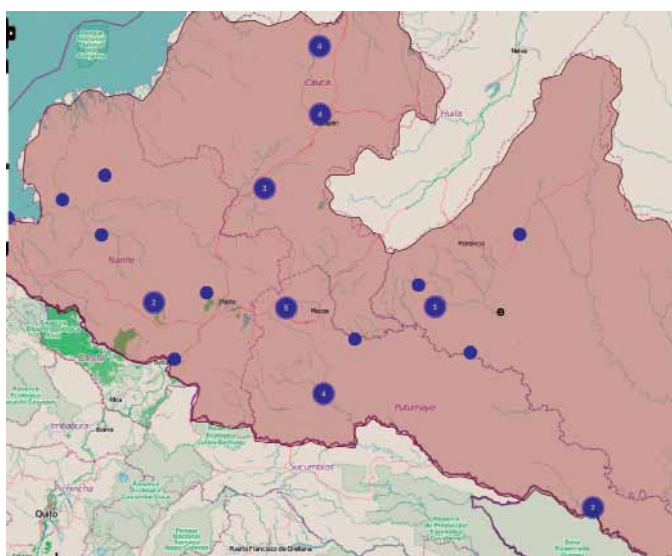
Frente a los conflictos por tierras se destaca su vínculo con los monocultivos de palma aceitera y caña para la producción de agrocombustibles, así como proyectos de explotación forestal y la intensificación de la ganadería extensiva, especialmente, en municipios del departamento del Caquetá.

Un cruce entre las dimensiones de análisis de conflictos identificadas como estratégicas en cada unas las regiones en las cuales el ONP desarrolla su proceso, devela que los temas minero-energéticos, agroindustrial e infraestructural, se constituyen en componentes centrales de los conflictos territoriales en Colombia. En efecto, como se señaló al inicio de este apartado, la estrategia de reprimarización económica sobre la que se ha montado la propuesta de desarrollo del país y que implica una redefinición del modelo de desarrollo rural, ayuda a explicar en buena parte la dinámica de los conflictos contemporáneos.

El conflicto interno armado es también importante para el análisis de los conflictos, ya que el control ejercido por los grupos armados en los territorios plantea desafíos a los procesos que adelantan, tanto las organizaciones sociales populares, como los grupos económicos y políticos en el poder. En efecto, la acción de las guerrillas, los paramilitares e incluso las fuerzas armadas muchas veces inducen a cambios en las prácticas económicas y políticas en las diversas regiones del país.

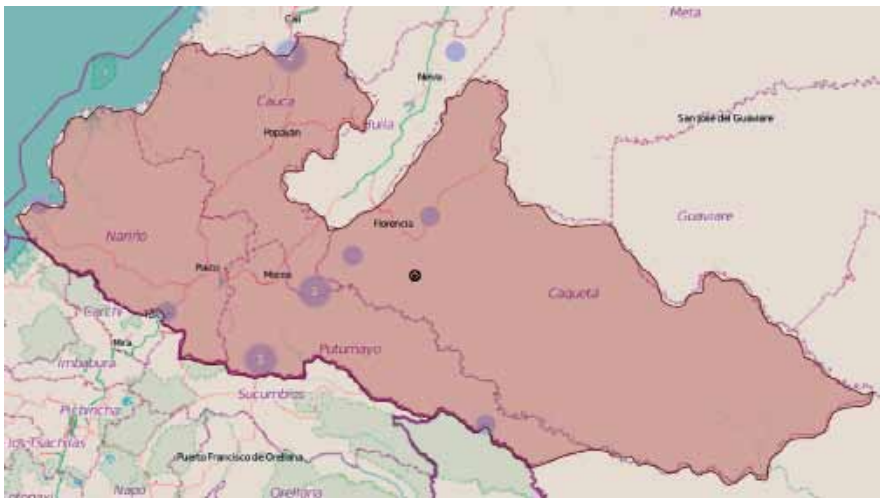
Teniendo como marco de referencia estas lecturas iniciales y parciales, sobre los conflictos en cuatro regiones del país, se entra a estudiar de manera más detallada cuáles son los conflictos que han sido priorizados en la región y el porqué de su priorización.

**Mapa 16. Conflictos por minería e hidrocarburos en la región Suroccidente**

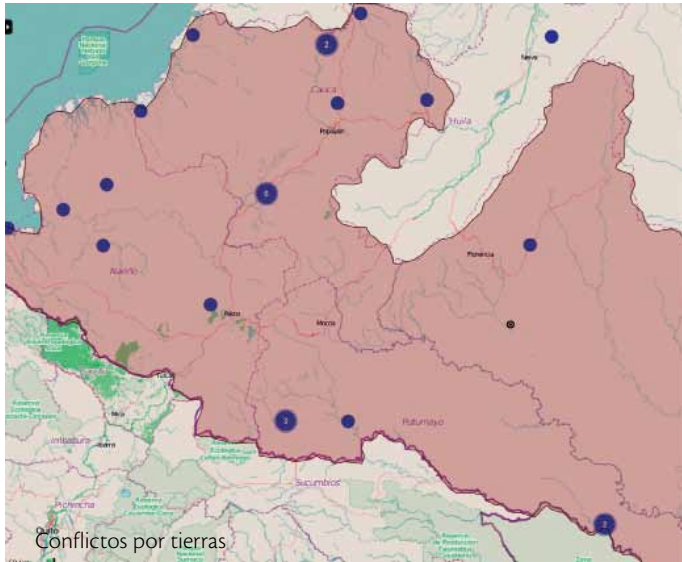


Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio	
Conflictos por minería	Oro	Puerto Asís, San Miguel, Puerto Leguizamo, San Francisco, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Orito, Mecaya, (Putumayo); Bolívar, Buenos Aires, Cajibío, El Tambo, Morales Popayán, Patia, Suárez (Cauca); Barbacoas, Guachavez, Jardines de Sucumbíos, Mangui, Piedra ancha, Roberto Payán Santa Barbara, Tuma-co (Nariño); La solita, Albania, Valparaiso, Curillo, El Doncello (Caquetá)	
		Coltán	Puerto Asís, San Miguel (Putumayo)
		Minería (oro, marmol, cobre, uranio. Explotación de fuentes hidricas.	San Francisco
		Carbón	Patia, Timba (Cauca)
		Uranio	Popayán
		Uranio	Curillo
		Esmeraldas	San José de Fragua

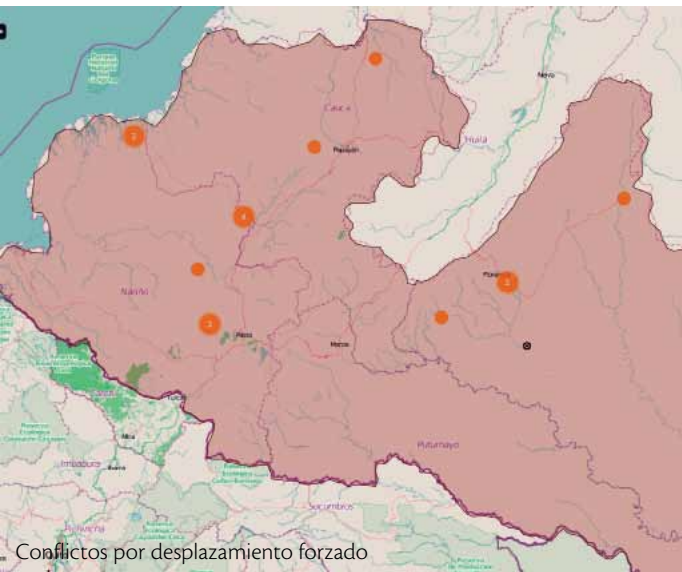
Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por hidrocarburos	Hidrocarburos	Valle de Guamez, Puerto Guzmán, Villa Garzón, Puente internacional, Puerto Leguizamo, Puerto Asís (Putumayo); Buenos Aires, Puerto Tejada (Cauca); Jardines de Sucumbíos, Tuma-co (Nariño); Curillo, San José de Fragua, El Doncello (Caquetá)



**Mapa 17. Conflictos por tierras y desplazamiento forzado en la región suroccidente**



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por tierras	Monocultivos	Valle del Guamez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, La Hormiga (Putumayo); Balboa, Bolívar, Guapi, La sierra, López de Micay, Puerto Tejada, Sucre (Cauca); Barbacoas, Mangui, Roberto Payan, Santa Barbara, Tumaco (DNariño)
	Explotación forestal	Orito, Mecaya (Putumayo); Cajibío (Cauca)
	Conflictos territorios étnicos	Belalcazar, Buenos Aires, Patía, López de Micay (D. Cauca)
	Ganadería extensiva	El doncello (D. Caquetá)



Tipo de conflicto	Subcategoría	Municipio
Conflictos por desplazamiento	Desplazamiento	San Miguel (D. Putumayo); Argelia, Balboa, Caloto, El Tambo, Guapi (D. Cauca); Cumbitarra, El Charco, El Rosario, Leiva, Olaya Herrera, Policarpa, Samaniego, Santa Barbara (D. Nariño); San Vicente del Caguán, Montañita, San José de Fragua (D. Caquetá)
	Receptor de Población	Florencia

### **Los conflictos priorizados en la región Suroccidente**

El proceso de exploración y explotación minero-energética desarrollado en el Suroccidente colombiano durante la última década es un elemento importante a la hora de aproximarse al análisis de los conflictos en la región. La contaminación ambiental, la militarización territorial y el despojo de tierras que ha caracterizado este proceso, ha impulsado una fuerte resistencia social popular.

En este mismo sentido, la fuerza que ha cobrado el fenómeno de la siembra de cultivos de uso ilícito y de la agroindustria, en especial, de la palma, ha activado un número importante de conflictos en las comunidades, que ven estos megaproyectos como un desafío para garantizar su SSAA. Aunado a estos elementos, la disputa de los diversos actores armados por el control de este territorio ha impreso un grado más alto de complejidad a la dinámica regional.

Atendiendo a la centralidad que ocupan estos componentes para comprender los conflictos en el sur occidente del país, las organizaciones sociales populares participantes del ONP priorizaron los siguientes conflictos.

**Tabla 4. Conflictos priorizados en el Suroccidente del país**

Tipos de conflictos	Conflictos priorizados
Narcotráfico	1. En la Costa Pacífica: Guapi, Timbiquí, López de Micay.
	2. Macizo Colombiano: Sucre, Bolívar, Tambo y Argelia.
	3. Subregión del Sanquianga – Nariño.
	4. Tumaco.
	5. Mayasquer, Cumbal.
	6. Subregión de Ricaurte.
Minero-energéticos	7. Explotación de uranio, coltán, petróleo en San Vicente del Caguán.
	8. Explotación de petróleo y extracción de oro en el río Orteguzaza-Caquetá.
	9. Explotación de petróleo y oro en Curillo
	10. Conflicto por explotación minera en Buenos Aires y el corredor del Naya en el Cauca.
	11. Conflicto por explotación minera en Zona de la cuenca del Patía: Mercaderes y Patía en el Cauca.
	12. Conflicto por explotación minera en la zona del Pacífico del Cauca.
	13. Conflicto por explotación minera en Samaniego y Guachaves- Nariño.
	14. Conflicto por explotación minera en el eje de Barbaças con influencia de Roberto Payán y Magüí- Nariño.
	15. Conflicto por explotación minera en La Llanada, Los Andes, Sotomayor, San Lorenzo, Arboleda- Nariño.
	16. Conflicto por explotación minera Jardines de Sucumbíos - Nariño.
	17. Hidrocarburos (petróleo): en los municipios de San Miguel, Orito, Villa Garzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís- Putumayo.
Tierras - Infraestructura	18. Monocultivos y agro combustible en Puerto Tejada, Villa Rica, Miranda, Padilla y Valle del Patía.
	19. Conflicto interétnico: Buenos Aires y región del Naya.
	20. Conflicto por tierras y territorios: Infraestructura. Valle de Sibundoy. Variante Pasto-San Francisco-Mocoa.
	21. Serranía de Chiribiquete y proyecto REX La Chorrera – Florencia.

A continuación se presenta una caracterización más a profundidad de algunos de los conflictos priorizados en esta fase del proceso.

## Conflictos minero-energéticos

### *Conflictos y concesiones mineras en el departamento de Nariño*

*“Policarpa, Cumbitara, Leiva, El Rosario, parte de Santa Bárbara de Iscuandé en Nariño, y Argelia, Balboa y Guapi en el Cauca, vemos claramente que el conflicto es por la minería. Estamos enterados que existen solicitudes de concesiones mineras de cobre y oro solicitadas por la Anglo American”. Mujer afrodescendiente– Policarpa.*

El tema minero también ocupa un lugar importante a la hora de explicar la dinámica de la conflictividad territorial en el departamento de Nariño. La explotación que se ha desarrollado a gran escala en varios municipios (Los Andes, Samaniego, Guachaves, La Llanada, Providencia, Arboleda, Barbacoas, Roberto Payán, Magüí, Payán, Policarpa, Cumbitara, Leiva, El Rosario, Santa Bárbara de Iscuandé y Tumaco) principalmente por parte de las empresas trasnacionales, particularmente, la AngloGold Ashanti, se ha constituido en un eje importante de la disputa. Un de las razones de la disputa está en que, por una parte, la minería tradicional a pequeña escala, bajo la modalidad del bateo, que se había constituido históricamente en un eje central sobre el cual se construyeron las dinámicas económicas y culturales de los municipios, hoy se ve frenada por las nuevas lógicas de la explotación. En el siguiente mapa se pueden observar los polígonos mineros de la trasnacional anteriormente citada.

Como se puede apreciar en el mapa 18, las cordilleras andinas son territorios estratégicos para la explotación minera por parte de la empresa sudafricana.

“Ahorita está muy difícil la sacada del oro. Imagínese cuando había el tesoro uno nomás bajaba y escarbaba y ya hacia su jornal, no se mortificaba porque antes con \$12.000 pesos que valía un adame, tenía remesa para un mes. Ahora para conseguir los \$12.000 pesos tiene que arar bastante, y ahora para hacerse una remesita de mala muerte tiene uno que conseguirse \$200.000 o \$300.000 pesos porque las cosas en Barbacoas son muy caras. Un atado de cebolla vale \$10.000 pesos, un balde de papas vale \$8.000 pesos, le dan 2 tomates por \$1.000 pesos o cuando está a buen precio te dan hasta cuatrico. El oro está muy agotado y para hacerse semanalmente la tapa de 4 adames de oro se debe buscar pedazos vírgenes para que a uno le puedan pagar bien”. Entrevista a Mujer afro, Representante de la minería de Barbacoas (Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Mapa 18. Polígonos mineros de la Anglo Gold Ashanti 2010



Fuente: Julio Fierro (2010), la minería en Colombia: aspectos globales, geopolítica y problemática local. Universidad Nacional. <http://www.slideshare.net/TatianaMaldonado/julio-fierro-morales-foro-reclame>

Como puede apreciarse, el impacto es muy fuerte pues no solo implica un mayor desgaste físico de las mineras y los mineros para encontrar el recurso dadas las transformaciones generadas por la mega minería, sino también por los efectos que tiene en términos alimentarios, tal como lo destaca la mujer en su relato. Es importante tener presente el lugar de donde proviene la reflexión sobre la alimentación, desde las mujeres, quienes son las que regularmente, además de desarrollar actividades económicas por fuera de su casa para contribuir al sostenimiento de la familia, son las responsables de procurar y preparar el alimento diario en su hogar.

También se destacan las profundas afectaciones ambientales y humanas que esta actividad genera.

En el caso de Samaniego, Guachaves, la Llanada, Providencia, son zonas que prácticamente ya están dadas en concesión. En Samaniego son 1.995 hectáreas destinadas a la explotación de oro y manganeso, presentándose el desplazamiento. Muchos gobernantes de los municipios piensan que les va a llegar plata, pero ¿a costa de qué? La explotación a cielo abierto implica la construcción de grandes piscinas de agua con químicos que producen lluvias ácidas. En Samaniego se viene dando y en

los municipios aledaños también (Hombre mestizo, Samaniego. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

En efecto, dos de los ejes sobre los que se ha destacado buena parte de la reflexión en los talleres de cara a los impactos de la explotación de oro, son el tema del agua y del conflicto armado. El agua, por las lógicas de privatización en su gestión y de contaminación, las dos asociadas entre otros con los requerimientos de la megaminería, y el armado por las dinámicas que confrontación que se dan en esos territorios.

“En el municipio de Arboleda de la micro cuenca Mazamorra donde acaba de llegar el proyecto Mazamorra Gold de la Anglo Gold Ashanti. Después de participar en un encuentro de acueductos a nivel nacional en Cartagena, donde encontramos en Arboleda la privatización del agua y a los acueductos comunitarios les quitan la autonomía en el manejo, de tal manera que el control del recurso se haga por empresas manejadas por el Estado. Nos hemos afianzado en propuestas basadas en movilizaciones, y ustedes por los medios de comunicación se dieron cuenta de lo que tocó hacer porque se fueron en contra de la población civil que no está de acuerdo con la minería. A través de la superintendencia de aguas veremos un revolcón para el pueblo campesino, nos dejarán sin tierras, sin agua y sin nada. Tenemos que concientizar, aunque estamos en la mira con amenazas para que no nos metamos en esa situación. Las tensiones más graves se presentan a causa de la minería y la privatización del agua. Este parece ser un mayor problema que la minería, ya que si las minas contaminan el agua con estas iniciativas estamos cerca de perder el líquido vital ya que se convierte en un negocio” (Hombre campesino, Arboleda Berruecos, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

La reflexión anterior, al igual que las expresadas por líderes y lideresas de la región Caribe, empiezan a dejar entrever cómo el agua se constituye en un eje importante de articulación a la hora de pensar las disputas que se viven en los diferentes territorios del país. Para el caso específico de la relación dialéctica entre conflicto armado y conflicto minero, encontramos los siguientes relatos,

“Los muertos en Barbaocoas no se cuentan porque hay miedo, no se dice cuántas masacres hay porque se opusieron algunas juntas de los consejos comunitarios para que entraran las máquinas retroexcavadoras, que entraban por la misma carretera por donde no puede nadie entrar y que las administraciones locales les estaban pagando 20 millones sólo por dejarlas pasar, habiendo más de 15 retroexcavadoras nuevas. Hubo muertos donde descuartizaron y dejaron los cadáveres en una lancha. Eso solo se sabe porque a alguna persona se le ocurrió contarlos. Entonces cabe preguntarse: ¿todo esto pasa porque el Estado es malo, pero hasta qué punto también nosotros estamos aguantando?” (Mujer afrodescendiente, Proyecto Comunidades Negras. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

“Ocurre que los lugares donde hay conflicto minero están en conflicto y han quedado restos de granadas, de balas y hay niños y niñas que han sido víctimas de los restos de municiones sin explotar, pero también están instalando minas quiebra patas cerca de los lugares donde hay minería. La semana pasada 5 niños en el barrio la Playa, en Tumaco, encontraron un artefacto que no sabían que era, lo tocaron y un chico de 16 años explotó, un niño de 12, de 14 y otro de 10 años estaban ahí. ¿Qué dijo la gente?, que no se preocupen porque ellos deben ser de los paramilitares, entonces no hay que atenderlos. Esa fue la respuesta de algunas de las autoridades frente al hecho, hasta ese punto han llegado las cosas” (Mujer afrodescendiente, Proyecto Comunidades Negras. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Como se puede apreciar en las anteriores citas, la explotación minera en la región tiene unos vínculos importantes con la dinámica armada, claro está, sin pretender afirmar que las lógicas de la confrontación en la región se explican unívoca y simplemente por el tema minero. No obstante, llama particularmente la atención que algunas de las masacres que se han presentado en municipios mineros las expliquen las comunidades desde la lógica de la criminalización de la protesta social contra esta actividad económica.

Es claro que en esta región el conflicto interno armado está asociado con la dimensión geoeconómicamente estratégica en términos de la riqueza minero-energética, -y en la cual se ha tendido a vincular grupos paramilitares con empresas mineras-, y de cultivos de coca para uso ilícito, y el tráfico del alcaloide por el océano Pacífico. También por su dimensión geopolítica en términos de territorios de corredores estratégicos para los actores armados.

Otro componente importante de la reflexión de cara a los conflictos mineros está vinculado con la venta de tierras y proletarización del pequeño propietario. Se ha asistido, como lo afirma un líder del magisterio, a un cambio en los dueños de la propiedad y a una tendencia a que los antiguos dueños pasen a ser simples trabajadores en la mina,

“En Samaniego confluyen todos los actores armados y todas las fuerzas de inteligencia del gobierno. Las tierras del lado montañoso todas pertenecen a gente que no es oriunda del municipio, lo que eran dueños de las tierras pasaron a ser trabajadores” (Hombre mestizo, Samaniego, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Esta situación es particularmente grave en términos de SSAA, pues este tipo de transformaciones en la tenencia de la tierra están asociados regularmente a una tendencia a la caída en los cultivos de pancoger, que son los que soportan buena parte de la dieta alimenticia de los pobladores.

En términos de la resistencia social popular en contra de la minería se destaca el proceso que se desarrolla en los municipios de San Lorenzo y Arboleda, que se articula con el Comité de Integración del Macizo Colombiano -CIMA- para denunciar

los impactos de la megaminería que está desarrollando la empresa Gran Colombia Gold en la cuenca del valle del Patía. Pese a estos procesos, es necesario destacar que las dinámicas de la resistencia deben leerse de cara a la complejidad que las acompaña, esto es, no todos los sectores sociales de base necesariamente están articulados a la lucha en contra de la megaminería, ni ven en esta una amenaza. Al respecto, es bastante ilustrativo el relato de un maestro que hace parte del sindicato del Magisterio,

“El principal conflicto es el conflicto minero-ambiental, involucrando al gobierno con sus brazos armados, los campesinos, guerrilla, metiendo al Magisterio porque en el municipio de los Andes es el que está defendiendo los recursos naturales principalmente el agua y del oro. La presencia de la Anglo Gold en Los Andes es más lesiva y perjudicial que los cultivos ilícitos. En primer lugar, llegaron a dividir a nuestras familias y a los trabajadores. El municipio de Los Andes ha tenido una tradición minera por naturaleza, y lo que me llama la atención es que los mineros, que son quienes van a quedar más afectados no meten la cuchara. Hubo un grupo de campesinos en la vereda San Francisco que están organizados y donde el Magisterio ha entrado a oxigenar y a apoyar. Teníamos programada una marcha con delegados del municipio pero el día anterior explotó una bomba. De pronto me alegraba porque ese día llegaron los de la Anglo Gold a seguir explotando, pero nos dijeron que si marchábamos éramos los primeros en ser encarcelados. Se han dado el lujo de pagar informantes como policías, hasta en la misa nos van a filmar. Si no se ha visibilizado, yo estoy regando el manifiesto. Estamos amenazados, nos dicen que continuemos como maestros, o si no que dejemos la resistencia y callemos, que si seguíamos hablando de la Anglo Gold era como ponernos un revolver en la cabeza. ¿Qué hacer para que el gobierno mire el conflicto en nuestras regiones?, porque en la cordillera, no es posible que todos los días el caudal del Patía aumente con la sangre que derraman nuestros campesinos, nuestros mineros. El recurso que explotan es el oro, el gobierno instaló una base militar” (Hombre campesino, Los Andes. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

### ***Riqueza petrolera y despojo indígena en el Caquetá y el Putumayo***

*(...) La gente ya se está empezando a organizar para dar la pelea, o sea que dentro de poco va a ser grande el enfrentamiento por esa situación, por la lucha de ese petróleo”*

La Agencia Nacional de Hidrocarburos señala la cuenca del Caguán - Putumayo como de las de mayor potencial energético. En efecto, según datos y recomendaciones suministradas en un estudio sobre cartografía geológica realizado por la ANH y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, esta zona es de un elevado interés exploratorio,

“La abundancia de impregnaciones de hidrocarburos, especialmente en los intervalos conglomeráticos de la “Formación Neme” en el sector aledaño a la población de Florencia, confirma la existencia de un sistemas petrolífero activo que conectaría y

daría continuidad a una zona productora de hidrocarburos desde el sector de Piraña al norte del Caguán y el sector de Mary - Toroyaco en la cuenca Putumayo. Uno de los aspectos más relevantes que pueden destacarse de la cartografía geológica en términos de las implicaciones exploratorias, es el hecho de que en el sector intermedio de la cuenca, en la zona de influencia de la población de Florencia, se aprecia claramente en superficie la convergencia entre dos sistemas estructurales de orientación diferente (...) La confirmación de estos dos sistemas en superficie, en la parte intermedia de la cuenca permite proponer un área de alto interés exploratorio ubicada en el subsuelo inmediatamente al sur de la población de Florencia. Es en esta zona, donde los dos sistemas pueden estar convergiendo y donde es posible encontrar trampas asociadas a cualquiera de los sistemas”. (ANH 2009, <http://www.anh.gov.co/media/metodos%20superficie/INFORME.pdf> consultado 6 de Marzo de 2011, Página 61)

La riqueza petrolera de la zona ha sido objeto de exploración y explotación por parte de diversas empresas multinacionales, entre las que se destacan la Emerald Energy en San Vicente del Caguán, Pacific Rubiales en San José de Fragua (proyecto petrolero “Topoyaco Norte”), Canacol Energy en los campos de Tamarin y Cedrela, ubicados en la cuenca del río Caquetá. Para el departamento del Putumayo se encuentran la Gran Tierra Energy en Villagarzón, Colombia Energy en Puerto Asís, la OPA S.A. en San Miguel, entre otras. La presencia de estas empresas es leída por las comunidades como una amenaza para sus territorios,

“Las multinacionales se llevan las regalías, usurpando lo que le corresponde al país. La asignación de regalías está entre el 6% y 10%. A nivel de Caquetá hemos tomado conciencia de los estragos del destroz que conlleva la economía del petróleo. En el primer foro de minería en el Caquetá, observamos que las ganancias por monto de regalías son irrisorias para todo lo que se extrae. La precarización de nuestro departamento ha traído tantas afectaciones como con el fenómeno de la coca. Nuestras aguas y nuestras tierras, nuestra fauna están siendo vulneradas. Es el deber de nosotros cuidar y empoderarnos de lo que van a tener nuestros nietos o los hijos de mis hijos. El problema es pensar en que: ¿es viable o no permitir la explotación del petróleo en nuestros territorios?”. (Mujer mestiza. Taller Florencia, Caquetá. Octubre 21 y 22 de 2011).

Una lectura igualmente negativa y problematizadora frente a la presencia de empresas extranjeras dedicadas al negocio petrolero, es la expresada por organizaciones de jóvenes en el Putumayo,

“Aquí lo que falta es que las organizaciones realmente nos organicemos para reclamar por nuestros derechos. Acá en el Putumayo hay una fuerte explotación petrolera, y es una situación que da tristeza, ver cómo llegan las multinacionales aquí a Colombia como perro por su casa para hacer lo que les dé la gana, a pagar lo que se les ocurre a los trabajadores; a los de la región, les pagan menos que a los de afuera. Es injusto que

a las comunidades indígenas de acá del Putumayo no les hagan la Consulta Previa, que es una ley, que está plasmada en la Constitución Política. Por eso, ahora los Jóvenes en Villa Garzón tenemos una organización sindical, la conformamos como sindicato para, a través de ella, reclamar los derechos de los trabajadores, no solamente de los trabajadores, porque somos un sindicato social, ambiental” (Hombre Mestizo. Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Como se puede apreciar a partir de las dos citas anteriores, las empresas multinacionales son un actor fundamental al momento de hacer el análisis sobre la dinámica de la conflictividad en los departamentos del Caquetá y Putumayo. Esta situación llama particularmente la atención, no porque en las otras zonas del país no se identifiquen estos actores, sino porque aquí está fuertemente asociado con un proceso de desnacionalización de las riquezas naturales.

#### *Riqueza minero-energética en el Caquetá*

En el departamento del Caquetá se priorizaron los conflictos que se vienen presentando en San Vicente del Caguán en torno a la explotación de uranio, coltán y petróleo. Para la zona centro y sur en el área de los ríos Orteguaza y Caquetá y en los municipios de Currillo y San José de Fragua se destaca la extracción de oro e hidrocarburos (Relatoría Taller Florencia Caquetá, realizado por la Gotera, octubre 21 y 22 de 2011. Página 39).

Los dispositivos de apoyo de las empresas para impulsar el desarrollo minero-energético en la región son dos, principalmente: la protección por parte de las fuerza armadas del Estado a través del establecimiento de bases militares, y la cooptación de líderes populares para contener los procesos de resistencia social,

La empresa instalada en la zona en labores de exploración es Pacific Rubiales, que “tiene unos mecanismos muy inteligentes, enviando primero informantes, a modo de una organización que ellos contratan, haciendo un monitoreo para ver cómo está la cosa, quiénes son los que ponen problema, dónde están los conflictos, cuáles son los líderes, para después cooptarlos y ofrecerles plata. Mujer mestiza, Vicaria del Sagrado Corazón de Jesús de Florencia. (Relatoría Taller de socialización de resultados, Florencia – Caquetá, octubre de 2011).

#### *Minas, petróleo y venta de tierras en el Putumayo*

El ejercicio de priorización en el Putumayo convocó una reflexión importante, dado que los conflictos y sus dinámicas tienden a leerse desde diferentes ángulos y atendiendo a la dimensión histórica que los explican. El rescate y la lectura de los conflictos, desde una dimensión propia de proceso, posibilita construir análisis mucho más afinados sobre cuáles son esos elementos novedosos que explican los conflictos

en el escenario contemporáneo, y cuáles han permanecido o se han transformado a través de la historia,

“Priorizar conflictos aquí en el Departamento es un poco complicado, pero yo, teniendo referentes históricos, mirando un poco la historia, desde el caucho, la quina, las pieles, la madera, el petróleo, y ahora la minería y el agua, que ya vienen por el agua en los próximos años (pienso que) el principal conflicto sí tiene que ver con el extractivismo. Nuestro departamento ha sido como el epicentro para querer extraer nuestras riquezas (...) El conflicto se centra en el hecho de que el Putumayo históricamente ha tenido que ver con la extracción de recursos naturales y esa dinámica va a seguir, que si fue hace 15 años las pieles o la madera, pues hoy vienen por los recursos naturales: por el agua, por el petróleo, por el cobre, por el uranio, después no sé por qué otro recurso vendrán porque ya no quedaría nada más por llevarse de acá” (Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Esta intervención del líder permite ver con claridad que más allá del tipo de recurso y de la manera diferenciada de explotarlo, el tema extractivista ocupa un lugar importante en la reflexión. Es decir, buena parte de los conflictos que se han vivido en el Putumayo obedecen a lógicas de despojo territorial y de apropiación y explotación descontrolada de los recursos naturales, dejándose entrever una racionalidad económica extractivista que no atiende a valoraciones de orden cultural y natural.

El tema de la resistencia social popular frente a estos procesos es preocupante en la región, porque afronta dificultades múltiples y de diversos ordenes; entre otras, se han destacado: la desinformación, las lógicas de cooptación de los líderes comunales, el uso de la pobreza, e incluso de la imposibilidad de acceso al alimento que aqueja a buena parte de una de las poblaciones más pobres del país<sup>26</sup>, para obligar a la gente a vender sus territorios y, en consecuencia, permitir la extracción minera. Frente al uso que hacen las empresas mineras de la pobreza de la gente se señala,

“Con el miedo tenemos que avanzar, mientras las transnacionales vienen con propuestas a golpearlos, nosotros estamos apenas pensando qué hacer. Mocoa, por ejemplo, ya está entregada a la Quedada, ya comienza con una explotación en la zona de Pueblo Viejo y las empresas llegan engañando a nuestra gente, diciéndoles que conformen fundaciones, los transan con comida y con refrigerios, la gente como loca organizándose, mientras ellos deterioran la tierra y se sacan la riqueza, y nosotros no sabemos aún cómo nos vamos a prevenir frente a todo lo que se nos viene”.

“En Santiago, se va a iniciar la explotación de cobre el próximo año. Eso la gente de las comunidades indígenas no tiene idea. Allá, por ejemplo, en los procesos electorales había una vereda en la zona de Muchibioy, en donde a la gente se le metió el cuento que va a explotar un volcán, pero la gente no entiende que ahí es concesión minera que se hizo ahí. La gente no dimensiona la problemática e incluso están ofertando las tierras, y nosotros les dijimos, no vendan sus tierras porque ahí hay unas minas. Cómo se puede

26 Según datos suministrados en el Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014, la población total del departamento es de 329.598 habitantes, con un índice de necesidades básicas insatisfechas del 36% (26,5% en las cabeceras y 46,2% en el resto) y unas tasas de analfabetismo del 11,4% (8,7% urbano y 14,5% rural, sin estadísticas que permitan hacer distinción por género y etnia) <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9lxctz0GF8%3D&tabid=1263>. Adicional a estos datos, se encuentra que el departamento presentaba para el año 2005 la tasa de homicidios más alta del país, equivalente a 404 homicidios.

hacer con la gente en estado de pobreza, que tiene que vender sus tierras; uno se siente impotente. Nosotros les dijimos a Muchibioy: organícense, hagan su Junta de Acción Comunal y tienen que dar la pelea con el bajo Putumayo porque a ustedes los van a desocupar de esta zona porque hay minas de cobre. Lo mismo les dijimos a los de Patascoy, que había uranio, cobalto; les dijimos, los van a sacar y, de hecho, ya hay presencia de actores armados fuera de la ley allá en esa zona, y no los había hasta comienzos de este año (Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011)”.

En cuanto a la desinformación se ha planteado que,

“Ahora voy con el Alto Putumayo, que tiene 66 concesiones mineras y la gente no lo sabe, una concesión es un permiso que se da para poder explotar los recursos, es decir, que nosotros los del Alto Putumayo ya no somos los dueños de nuestras tierras; la Anglogold es la dueña de nuestros predios, o sea, ellos van a explotar nuestros recursos porque el gobierno les vendió en concesión. En otros términos, se las regaló a precio de qué, no lo sé, pero hay 66 concesiones mineras en el Valle del Sibundoy. Ahí hay dos pueblos indígenas, tenemos comunidad campesina y tenemos mestizos, eso con el Alto Putumayo. Démole la vuelta aquí en Mocoa, aquí ya se va a explotar el Cerro Churumbelo y, de hecho, aquí ya hay minas de cobre, pero como dice don Heladio, la gente aquí ya está es mirando un trabajo: ya han comenzado a darse los prostíbulos, comienza a darse la violencia, porque empieza a llegar gente en aras de la obra, de mano barata, va a empezar a llegar gente de afuera, a Putumayo y al alto Putumayo, a pesar de que Mocoa es el lugar que más ha recepcionado gente desplazada, pues ahora va a hacer el doble por la ganancia del cobre y de las minas que va a haber. Además, descubrieron otros pozos en la zona de Yunguillo y en la Bota Caucana; ahí hay pozos de petróleo y el año que viene ya se van a empezar a explotar. Eso va a ser una bomba de tiempo para esas veredas” (Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011, página 18).

Tenemos entonces que no solo se debe afrontar un proceso de fortalecimiento de la resistencia hacia afuera, esto es, hacia las transnacionales que explotan los territorios y ciertos actores armados que las respaldan en algunas oportunidades, sino de manera más preocupante hacia adentro, es decir, al interior de las comunidades que, por varias razones, no se articulan en la defensa del territorio.

#### *El despojo multiétnico caucano por el negocio minero*

*(...) y a veces estas personas de otras partes van por un poquito de oro y se encuentran con la muerte en una tierra extraña para ellos. Mujer afro, Red de Mujeres Afro patianas – Patía.*

El desarrollo minero a gran escala que se ha dado en el departamento del Cauca constituye una fuente de conflictos. Según un grupo significativo de organizaciones

sociales populares de la región, se ha identificado que en 36 de los 42 municipios se está realizando algún tipo de actividad minera.

“Nosotros, (estamos en) un espacio que se llama Campaña Contra el Despojo, que articula a varias organizaciones acá en el Cauca -está el Coordinador Nacional Agrario, CIMA, Movimiento Campesino de Cajibío, ASOINCA, Confluencia de Mujeres y también están llegando la Coordinación de Jóvenes del Cauca, Territorio Libre y CENSAT Agua Viva. Se ha hecho un barrido y de los cuarenta y dos (42) municipios que hay en el Departamento, notamos presencia de intereses mineros en treinta y seis (36), para dejar el panorama. De los municipios que nos preocupan mucho, están los casos de la Vega, La Sierra, Santa Rosa, Bolívar y Patía, porque es donde más fuerte se está presentando el conflicto por minería. Hacia el lado del Centro, lo que se viene presentando en el Tambo, en el norte Buenos Aires, Suárez y sobre todo la situación de la Costa Pacífica, que es una situación que por estar tan lejana a todo el tema y por estar en un territorio tan periférico, ha sido muy complejo llegar a hacer todo el proceso de documentación. La presencia de ciento veinte retroexcavadoras (120), en menos de seis meses, enciende las alarmas de todo el mundo; además que para poder entrar allá, se sabe que quienes tienen todos los mecanismos de entrada son la gente de infantería y los de la armada, así que también vemos todas estas complicidades que se forman alrededor de estos grupos armados por la explotación minera en los territorios” (Mujer mestiza, Timbío. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Las problemáticas que acompañan el desarrollo megaminero de oro en la región son múltiples y de diversos órdenes. Se encuentran desde elementos asociados con la afectación a la SSAA, hasta los impactos en términos de los procesos culturales e identitarios. Para el caso específico de los municipios de Buenos Aires, Suárez, la Sierra y el Patía se han destacado los vinculados con desplazamiento poblacional, especialmente de comunidades afrodescendientes, la contaminación de los afluentes hídricos, la deforestación y la imposibilidad de seguir ejerciendo la minería artesanal.

Las siguientes citas permiten recoger las preocupaciones que lideresas populares manifiestan a propósito de estas situaciones.

“Toda la rivera del río Guachicono, casi ya vamos a llegar al Estrecho, está desprotegida, están matando a los peces y entonces el día de mañana de qué vamos a vivir, dónde lavamos la ropa, si al río Guachicono le cae el río Mazamorra, el río San Jorge. (...) Cuando el río Guachicono se encuentra con los demás, se encarga de matar a los peces, porque es un río revuelto y encima ese azogue que le echan al agua; mejor dicho, tiende a desaparecer. Eso por la minería en el río Guachicono y tenemos también la minería en el Patía, que es de carbón y eso nos está perjudicando y la gente va a quedar en una pobreza absoluta, porque la gente de qué va a vivir si todo el tiempo ha vivido del oro. La gente lava su poquito de oro en sus bateítas y ahora con la minería, eso va derrumbando lomas y todo, la deforestación, no va a haber qué comer. Hasta el

momento hemos logrado sacar seis dragas, pero las tres que quedan siguen haciendo mucho daño” (Mujer afrodescendiente, Patía. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

“También nos está afectando mucho lo del azogue en nuestro municipio porque al lavar en la parte alta del río, cae el agua al río y mata los peces y hay muchos compañeros que viven de la pesca, por ejemplo, en nuestros municipios de Suárez y Buenos Aires. Y para completar, esa agua cochina está contaminando también el agua del acueducto, entonces ya no hay agua limpia para tomar. El acueducto está destruido, de los grifos sale agua con barro. No solamente en Buenos Aires sino en Suárez” (Mujer afrodescendiente, Buenos Aires. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Las preocupaciones planteadas por estas mujeres afrodescendientes ponen de presente cómo el tema del desarrollo minero y la pretendida idea de progreso que lo acompaña, no ha resultado más que en un fuerte desafío para garantizar la sostenibilidad ambiental y la seguridad y soberanía alimentaria autónoma de las comunidades. Entre otras cosas, la contaminación hídrica que está produciendo la extracción de oro a gran escala está generando una mortandad de peces en los ríos, la cual afecta tanto la actividad económica de los pescadores como la posibilidad de las familias de seguir soportando su base alimentaria. De igual manera, la imposibilidad de seguir con la minería ancestral artesanal limita las posibilidades de los pobladores de la región de contar con una actividad económica autónoma que les garantice la satisfacción de sus mínimos vitales.

“Una de las preocupaciones que nos surge cuando investigamos el tema de la minería, es la categoría de minería ilegal que implica sin diferenciación alguna la minería hecha por el narcotráfico y la minería ancestral o artesanal, así como las afectaciones a las comunidades campesinas, indígenas y afros que han venido desarrollando este tipo de minería en particular. Las retaliaciones en contra de sus derechos de ejercer también una economía sostenible a través de la minería ancestral, están siendo afectadas. (...) Sabemos que hasta el 2011, solamente en este año hay doscientos cincuenta y seis (256) títulos concedidos en el departamento del Cauca, además de ochocientos cincuenta (850) solicitudes mineras de diferentes multinacionales. Una nueva multinacional es BOTARIMETALES que es una multinacional brasileña. Esto nos implica que cerca del sesenta por ciento (60) del territorio caucano está en concesión” (Mujer mestiza, Timbío. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Otro fenómeno que llama particularmente la atención refiere a los procesos de violencia y despojo territorial que han caracterizado la reciente actividad minera en el territorio caucano.

“La mitad de la mina era de los paisas y la mitad de la mina de los negros, es decir, los paisas colocaban la plata y los negros colocaban la mina. Al poner la plata terminaban siendo como socios pero los negros, que como no tenían plata para pagar, los paisas se apoderaban de la mina” (Mujer afrodescendiente, Buenos Aires. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

“En el caso de La Sierra, donde nosotros le hemos hecho acompañamiento desde la campaña contra el despojo, se ha llamado la atención por el vínculo que ha tenido la fuerza pública con esta empresa. Toda la institucionalidad ha jugado para poderse posesionar en el territorio de La Sierra” (Hombre Afrodescendiente, Buenos Aires. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Las narraciones citadas muestran la complejidad que acompaña la multiplicidad de dimensiones que ayudan a explicar y caracterizar la dinámica de la conflictividad territorial en el Cauca en torno al tema minero. De ahí que los conflictos mineros que se dan en casi todo el departamento, pero particularmente en cinco municipios, se constituyan en un eje central para pensar las lógicas de articulación de los procesos sociales populares y los desafíos que se enfrenta dicha articulación.

## Conflictos por tierras e infraestructura

### *Disputa territoriales y el desarrollo agroindustrial en Nariño y Cauca*

*Lo nuestro es una resistencia milenaria por la defensa del territorio, no importa los muertos que caigan y si nos toca poner la vida, pues así nos toca, porque lo hacemos por el bien de nuestros hijos. Nuestro territorio es colectivo. Hombre indígena, Escuela de Derecho Propio - Pueblo de los Pastos.*

Los tipos de conflictos por tierras priorizados en la región suroccidental son de dos tipos. Unos asociados al conflicto entre indígenas, afrodescendientes y campesinos por la titulación de tierras, particularmente, en los municipios de Cumbal y Policarpa, en los cuales se ha producido tanto un proceso de desconocimiento de títulos colectivos, como de titulación de tierras campesinas a comunidades indígenas. Y otros, especialmente en el norte del departamento del Cauca, vinculados con el desarrollo de monocultivos para actividades de corte agroindustrial.

Frente al tema de disputas por la titulación en Nariño, los campesinos se expresan así desde su perspectiva,

“Cumbal es un territorio indígena, nosotros los mestizos y los campesinos somos una minoría. Vivimos un conflicto porque los indígenas por su parte reclaman la tierra, los campesinos no tienen a quien reclamar, su situación es más crítica porque se los margina. En el corregimiento de Chiles se está dando un cambio de propiedad, se está

dando una recuperación de tierras de parte de los indígenas, quedando los mestizos sin parcela. Antes estas fincas pertenecían a los mestizos (...) En el gran Cumbal se está fomentando un conflicto por tierras” (Mujer campesina, Cumbal. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Por su parte, las comunidades indígenas y afros señalan, “COTNICOT es un consejo de comunidades negras enclavado en la cordillera occidental de Nariño, muy hacia la costa del Pacífico. Tenemos un conflicto entre comunidades afros e indígenas, con campesinos. Ese conflicto se está arraigando en nuestros territorios. Como comunidades consideramos que los campesinos tienen derecho a tener la tierra, pero no en el espacio nuestro. Hemos creado un territorio como nuestros ancestros nos lo tomaron, es inalienable y los defendemos a capa y espada. Queremos que el campesino tenga su espacio, porque tierra es lo que hay. Hemos soportado la violencia, tenemos a nuestra gente desplazada en Pasto, Popayán, Cali, Barbacoas, Tumaco y en el mismo Ecuador. Nuestro territorio es geoestratégico para la violencia” (Hombre afrodescendiente, Policarpa, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Esta situación de disputa entre comunidades en torno a los procesos de titulación es bastante compleja y diferente a los otros conflictos priorizados, en los cuales se visibiliza claramente un escenario de confrontación entre sectores de la base social y sectores de la elite económica. Asistimos a una disputa entre actores con las mismas dificultades para el acceso a la tierra. Esta situación llama particularmente la atención porque pone en escena que, ante un elevado nivel de concentración de la propiedad de la tierra, los sectores sociales económicamente menos favorecidos entran en disputa entre ellos mismos por los pocos territorios que pueden ser objeto de apropiación. Además porque supone desafíos a los procesos de articulación en la región entre los sectores sociales populares.

Para el caso específico del departamento del Cauca se han priorizado los conflictos que lideran las organizaciones sociales populares en los municipios de Patía, Puerto Tejada, Padilla, Cajibío y Villa Rica por el desarrollo de cultivos agroindustriales, especialmente, para la producción de agro combustibles -como son la palma, la higuera y la caña- y para reforestación con propósitos madereros.

“El gobierno nacional en este momento está proponiendo que sembremos la caña para combustible y está planteando un proyecto bien grande que se va a dar en todo el Cauca, que es la siembra de la higuera para combustible también y esto vendría a afectarnos a nosotros como campesinos (...). Los terratenientes han arrendado como seis mil hectáreas para sembrar higuera y cuatrocientas hectáreas para sembrar caña para combustible y eso se veía venir desde hace mucho tiempo (...). La resistencia está en que todos digamos seguridad alimentaria, la panela, la leche, cuya falta nos afecta durísimo” (Mujer afrodescendiente, Patía. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

“(…) ahora se ha comenzado a agudizar mucho más y es el tema de la explotación maderera en el municipio de Cajibío, que ya como consecuencia de eso hubo un incremento muy significativo de violación a los derechos humanos en el municipio. Hacia el primer semestre de este año se presentaron cuatro violencias sexuales contra mujeres, se presentaron reclutamientos, hubo desapariciones, hubo asesinatos de tres líderes representativos de la zona” (Mujer mestiza, Timbío. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Este tipo de desarrollos económicos en la región ha impulsado dinámicas de conflictividad social porque ha generado lógicas de despojo y monopolio territorial, y ha afectado la SSAA y las fuentes hídricas de los municipios que se centran en este tipo de actividades económicas.

“(…) Y ahora con el cuento de los agro combustibles, algunos terrenos se arrendaron y otros se vendieron, porque con esas dinámicas que ahora están utilizando los ingenios, con eso de las fumigaciones y las inundaciones que hicieron a las fincas, entonces muchas personas para no perder sus cultivos decidieron acabar con sus fincas y prefirieron quedarse colonias de los ingenios, que es una figura que está creciendo y es muy preocupante. Con todo el cuento de los agro combustibles, comienzan a implementar monocultivos como la soya, la misma caña de azúcar, pero para convertir el producto en combustible y nuestro territorio poco a poco se va deteriorando un poco más y ya lo vamos perdiendo” (Mujer afrodescendiente, Padilla. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

Adicional a estos elementos, los movimientos de mujeres han venido denunciando que regularmente este tipo de intervenciones tienen un componente de violencia sexual muy importante en contra de las mujeres.

### ***Variante Pasto - Mocoa y los conflictos en el suroccidente colombiano***

*“Yo siempre he visto que los indígenas hacen protestas y se van en contra de las obras civiles, en contra de las construcciones y lo que nos hacen ver a nosotros, es que ellos sólo buscan con esas marchas un beneficio propio económico (...) pero descubro que no es así, que la situación es mucho más compleja de lo que pensaba y que nos afecta a todos”. Hombre campesino, 50 años*  
(Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011)

El conflicto priorizado en el suroccidente es el de infraestructura, en particular, el asociado con la construcción de la Variante Pasto - San Francisco – Mocoa, en la zona del Valle de Sibundoy, que es territorio del pueblo Kamëntsá. Este proyecto vial hace parte de la IIRSA, iniciativa que se adelanta desde hace varios años para establecer una conexión infraestructural de todo el subcontinente suramericano. El rechazo ha sido manifiesto no solo por parte de las comunidades indígenas, las cuales son las principales afectadas, sino por otros grupos de organizaciones populares de la región,

especialmente, las campesinas que ven en este tipo de propuestas serias amenazas a la sustentabilidad ambiental y alimentaria en sus territorios.

“Entonces ahora sí, la gente ya comienza a hacer su propia lectura y ya entienden por qué es el afán de construir la variante. Nosotros entendemos el discurso, por eso nos tocó invitar a gente nueva a este evento para ver si a través de ellos se puede transmitir a muchas más personas la gravedad de lo que está sucediendo en el Putumayo y de lo que se le viene. Por ejemplo, para la construcción de la variante Mocoa - San Francisco, los compañeros indígenas siguen dando la pelea con la acción popular y ya están en los alegatos de conclusión, y creo que ahí se va a ganar la pelea y no va a haber variante, así todo el mundo se nos vaya encima, nos digan enemigos; a mí me han amenazado, me han hecho panfletos, la cosa está muy dura aquí en Mocoa”. Hombre campesino de 44 años (Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Como se puede apreciar, las miradas que se construyen frente a este tipo de proyectos al interior de las comunidades son diversas. Esto obedece a múltiples razones, sin embargo, y de cara al relato del campesino, queremos destacar dos: una, al desconocimiento y la desinformación frente a los impactos que tiene este tipo de construcción en términos ambientales, alimentarios y culturales; dos, las ideas y los imaginarios que se han construido en ciertos sectores sociales sobre la idea de progreso y desarrollo desde los cuales se adelanta este tipo de proyectos.

Sin embargo, pese a lo anterior, resulta sumamente importante destacar las dinámicas articuladoras que se han gestado entre ciertas organizaciones sociales populares de la región frente a la lucha que lidera el pueblo Kamëntšá.

“Yo creo que complementando lo que usted dice, el pueblo Kamëntšá está dando la lucha y creo que como pueblo Nasa, estamos prestos a la unidad de la defensa de que no se construya esa variante, porque para nosotros como pueblos indígenas y no solamente para el pueblo Kamëntšá, sino para todos los pueblos y para la inmensa mayoría de los habitantes que vivimos en la pobreza, nos va a traer consecuencias. Entonces, la variante solamente va a beneficiar a unos poquitos, a unas transnacionales, que vienen es a explotar nuestros recursos y que nosotros vamos a quedar peor de lo que estamos. Nosotros como pueblo Nasa lo hemos discutido y nosotros estamos dispuestos a defender y hacer la unidad con el pueblo Kamëntšá y con los pueblos que se sumen a la defensa del territorio y, como estamos hablando de territorio, yo creo que el territorio hay que defenderlo, decía nuestro Cacique Manuel Quintín Lame, hasta con la vida si fuera necesario” (Hombre indígena, 37 años asesinado días después del taller. Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Es importante destacar que este tipo de desarrollos infraestructurales debe leerse en un sentido amplio frente al papel que ocupa la región en la división territorial del trabajo, esto es, requiere lecturas articuladas con la estrategia minero - energética y agroindustrial que se despliega de manera desgarradora en todo el suroccidente del

país, y en especial en el departamento del Putumayo. Y quizá de cara a esta situación se puedan leer en alguna medida –no en la única- ciertos procesos de criminalización de la protesta social que se han dado, y que han cobrado algunas víctimas, como el compañero indígena.

## Conflictos por narcotráfico

### *Conflictos en torno a los cultivos de uso ilícito en el suroccidente del país*

La región suroccidente del país es una de las más afectadas por el narcotráfico y en donde se han generado más conflictos por su causa, pues tiende a vincularse con la paramilitarización del territorio, el aumento de la violencia y, en algunas ocasiones, el despojo territorial. De igual forma, porque la estrategia de lucha antinarcóticos, vía aspersión aérea del glifosfato, está poniendo en riesgo la salud humana, incrementa la contaminación ambiental, vulnera la seguridad alimentaria y promueve la descomposición social y la desescolarización de los jóvenes. Al respecto, un hombre afrodescendiente señala:

“..Decirnos que se fumiga los cultivos lícitos e ilícitos, dejando a nuestros campesinos sin que comer, y eso conlleva que mediante algún mecanismo se les lleve un sustento a los hijos, por eso los padres se van a raspar. En los barrios periféricos de Barbaças estaban ofreciendo un millón de pesos a la gente para que se enrute en las filas de los grupos armados”. Hombre afro Barbaças (Relatoría Taller Nariño, 2011).

En la misma línea, un campesino participante del taller menciona, En el piedemonte costero conformado por los municipios de Altaquer, Mallama, Ricaurte, el Diviso, estamos viviendo el desplazamiento y las masacres en contra de la población Awá, a causa del conflicto armado sumado al conflicto por narcotráfico, con un agravante en las instituciones educativas. En Ricaurte tenemos una población de cerca de 1.200 estudiantes; de esos, 300 son desplazados, siendo más grave porque existe el reclutamiento en la institución. En este último año tuvimos 6 niñas reclutadas, 2 niñas que se pudieron rescatar, pero las otras fue imposibles. (Hombre mestizo, Ricaurte. Relatoría Taller Nariño, 2011).

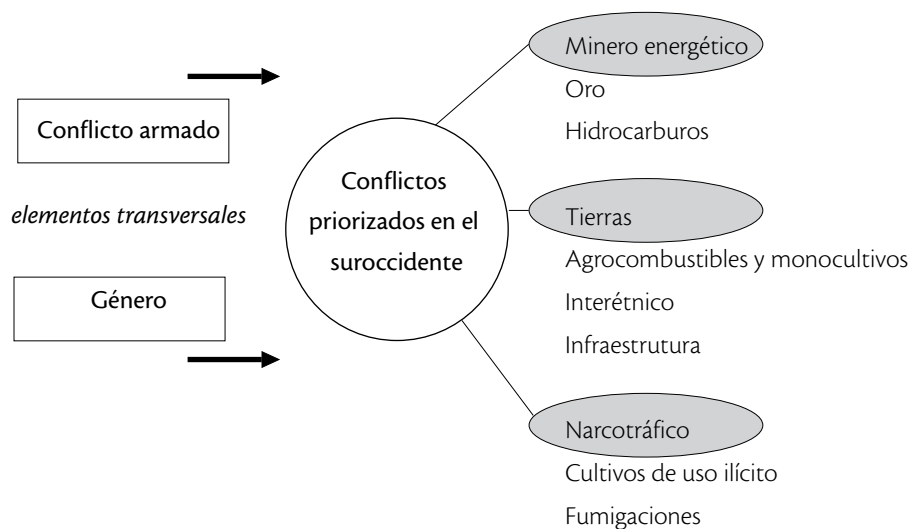
Entre los municipios en los cuales las organizaciones sociales populares lo consideran un conflicto priorizado, están: San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello, El Paujil, Cartagena del Chairá, San José de Fragua, Solita, Solano, Curillo, Valparaíso, Albania, Morelia, Milán y Belén de los Andaquíes en el departamento del Caquetá. En Nariño están las subregiones del Santianga o Norte Viejo, Núñez (Tumaco), Obando Sur (Mayasquer, Cumbal), Mayasquer (Ricaurte, en la Costa Pacífica) y el Macizo colombiano (Tambo, Sucre, Bolívar y Argelia). En el departamento del Cauca se destacan los municipios de Suárez, Buenos Aires y Timba.

(...)Por ejemplo, en Timba, en la parte de la montaña es donde más se cultiva la coca y todos los muertos llegan a Timba. Ese panorama ya es normal y semanalmente matan personas, dos pastusos, dos negros... Hay también mucha deserción escolar y muchos muchachos que ya no quieren estudiar ni tampoco quieren trabajar en las fincas tradicionales. Hoy, pagarle a la gente un día es un pecado, ya no quieren ganarse diez mil pesos trabajando ahí. Cuando se ganan treinta, cuarenta y hasta cincuenta mil pesos raspando y los pastusos les están ofreciendo el doble a los trabajadores. Entonces, ya no quieren trabajar donde los negros, porque los pastusos pagan más. Eso ha ocasionado un grave problema” (Mujer afrodescendiente, Buenos Aires. Relatoría del Taller del Cauca realizado en Popayán 11 y 12 de noviembre de 2011).

### ***El eje articulador de los procesos populares en el Suroccidente: territorio y cultura***

La definición del eje de articulación en la región del suroccidente del país estuvo medida por el carácter transversal que este debería asumir a la hora de avanzar en un ejercicio de superación, cualificación o transformación de las tres grandes dimensiones de los conflictos.

**Diagrama 6. Articulación y priorización de conflictos en la región Suroccidente**



Fuente: Hipertexto región Suroccidentes 2012

Por tal razón, se definió que el eje común a las luchas en contra de la minería, la agroindustria, el narcotráfico y la explotación de los hidrocarburos era el de territorio y cultura. En el siguiente llamado se recoge el sentir de las organizaciones frente a este proceso.

## LLAMADO DESDE EL SUR

Hablamos desde el contexto del Seminario Regional: una mirada subalterna de la conflictividad socio territorial en el suroccidente de Colombia, convocado por el Observatorio Nacional de Paz. Un número representativo de organizaciones de base social de campesinos, mujeres, afros, defensores de derechos humanos, indígenas, jóvenes, pobladores urbanos, hemos asumido como mandato la realización de la paz como un acontecimiento en la cultura, como realización en la vida cotidiana, pero también como un acuerdo auténtico que no implique la humillación del otro lo otro diferente, sino la reivindicación de la vida integra, digna, en <<buen vivir>> como condiciones de posibilidad que permita el respeto de lo humano, la equidad de género y generación y aceptación de la diversidad que tienen como potencialidad nuestros pueblos y territorios.

Somos niñas y niños, jóvenes, mujeres, campesinos, indígenas, artistas, afro-colombiano, pobladores urbanos de un territorio que tiene y ha tenido unos profundos lazos culturales que les unen, especialmente los valores fundantes que siempre han iluminado y conducido nuestro actuar. Estamos hablando de la solidaridad propia de los pueblos indígenas expresos en la minga, la alegría y sentido libertario de los pueblos afro-colombianos, la dignidad a prueba de los campesinos, un sentido y fin autonomista de los mestizos. Con este legado podemos contribuir a una construcción de país, que sea capaz de reconocer en las regiones su solidez para contar con legitimidad, más que su simple legalidad. Además nuestro territorio, hoy constituido por los departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá en el pasado reciente estuvo hermanado por profundos nexos culturales e históricos; a su vez depositario de riqueza en diversidad biológica, por su condición pan-amazónica, estrellas fluviales, sistemas paramunos cuencas y micro cuencas que abastecen un hilo entramado de ríos, quebradas, lagos, lagunas, esteros, ecosistemas de manglar que en sí mismos son patrimonio en primer lugar y en forma soberana de nuestros los pueblos y de la humanidad.

Todo este panorama de riqueza humana, de expresiones de culturas de pueblos que tienen prácticas y condiciones diferentes, se ve hoy atravesado por los impactos de conflictos que vinieron a la región, especialmente por la implantación de cultivos de uso ilícito, el enfrentamiento que por disputa territorial sobreviniente de todos los actores legales e ilegales, además de las tensiones que pueda producir la implementación de proyectos minero-energéticos. En medio de estas condiciones, la Región no puede seguir un proceso de agudización del conflicto que en esta coyuntura ha visto acontecimientos como los sucedidos en Tumaco, Norte del Cauca, Caquetá y Putumayo, muchos sitios de la región donde las vejaciones y violaciones a los derechos han sido indignantes; cuando como sociedad seguimos reclamando el derecho a unas condiciones de paz, de vida digna, gobernabilidad con espacios participantes y de solución a ingentes demandas sociales aplazadas.

En este marco, con la voz, afecto y emoción propia anunciamos y reivindicamos la reconstrucción social de la región sur-colombiana, ahora invitamos a reconstruirla en diversos niveles, los propios de los mandatarios de la democracia representativa: gobernadores, alcaldes, concejales, diputados; pero también con los investigadores y académicos; por supuesto con los periodistas y maestros, que llevan a toda la región sus mensajes y sentidos simbólicos; esta vez animada en una nueva y legítima aspiración por movimientos sociales de pobladores urbanos y rurales y nuevos sujetos sociales de mujeres, niños y población diversa.

Sí en efecto proponemos avanzar en prácticas que conduzcan al buen vivir concebido como un enfoque constructivo que debe animarnos a reivindicar los derechos humanos y los de la naturaleza, a armonizar todo el conjunto de redes, vínculos y nuevos pactos sociales, el buen vivir es una posibilidad de crecimiento productivo en todos los niveles, el económico y por supuesto también el cultural. Desde esta aspiración y enfoque proponemos a las autoridades, academia y medios de comunicación abrir un debate amplio sobre los escenarios e iniciativas de paz y la cultura de convivencia en nuestra región. Ese debate deberá conducir a estudiar propuestas de políticas públicas locales, regionales y acciones nuevas que rompan el círculo vicioso de la cultura de la muerte, que nos afecta a todos y todas. Estando próximos a la Cumbre de las Américas instancia a la cual deben llegar propuestas de base social e iniciativas de la región, consideramos que es oportuno volver a llenar de contenido una agenda pública amplia de debate, reflexión y hechos de paz para la Región Sur-Colombiana. En esa agenda por supuesto deben estar, por ahora temas que tienen especial interés para la cotidianidad y vida pública de nuestro territorio, el país y el mundo; estamos haciendo referencia al tratamiento y alternativas frente a los cultivos de uso ilícito (despenalización, legalización, descriminalización del consumo), los impactos sociales y ambientales de los proyectos minero-energéticos, la seguridad, la soberanía, la autonomías alimentarias, la educación pertinente, las relaciones fronterizas y de los pueblos, los derechos humanos y las salidas políticas frente al conflicto armado.

La esperanza es la posibilidad que la humanidad genere nuevos mundos posibles. Las fuerzas sociales, políticas y el rico tejido social-comunitario, sus hombres, mujeres y los artistas invitamos a recrear la región sur-colombiana. Pero ello no es posible sin nuevos imaginarios alternativos a nuestras acrecientes tensiones y a las violencias de todo tipo que producen profundos impactos en la vida colectiva e individual de las personas. Porque creemos profundamente en una cultura de vida, invitamos a una movilización permanente del pensamiento y a la sensibilidad de todas las fuerzas vivas en favor de una región creativa, solidaria, reorganizada social y territorialmente y en convivencia.

San Juan de Pasto, 25 de Febrero de 2012.

A partir de las reflexiones regionales expuestas en las páginas anteriores, en el siguiente apartado se propone una mirada nacional de la conflictividad territorial en Colombia y de las dinámicas articuladoras de los procesos populares.

### **Los conflictos comunes a nivel nacional**

A lo largo del documento se ha sostenido que el territorio es un constructo social, es decir, que no es una materialidad dada, un contenedor de objetos, sino que por el contrario produce y es producido por las relaciones de poder que instituyen el orden social. En este sentido, el territorio no es simplemente un espacio geográfico que contiene recursos naturales y una población. Éste expresa un sentido identitario que le otorgan y construyen los actores sociales presente en él.

Al proceso de apropiación, de ocupación material y simbólica del territorio lo llamamos territorialización. Y ese 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 social<sup>27</sup>.

Se puede afirmar entonces, que el orden espacial en un momento histórico específico expresa la correlación de fuerzas presentes en la sociedad, por tal razón se construye tanto desde las prácticas de dominación, como desde las resistencias. En consecuencia, una mirada a la configuración y producción del espacio nos permite entrever las lógicas de la resistencia y las dinámicas de la conflictividad socioterritorial que se están desarrollando y que definen el proceso social en su conjunto.

Esto es, las miradas espaciales y territoriales posibilitan construir lecturas diferenciales de los actores (en relación con identidades, trayectorias de lucha, configuración de las elites), de los recursos en disputa (riquezas naturales, infraestructuras estratégicas, usos de los suelos, dinámicas de apropiación de los recursos), de las acciones estatales (prioridades regionales en términos de intervención estatal, tipos de políticas públicas, estrategias de desarrollo regional, papel del territorio en la división territorial del trabajo), de las dinámicas de los conflictos (lógicas de resistencia, estrategias de dominación, historicidades), entre otros.

Teniendo como marco de referencia las aproximaciones expuestas a lo largo del documento sobre el carácter social y político de la espacialidad, y la producción territorial, en las siguientes páginas se propone una mirada espacial de los conflictos territoriales que se viven a nivel nacional. Este ejercicio se apoya en el proceso de identificación y caracterización de los conflictos realizados por los líderes y las lideresas populares que han confluído en los escenarios de encuentro del ONP.

En este sentido, la mirada nacional se construye del cruce de las miradas regionales y locales propuestas por las organizaciones sociales populares y que han sido

27 Carlos Walter Portogoncalvez en trabajos desarrollados con organizaciones sociales populares del Brasil ha avanzado mucho en esta discusión, recomendamos para un ejercicio más amplio consultar entre otros esta referencia: *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Siglo XXI editores, México 2001.

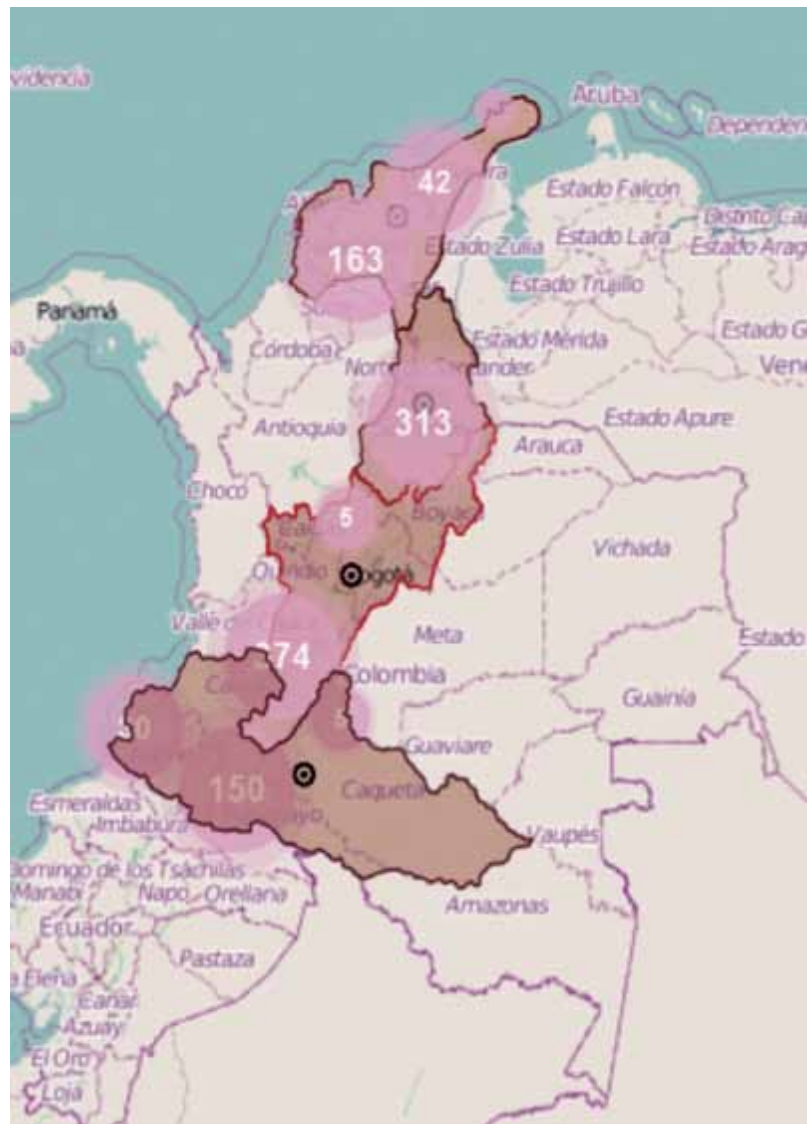
expuestas en el apartado anterior. Atendiendo a estos elementos es posible afirmar que lo nacional se construye en la relación dialéctica que se establece con los procesos locales y regionales; y no lo contrario, como muchas miradas centralistas y ortodoxas han querido señalar, esto es que lo regional es una mera expresión de las lógicas nacionales e incluso internacionales. **Son ambas cosas porque las corrientes internacionales que llegan, aterrizan en el territorio sin más, acorde con decisiones centrales. En otras palabras, hay dinámicas y tensiones locales, regionales, nacionales e internacionales que deconstruyen y reconstruyen todos estos ordenes espaciales, que son más fuertes dependiendo de la natuaraleza de los actores en cada espacio y del tipo de recursos disponibles**

### ***El mapa general de la conflictividad nacional***

El ejercicio de cartografía participativa desarrollado con las organizaciones sociales populares permitió avanzar en un ejercicio de identificación y caracterización de los conflictos. Como se apreció en el apartado anterior los conflictos identificados fueron clasificados en torno a 14 categorías las cuales presentan un comportamiento distinto de acuerdo a las dinámicas de resistencia y los procesos organizativos de las regiones, así como a las lógicas de dominación económica y política presentes en dichos territorios.

Sin embargo, más allá de la diversidad de miradas que pueden emerger sobre la conflictividad territorial regional, es posible identificar ejes comunes, puntos de encuentro que permiten construir lecturas nacionales sobre los conflictos y la conflictividad. En los siguientes mapas se recrea una lectura nacional de los conflictos territoriales de acuerdo a las categorías señaladas.

Mapa 19. Conflictos territoriales en las regiones Caribe, nororiente, suroccidente y centro



El Mapa 19 visibiliza todos los conflictos territoriales identificados en las cuatro regiones del país donde el ONP ha venido desarrollando su trabajo. Como se puede apreciar, se identificaron 1.082 conflictos ubicados municipalmente, visibilizándose de esta manera la multiplicidad de lógicas de confrontación y resistencias que desarrollan las organizaciones populares en defensa de sus territorios.

El número al interior de los círculos se refiere a la cantidad de conflictos, lo que indica que, por ejemplo, en la región Caribe se identificaron 205 conflictos, en el Nororiente 313, en el Centro 370 y en el Suroccidente 194. Entre los conflictos más recurrentes se encuentran aquellos asociados con: tierras, ambiente, minería, infraestructura, narcotráfico y conflicto armado. Los siguientes mapas reflejan esta situación.

Mapa 20. Conflictos ambientales



En el Mapa 20 la mayoría de conflictos ambientales identificados se concentran espacialmente en la región nororiental, obedeciendo, entre otras razones, al fuerte proceso organizativo que tienen las organizaciones ambientalistas en la región, así como al elevado impacto ambiental de los megaproyectos de minería, especialmente los de carbón en la zona del Catatumbo y de oro en los municipios que componen el páramo de Santurban. En la región Central y el Caribe también se identifican importantes conflictos, asociados con la defensa del agua.



Mapa 22. Conflictos por minería



El Mapa 22 muestra los conflictos por explotación minera a gran escala. Como puede apreciarse las regiones del Nororiente y el Suroccidente colombiano son las más conflictivas en esta dimensión, en razón a la presencia de yacimientos de oro, carbón, platino y mármol. Para el caso específico de la región Centro, el tema de conflictos mineros se ubica principalmente en la zona de Cajamarca con la explotación de oro a cielo abierto en La Colosa. Sin embargo, es necesario mencionar que, para el caso específico de esta región, existe un número importantes de conflictos vinculados con la explotación minera; la razón para que en el mapa no se visibilicen obedece a que muchos de ellos se enuncian más como conflictos ambientales, destacándose los de la cuenca del Tunjuelo en Bogotá y los de varios municipios de Boyacá.

Mapa 23. Conflictos por hidrocarburos



El Mapa 23 ubica los conflictos por explotación de petróleo y gas. Las regiones donde más se identificaron estos conflictos fueron Nororiente y el Suroccidente, con más fuerza en esta última, especialmente en territorios indígenas. Es necesario señalar que estas dos regiones concentran casi el 46% del total de pozos explorados en el país y con importantes reservas futuras, la primera región en riqueza de hidrocarburos es la de la Orinoquia.

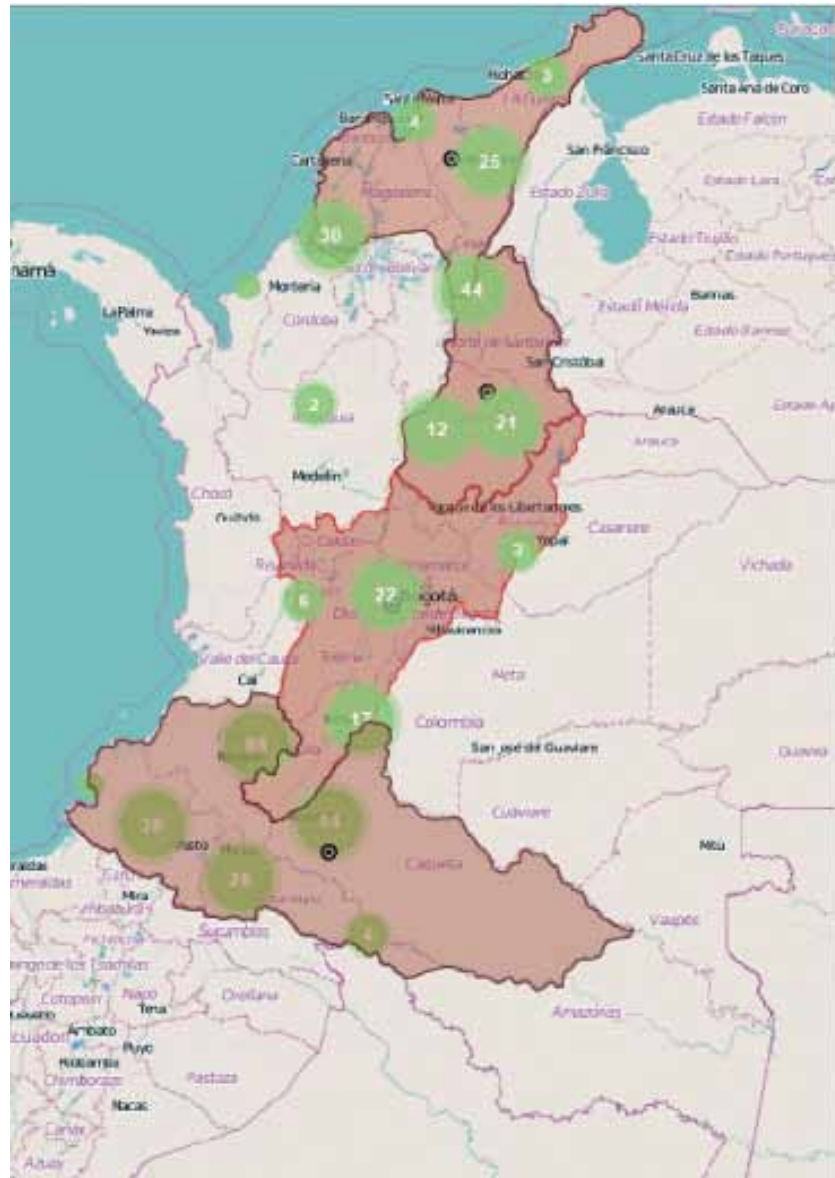
Mapa 24. Conflictos por infraestructura



Los conflictos por infraestructura identificados en el Mapa 24 ocupan un lugar importante, pues son relevantes en las 4 regiones del país y están asociados con la construcción de carreteras, hidrovías, ampliaciones portuarias y aeroportuarias, creación de hidroeléctricas, pasos de oleoductos y gasoductos, entre otros. Es necesario mencionar que los de orden infraestructural cobran un lugar importante de cara a la estrategia de desarrollo soportada en la reprimarización económica, así como en la posición privilegiada que tiene Colombia para la conexión comercial de América del Sur con centro y norte América, y Europa.



Mapa 26. Conflicto y actores armados



Los mapas 26, 27, 28 y 29 muestran conflictos asociados en su mayoría con el desarrollo histórico del conflicto interno armado en Colombia. El Mapa 26 da cuenta no solo de la presencia de actores armados, sino también de zonas de confrontación, de criminalización de la protesta social, amenaza y persecución a líderes, así como del despliegue de infraestructura militar y programas de militarización territorial. Como puede apreciarse en el mapa, en las cuatro regiones de trabajo del ONP se presenta una importante dinámica de lo armado y se destaca de manera más alarmante la situación del Suroccidente colombiano, donde se registra el mayor número de conflictos.



Mapa 28. Conflictos por narcotráfico y cultivos de uso ilícito



En el Mapa 28 se muestran las zonas donde se ha referenciado que el narcotráfico (tanto a grande como a pequeña escala) y la presencia de cultivos de uso ilícito están generando conflictos, bien sea por la presencia de actores armados, por la alteración de la vida cotidiana de las comunidades, por las afectaciones en la seguridad y soberanía alimentaria, entre otros. Como se aprecia, las dos regiones más afectadas por este fenómeno son las del Suroccidente y Nororiente colombiano. En el sur, especialmente, en los departamentos de Nariño y Putumayo, y en el Nororiente, en la región del Catatumbo.

Mapa 29. Desplazamiento poblacional



Finalmente, en el Mapa 29 se encuentran territorios en los cuales se ha dado con mucha fuerza el desplazamiento poblacional, ya sea por la dinámica de la confrontación armada, el despojo territorial a manos de grupos económicos o incluso por la venta “voluntaria” de tierras por parte de los campesinos.

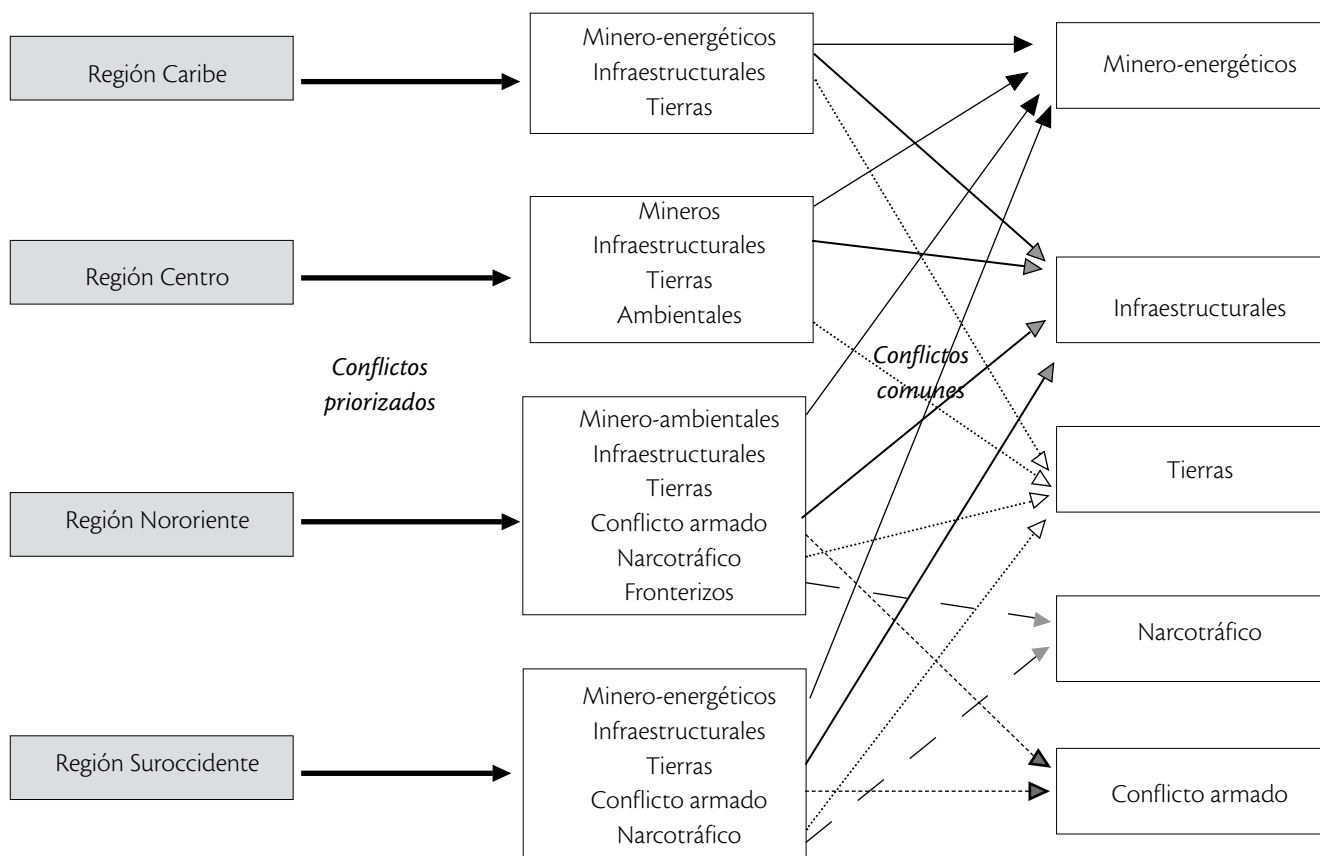
### ***El ejercicio de priorización y las dimensiones comunes de los conflictos***

Como se ha señalado a lo largo del documento, las dinámicas de la conflictividad territorial se leen, perciben y viven de manera diferenciada en cada una de las regiones del país. La vivencia y significación de los conflictos se explica desde las trayectorias de

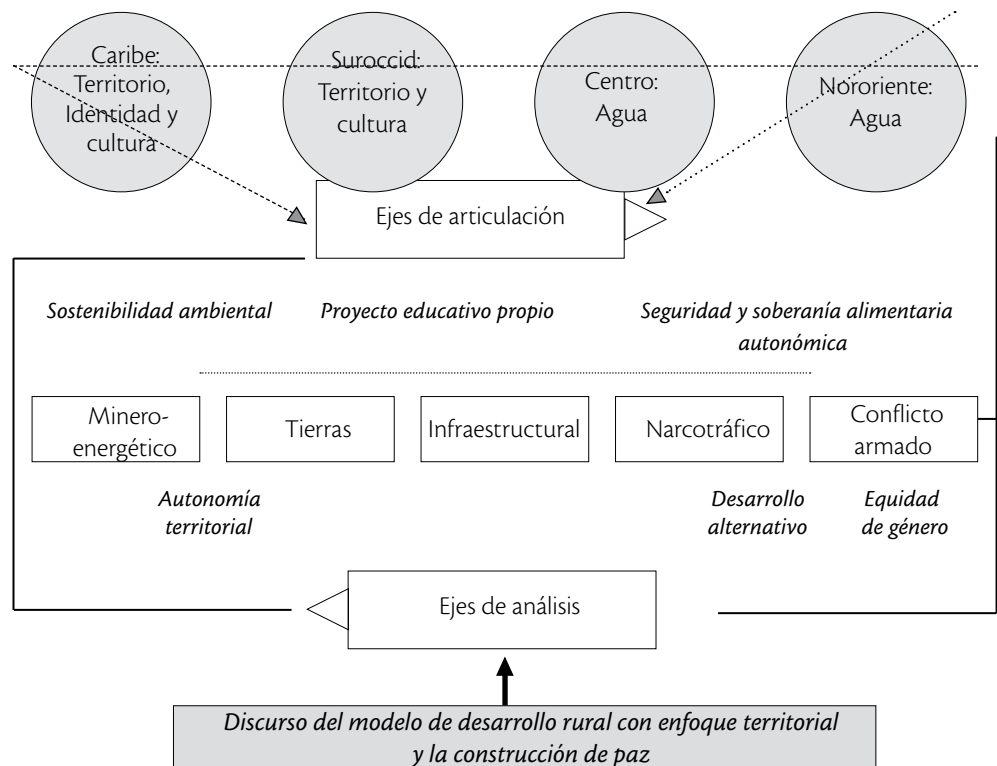
lucha de las organizaciones sociales populares, así como desde las múltiples maneras como las comunidades han geo-grafiado, dejado huellas, contruido y apropiado social y políticamente sus territorios.

Sin embargo, pese a que la vivencia y significación de los conflictos varía entre las regiones, es posible avanzar en la identificación de unos lugares comunes que permitan construir lecturas articuladas desde la escala nacional sobre los conflictos territoriales que se viven en el país. En efecto, cuando se realiza un cruce de los conflictos priorizados en las cuatro regiones se encuentra que son cinco las dimensiones privilegiadas para el análisis: Minero-energético, Infraestructural, Tierras, Narcotráfico y el Conflicto Armado. En las siguientes gráficas se expresan tanto las categorías de conflicto priorizadas a nivel regional, como los conflictos comunes a nivel nacional y sus ejes de análisis.

**Diagrama 7. Conflictos Priorizados a nivel regional y dimensiones comunes a nivel nacional**



**Diagrama 8. Conflictos comunes y ejes articuladores y de análisis**



En las anteriores gráficas se puede apreciar cómo, a partir del ejercicio de priorización de conflictos en las regiones, fue posible pasar a la definición de unos conflictos comunes a nivel nacional. En el caso de los conflictos minero-energéticos, infraestructurales y por tierras, se destaca su presencia en las cuatro regiones de trabajo; para el caso específico de narcotráfico y conflicto armado, se subraya su incidencia en dos zonas de frontera donde cobra mucha intensidad el fenómeno de la guerra.

En la gráfica también se pueden apreciar dos dimensiones de trabajo de los conflictos priorizados. Una vinculada con los ejes de articulación definidos regionalmente los cuales expresan las posibilidades de trabajo y diseño de una estrategia de incidencia conjunta entre los diversos procesos organizativos en cada una de las regiones. Y la otra referida a los ejes de análisis la cual expresa las maneras a través de las cuales se pretende abordar investigativamente los conflictos priorizados.

Se parte de considerar que las transformaciones en el modelo de desarrollo rural, se constituyen en una base analítica para explicar la lógica de los conflictos territoriales, porque los soportes sobre los que se asienta la estrategia rural en el escenario contemporáneo, la explotación de todos los territorios y todos los recursos, con la preeminencia actual de la explotación minera y de hidrocarburos, y el desarrollo de megaproyectos agroindustriales e infraestructurales, son elementos centrales para explicar los conflictos que se dan en los territorios.

El ejercicio de priorización de conflictos ha permitido entablar diálogos comunes y reconocer las luchas de los otros. Esto es, la discusión terminó perfilándose como un espacio político del encuentro, el cual posibilitaba pensar las resistencias desde lo colectivo regional, desde las solidaridades de los diversos sujetos sociales y políticos presentes en los territorios.

En este sentido, se puede decir que la priorización contribuyó a la transformación de imaginarios sociales de las organizaciones porque posibilitó el dejar de pensarse desde el proceso local y convocar a pensarse desde la dinámica regional. Este escenario de articulación que se ha tejido permite entender que las organizaciones populares avanzan en la construcción de miradas y prácticas comunes que relacionan los conflictos con ejercicios para su transformación, y que la priorización potencia –más no materializa– los procesos de articulación regional entre las diversas organizaciones sociales populares.

Teniendo como marco de referencia este ejercicio de identificación de unas dimensiones comunes de conflictos a nivel nacional, en las siguientes páginas se presenta una lectura muy general de la manera como se ha desarrollado el proceso minero-energético, infraestructural, de tierras, de narcotráfico y algunas reflexiones sobre el conflicto interno armado construidas desde las percepciones de los sectores sociales populares que han participado del proceso.

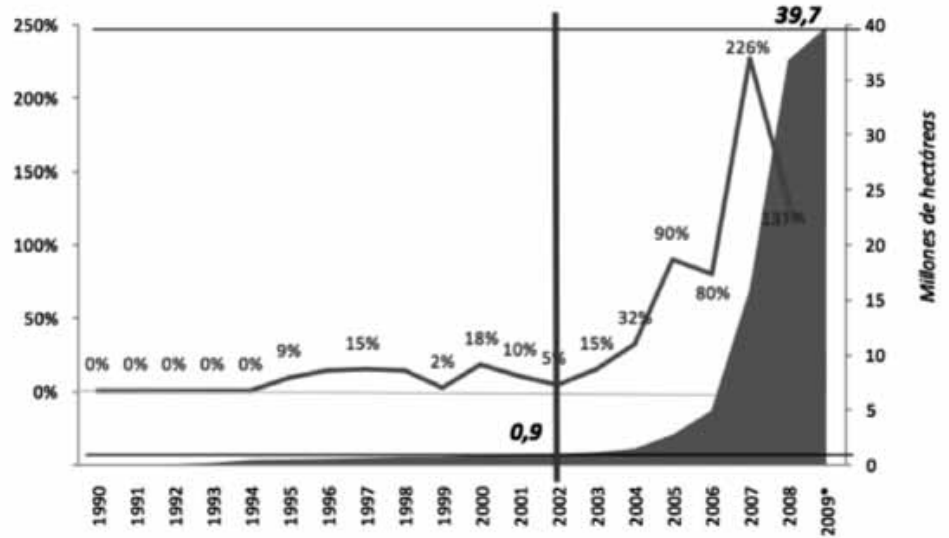
## Dinámica minero energética en el territorio nacional

### *Desarrollo económico soportado en la feria minero extractivista*

En los últimos años, el país ha asistido a una bonanza minero energética que permitirá sostener el crecimiento económico nacional durante varias décadas. Entre 2004 y 2011 los títulos inscritos en Ingeominas se incrementaron en casi un 200% al pasar de 2.056 a 5.903 y se espera un incremento sustancial de la inversión extranjera directa en este sector. Las cifras más conservadoras estiman que entre 2010 y 2020 las inversiones podrán superar los 24.000 millones de dólares<sup>28</sup>. En las siguientes gráficas podemos apreciar la espectacular evolución del área minera solicitada, así como de la superficie con títulos mineros que para el 2010 alcanza las casi 9 millones de hectáreas.

28 Datos suministrados en el especial elaborado por la revista SEMANA, Colombia Minera. Mitos y Verdades, 2011. Artículo “Todos quieren con Colombia”, pág 23.

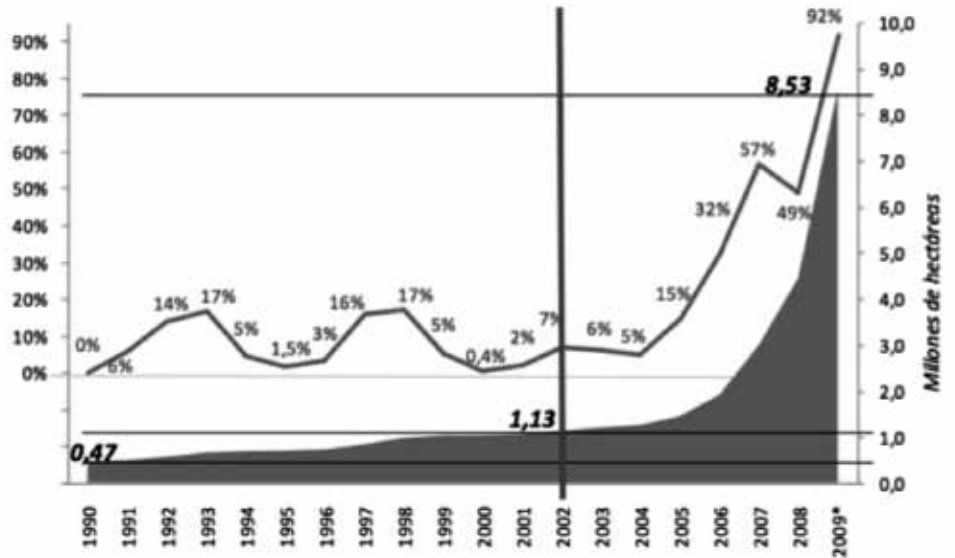
**Gráfica 1. Evolución del área minera solicitada y actualmente no titulada en Colombia. Tasa de crecimiento anual (%) y área acumulada (has) 1999-2009\***



\* A mayo de 2009

Fuente: Rudas (2010) A partir de Igeominas, Títulos mineros (base de datos a mayo 7, 2009)

**Gráfica 2. Evolución de la superficie con título minero. Tasa de crecimiento anual (%) y área acumulada (has) 1999-2009**

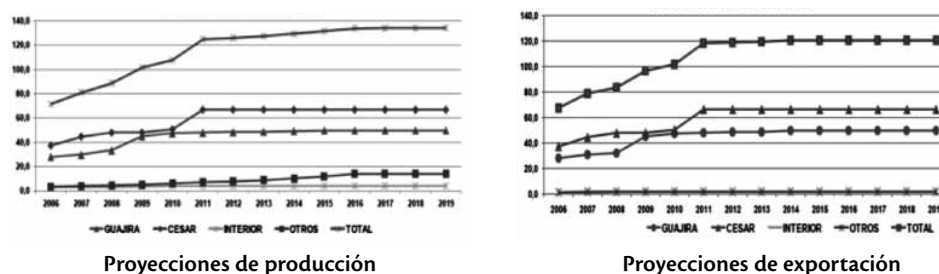


Fuente: Rudas (2010) A partir de Igeominas, Títulos mineros (base de datos a mayo 7, 2009)

Aunque el territorio nacional es rico en una amplia variedad de minerales, se destacan dos por su importante peso en la economía nacional, el carbón y el oro. Según datos de Ingeominas, un poco más del 25% de la superficie minera titulada en el país lo es para la extracción del carbón y 38% para oro, plata y platino. En el 2010 se produjeron 74.350.133,26 toneladas de carbón y según las proyecciones de Analdex se espera un crecimiento constante en la década siguiente.

### Gráfica 3. Proyecciones del comportamiento del carbón en Colombia.

Millones de toneladas métricas



Fuente: Analdex, etal (2010). Sector minero y petrolero en Colombia.

[http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico\\_prorroga\\_aranceles\\_2010.pdf](http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico_prorroga_aranceles_2010.pdf)

La región Caribe es la que mayor riqueza soporta de este mineral. De las 74.350.133 toneladas de carbón producidas en el 2010, 67.113.778 se extrajeron de los departamentos del Cesar y la Guajira -91% del total de la producción-, y el 9% restante se distribuye principalmente en los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Cundinamarca. Para el caso específico del oro, durante el 2010 se contabilizó una producción de 53,61 toneladas, cuya mayoría fueron exportadas a los Estados Unidos y Suiza. A diferencia del carbón, cuyo uso está destinado principalmente como fuente energética, el oro es hoy un refugio monetario ante la debilidad del dólar.

La centralidad que tiene la explotación de las riquezas mineras para soportar el crecimiento económico del país contrasta significativamente con los impactos negativos en términos ambientales, sociales, culturales y de producción alimentaria. La producción minera, más que erigirse como un escenario de posibilidad para las comunidades que habitan los territorios ricos en estos recursos, termina configurandose como un problema. Entre los principales impactos negativos que tienden a asociarse con este tipo de actividades se destacan: desabastecimiento alimentario pues los terrenos cultivables óptimos se destinan a esta práctica económica; contaminación ambiental del aire y del agua tanto por el hollín que emite el carbón, como por los químicos que se vierten sobre las fuentes hídricas; profundización de la violencia por la presencia de actores armados en los territorios donde se hace la explotación, especialmente de grupos paramilitares que, al decir de sectores populares, brindan seguridad en las minas; dinámicas de violencia y comercio sexual, así como precarización de la fuerza

de trabajo femenina, en razón a que las actividades mineras al ser en su mayoría generadoras de empleo para los hombres y al impulsar la migración de hombres hacia las minas, impulsan lógicas de prostitución en las cabeceras urbanas cercanas a las minas y dejan a las mujeres con pocas posibilidades de ingresos económicos, pues terminan reproduciendo prácticas, ya sea de sometimiento hacia el hombre –comercio sexual- o de venta de su fuerza de trabajo por salarios muy por debajo de los de hombre mineros, en actividades de lavado de ropas principalmente.

### *Colombia como clúster energético*

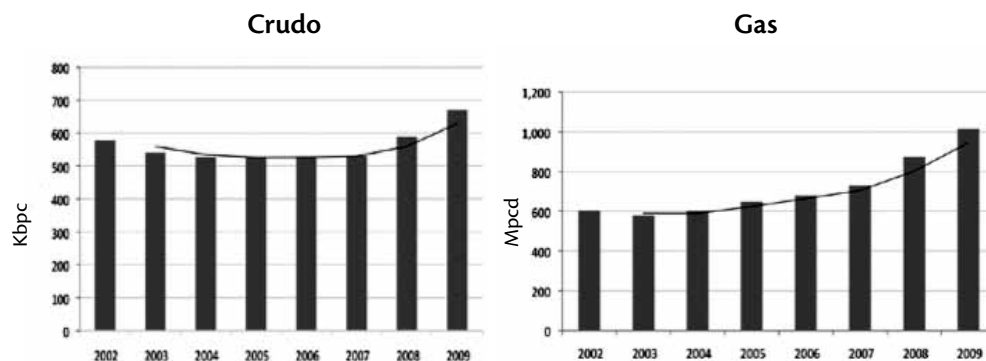
Así como el tema minero ocupa una posición importante para la estrategia de desarrollo nacional, la explotación de los hidrocarburos también cobra un lugar privilegiado, porque garantiza el autoabastecimiento energético y es una fuente significativa de ingresos para el gobierno central. Adicional a estas consideraciones de orden económico, se destacan las razones de orden geopolítico.

Una mirada al actual plan nacional de desarrollo del gobierno Santos como a los dos anteriores de Uribe, soportan las anteriores afirmaciones sobre el carácter estratégico del petróleo para impulsar la economía nacional:

El sector minero energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter generacional. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años (DNP. Bases, pg. 53). <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6yjofaugVUQ%3d&tabid=1238>

Una mirada rápida al comportamiento de las tasas de crecimiento del petróleo y el gas durante el último quinquenio permite observar un crecimiento constante y sostenido. Según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se espera que la cifra de producción de crudo al 2015 pueda llegar a bordear el orden de los 1.400.000 barriles diarios. En este mismo orden, se espera que la participación del petróleo en las exportaciones del país pase del 48 al 57%.

Gráfica 4. Producción de hidrocarburos en Colombia (2002-2009)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Tomado en Analdex, et al (2010). Sector minero y petrolero en Colombia. Pg 7 [http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico\\_prorroga\\_aranceles\\_2010.pdf](http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico_prorroga_aranceles_2010.pdf)

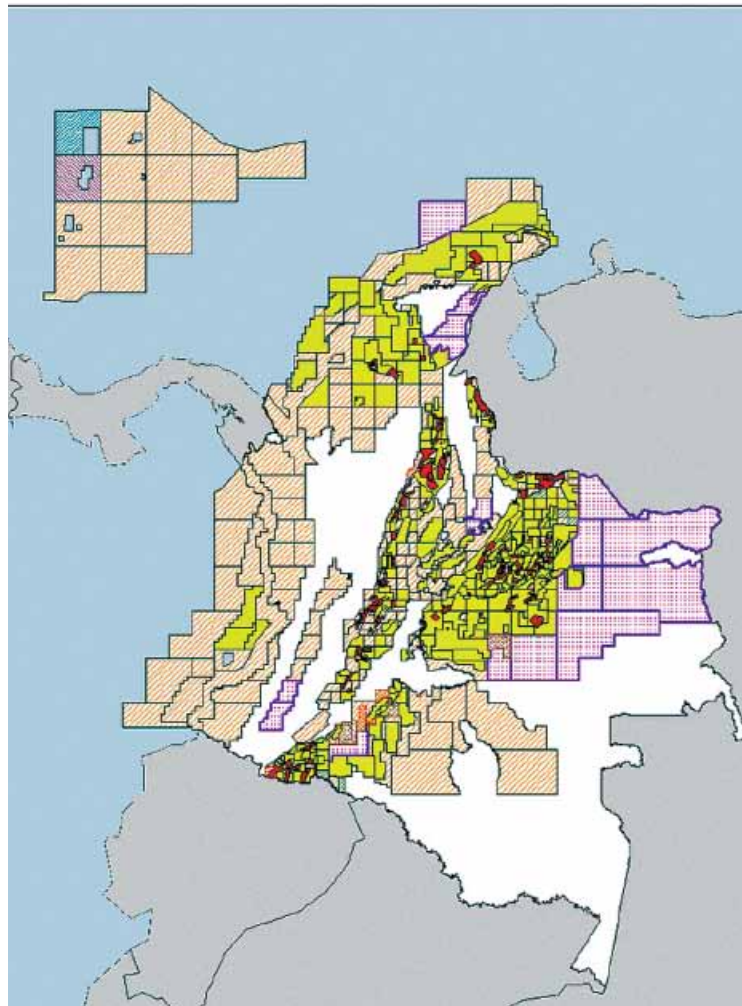
Tabla 5. Producción de crudo a Diciembre de 2011

	2011												Promedio diario anual
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep (P)	Oct (P)	Nov (P)	Dic (P)	
<b>Producción crudo Ecopetrol - asociados (kbpd)</b>	751	770	786	805	824	828	815	838	779	825	848	808	<b>914</b>
<b>Producción crudo contratos ANH (kbpd)</b>	89	92	101	101	103	111	110	111	112	115	117	122	
<b>Producción crudo total (kbpd)</b>	840	862	887	906	927	939	926	950	891	940	965	930	
<b>Comercialización gas Ecopetrol - asociados (Mpcd)</b>	1.004	904	924	917	966	993	992	1.024	995	983	925	966	<b>1.032</b>
<b>Comercialización gas contratos ANH (Mpcd)</b>	64	62	63	63	64	65	66	67	68	67	67	72	
<b>Comercialización gas total (Mpcd)</b>	1.068	966	987	980	1.030	1.058	1.058	1.091	1.063	1.050	992	1.038	

(P): Información Provisional

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, Cifras y estadísticas 2011. <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=8> (consultado Marzo 1 de 2012)

En este mismo orden, una lectura muy general tanto del mapas de tierras de la ANH, como de sus reportes estadísticos a 2011 sobre las áreas en exploración, producción y reserva, permite observar que en la actualidad un poco más de 26 millones de hectáreas están en producción y exploración, y que 102 millones son hoy el total del área contratada y en preparación (esta cifra incluye superficie terrestre y marítima).

**Mapa 30. Mapa de tierras ANH 2011**

Áreas en exploración (bloques de color amarillo): son aquellos sobre los cuales se realizan trabajos de exploración. Áreas en evaluación técnica (bloques de contorno morado y relleno en puntos): son aquellos sobre los cuales se realizan trabajos de evaluación asignados por la ANH. Áreas en explotación (bloques de color rojo): son aquellos en los cuales se adelantan labores de explotación de hidrocarburos. Áreas disponibles (bloques de color blanco y contorno naranja): son aquellas áreas disponibles para contratación. Áreas reservadas (bloques de color blanco con achurado naranja): aquellas definidas por la ANH para adelantar estudios técnicos con el fin de aumentar el conocimiento geológico de estas zonas, áreas devueltas que se encuentran en estudio por parte de la ANH para definir el esquema de oferta pública.

Fuente: Folleto de actualización Diciembre 19 de 2011 ANH  
[http://www.anh.gov.co/media/asignacionAreas/FOLLETO\\_DIC1911.pdf](http://www.anh.gov.co/media/asignacionAreas/FOLLETO_DIC1911.pdf)

Tabla 6. Área asignada a diciembre de 2011

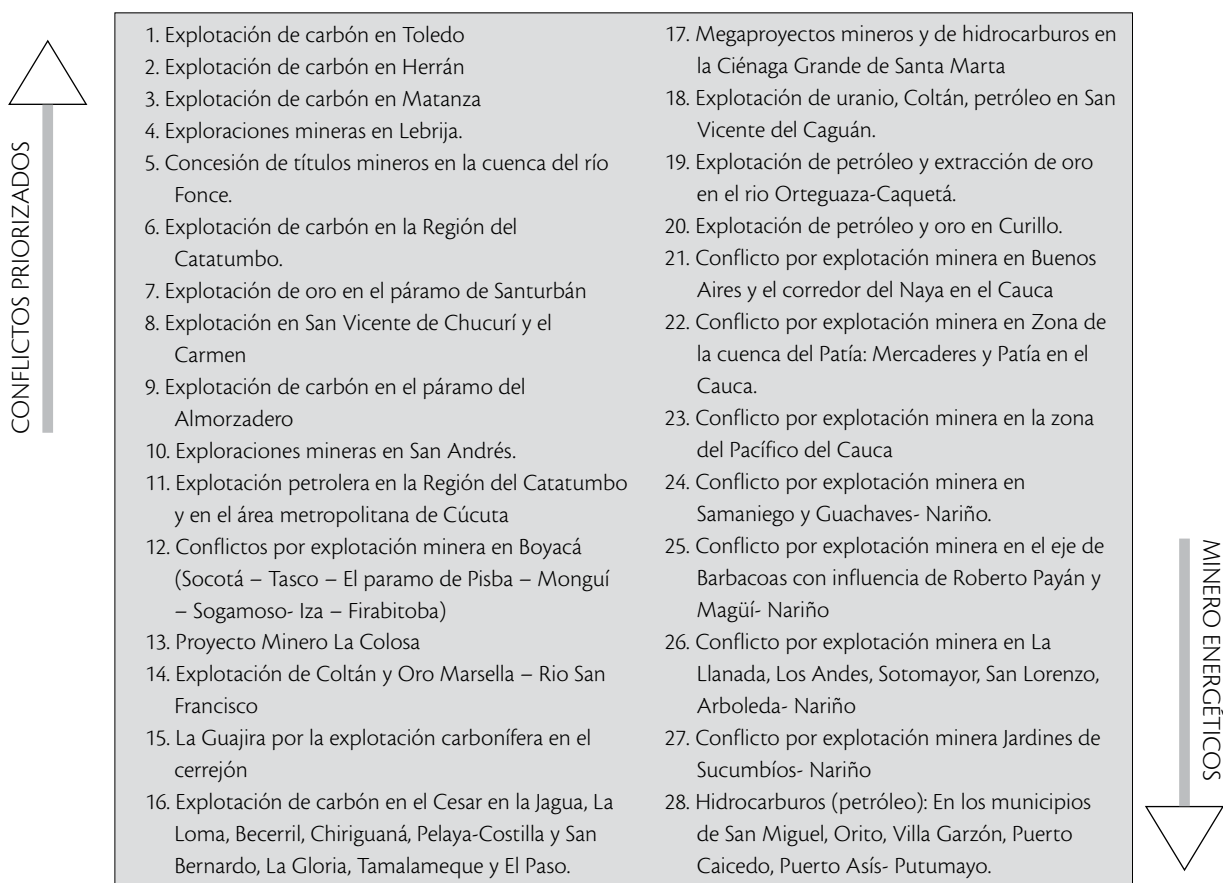
Área asignada		Área (ha)	Total área (ha)	%	Área en continental (ha)	Total área continental contratada (ha)	% del total país continental	Área en marina (ha)	Total área marina contratada (ha)	% del total país marina
Área en exploración	Convenio de exploración y explotación	617.149	24.064.051	15%	617.149	19.342.806	23,86%	0	4.721.245	5,70%
	Exploración con ANH	22.818.531			18.097.286			4.721.245		
	Exploración en asociación con ECP	628.371			628.371			0		
Área en producción	Convenio de explotación	812.951	2.144.341	1%	812.951	2.062.370	2,54%	0	81.971	0,10%
	E&P en producción	102.853			102.853			0		
	Producción concesión	5.934			5.934			0		
	Producción en asociación con ECP	1.222.603			1.140.632			81.971		
Tea	Evaluación técnica con ANH	3.217.061	15.682.873	10%	2.267.710	14.733.522	18,17%	949.351	949.351	1,15%
	Tea especial	12.465.812			12.465.812			0		
Área reservada	Área en estudio con ANH	3.282.420	57.556.098	37%	1.892.476	27.458.099	34,56%	1.389.943	30.097.999	38,75%
	Área especial ANH	49.758.364			23.017.148			26.741.216		
	Con fecha de aviso de liberación por definir	4.515.315			2.548.475			1.966.840		
Open round 2010	Open round 2010	2.297.142	2.297.142		275.783	275.783		2.021.360	2.021.360	
Prop admitida negoc	Propuesta de contratación en trámite	284.264	284.264		284.264	284.264		0	0	
Áreas superpuestas (bloques profundos, propuestas admitidas sobre tea y sobre áreas no prospectivas)		4.592.459	4.592.459	3%	4.592.459	4.592.459	5,66%	0	0	0,00%
Total área contratada y en preparación		102.028.769	102.028.769	62%	64.156.844	64.156.844	79,13%	37.871.925	37.871.925	45,69%
Total área cuencas sedimentarias:		163.966.753	163.966.753	100%	81.072.737		49,44%	82.894.016		50,56%
Total área disponible:		66.530.443	66.530.443	41%	21.508.352		32,33%	45.022.091		67,67%

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, Cifras y estadísticas 2011  
<http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=8> (consultado Marzo 1 de 2012)

Las anteriores cifras ponen de presente los desafíos a los que se afrontan hoy las comunidades que viven en territorios cuyos subsuelos son ricos en el preciado recurso. Desafíos que no solo son del orden económico, sino que involucran dimensiones ambientales, culturales, sociales, políticas e incluso humanitarias. Y es precisamente de cara a este escenario que en los últimos años se han hecho más visibles un número importante de luchas y conflictos desde diversos sectores sociales y populares en rechazo a la explotación del petróleo y el gas en sus territorios.

La siguiente ilustración recoge el grueso de los conflictos priorizados por el tema minero energético en las cuatro regiones del país.

**Diagrama 9. Conflictos priorizados a nivel nacional por el tema minero energético**



Tenemos entonces un escenario en el cual lo minero-energético cobra un lugar estratégico desde la racionalidad económica, pero se perfila como un generador de conflictos desde la perspectiva socio territorial de las comunidades.

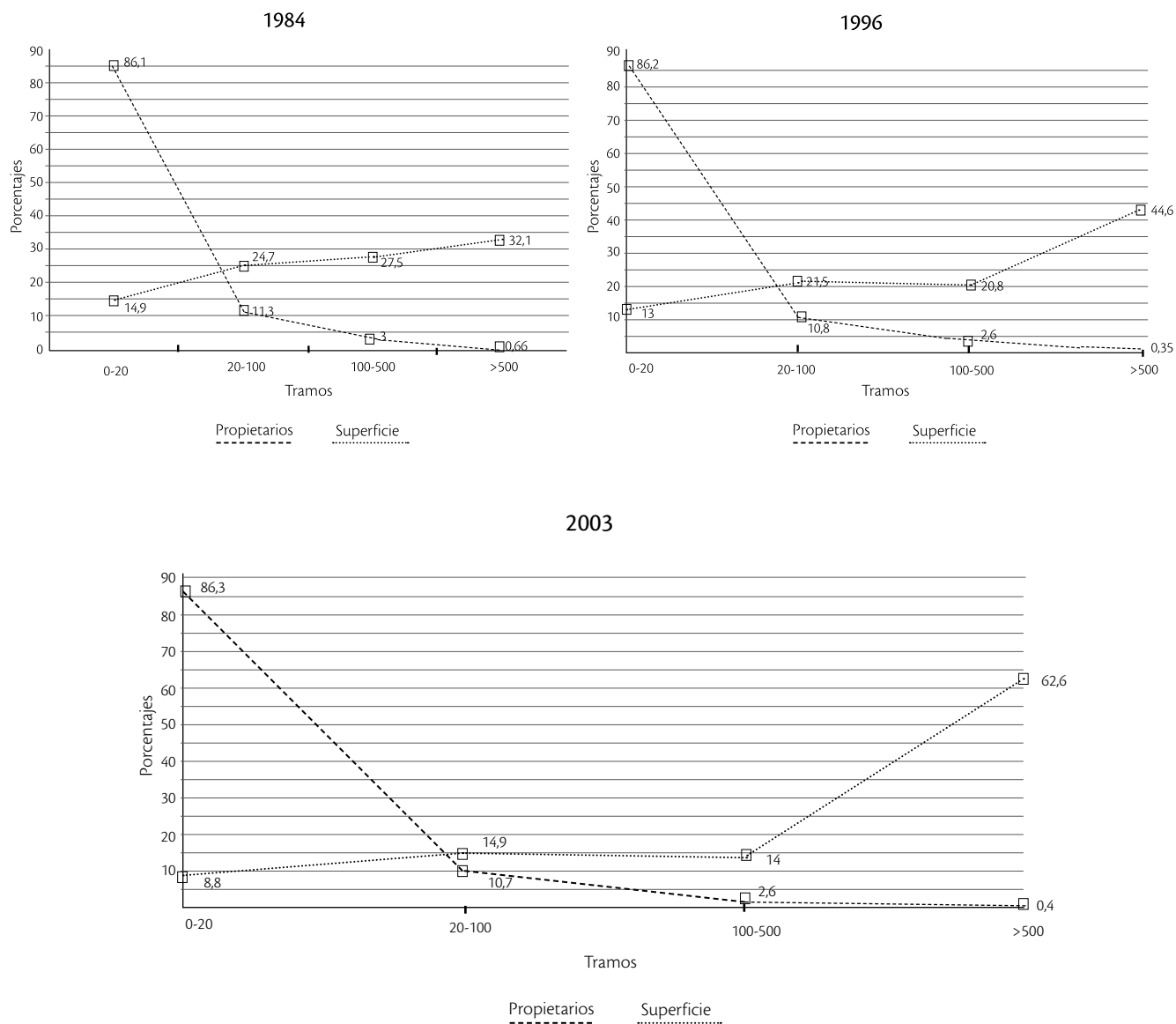
#### *Desarrollo agroindustrial y despojo territorial en Colombia*

Las disputas por la tierra no son un elemento novedoso de la conflictividad en Colombia y han sido un eje importante de la lucha social en el país a través de la historia. En efecto, el tema del acceso a la tierra, su democratización vía una reforma agraria, ha ocupado buena parte de la agenda social a lo largo del siglo XX y particularmente desde finales de la década de los treinta.

No obstante, pese a las importantes luchas gestadas desde el movimiento campesino y otros sectores sociales populares, la inequidad en el acceso a la tierra sigue siendo una de las problemática centrales en el país, que incluso bajo las actuales modalidades de organización empresarial del mundo de lo rural, pueden profundizarse. En las

siguientes gráficas podemos apreciar el comportamiento en la evolución de la estructura de propiedad de la tierra en Colombia desde 1984 al 2003.

**Gráfica 5. Evolución de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia**



Fuente: Carlos Salgado 2010.

Como puede apreciarse mientras en el año de 1984 la superficie que concentraba el 0,5% de los propietarios era del 32,7%, contrastando para el mismo año con el 14,9% de la superficie para el 85,1% de propietarios. Para el año de 2003, el 0,4% de los propietarios tenía bajo su control el 62,6% de las tierras del país. En dos décadas ha aumentado de manera alarmante la concentración de la propiedad de la tierra.

Según datos suministrados en el Informe Nacional de Desarrollo Humano, “Colombia rural. Razones para la esperanza 2011” elaborado por el PNUD, el índice Gini de tierras era 0.86 en el 2009, siendo uno de los más altos en América Latina y el mundo. Esta cifra expresa el elevado nivel de concentración de la propiedad rural que hay en la actualidad en Colombia, en especial, en los departamentos de Antioquia, Risaralda, Nariño, Valle del Cauca, Córdoba y Sucre.

Entre las características que explican la precariedad del modelo desarrollo rural según el equipo de los investigadores que participaron en la construcción del informe tenemos:

“No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable a la población rural. Porque no ha estado orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales combinando crecimiento económico con distribución (...).

Es inequitativo y no favorece la convergencia. Porque los beneficios de la modernización del sector han favorecido a los grandes productores en detrimento de los pequeños y de las comunidades rurales (...).

Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres. Porque ha ignorado la forma desproporcionada en que las inequidades rurales afectan a las mujeres. Y las instituciones públicas no han tomado nota de esta situación por lo que los intentos por incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública han sido pocos, fragmentarios y débiles (...).

Es excluyente. Porque la presión por la tierra que han ejercido terratenientes, empresarios, transnacionales, comisionistas y actores ilegales ha impedido que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio, y que a partir de allí generen ingresos para procurar el bienestar de sus familias (...).

No promueve la sostenibilidad ambiental. Porque la preocupación por proteger el patrimonio ambiental del país ha sido marginal. El agotamiento de los recursos naturales y la excesiva explotación productiva han puesto en riesgo ecosistemas estratégicos (nacimientos y fuentes de agua, páramos y bosques), coberturas vegetales y reservas forestales.

Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos. Porque si la tierra está concentrada, ampliar las oportunidades y desarrollar las capacidades de los pobladores rurales es más difícil, ya que el principal activo del sector no está disponible en condiciones de equidad. Esto se convierte en un generador de conflicto social permanente (...).

Es poco democrático. Porque no ha avanzado en la construcción de las condiciones ni de las oportunidades que permitan a todos los pobladores rurales tomar parte e

29 Entre las figuras problemáticas se destacan las asociadas con el reconocimiento del “derecho real de superficie”, que refiere a que “El Estado podrá conceder derechos de superficie sobre los baldíos y bienes fiscales patrimoniales a favor de entidades públicas para explotación de recursos naturales no renovables y de sociedades habilitadas para la ejecución de proyectos en Zonas de Desarrollo Empresarial mediante acto administrativo. El Consejo Directivo del INCODER determinará los supuestos en los cuales, de forma excepcional, se podrá conceder a personas naturales derechos de superficie para la ejecución de programas de desarrollo rural”. También destacamos, la figuras de “zonas de desarrollo empresarial”, definidas como aquellas que se “se orientarán a permitir la incorporación de sistemas sustentables con escalas adecuadas de producción, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, y a promover la dotación o financiación de infraestructura y servicios sociales, en alianza público-privadas con las respectivas Entidades Territoriales, de conformidad con las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Consulado en el Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural del gobierno de Juan Manuel Santos, <http://>

30 Para ahondar sobre esta discusión proponemos ver la propuesta de proyecto de ley de desarrollo rural construido por la Mesa de Unidad Agraria.

31 Es importante destacar que buena parte de los elementos que recoge Salgado en el texto se nutren de los profusos diálogos que ha tenido a lo largo y ancho del país con diversas organizaciones sociales populares que han confluído en el proyecto de Planeta Paz.

incidir en los escenarios de toma de decisiones públicas. (...) El modelo ha tendido a privilegiar la organización y la voz de las élites y el empresariado rurales (...).

No afianza la institucionalidad rural. Porque las políticas agrarias aplicadas se sustentan en una institucionalidad precaria, deteriorada en las dos últimas décadas, y orientada más en función de los intereses de los grupos de poder en el sector rural que de las necesidades de los pobladores más vulnerados y necesitados” (PNUD 2011, págs 23-26).

Estas características destacadas en el Informe para explicar la consolidación de la inequidad en la tenencia de la tierra en el país, parecen no encontrar una salida bajo el actual modelo de desarrollo rural que se está implementando con fuerza en la última década y que se soporta en documentos institucionales como la agenda 2019 de competitividad definida bajo el anterior gobierno de Álvaro Uribe e incluso con algunas figuras jurídicas<sup>29</sup> que hacen parte de la propuesta del articulado del proyecto de desarrollo rural que lidera el gobierno de Juan Manuel Santos<sup>30</sup>.

De cara a esta situación, ¿cuáles son los elementos novedosos que nos ayudarían a entender el conflicto por tierras en el escenario contemporáneo? Sin duda las respuestas que se pueden ofrecer a este interrogante pueden ser múltiples y quizá buena parte de ellas se acerquen al núcleo del problema. No obstante, aquí queremos recoger algunas de las tendencias propuestas por Carlos Salgado (2011)<sup>31</sup> para el análisis de los conflictos rurales y los escenarios a futuro:

- La predominancia de los cultivos permanentes sobre los transitorios.
- El cambio en la perspectiva sobre el uso de los recursos naturales.
- Tendencia hacia la reprimarización de la economía colombiana, es decir, la alta dependencia de la economía nacional de los recursos mineros, petroleros, agua y bosques para aumentar la producción, las divisas y la inserción en la economía mundial.
- La consolidación de la Orinoquia como frente productivo agrícola del país que impulsaría un cambio muy fuerte en los usos de la tierra en las otras regiones del país y que implicaría un reordenamiento de los territorios y de la población.
- Nuevas modalidades en el uso del suelo y los recursos que no estarían centrados en la agricultura.
- Las dificultades que hoy afronta el proceso organizativo social para liderar propuestas más allá de la clásica resistencia, debidas, entre otras, al impacto del desplazamiento, las amenazas, desapariciones y crímenes de liderazgos.
- Las nuevas tendencias sobre lo rural parecen no respetar formas de organización del territorio que han sido propias de los pueblos indígenas y afros.

Como podemos observar, las tendencias que se van consolidando en el mundo de lo rural generan varios desafíos a las comunidades asentadas en los territorios rurales

y, en consecuencia, a la manera como ellas están respondiendo a estas cuestiones nos ayuda a explicar los conflictos por las tierras que hoy se viven en el país. La siguiente gráfica recoge el grueso de los conflictos priorizados por tierras en las cuatro regiones del país.

**Diagrama 10. Conflictos priorizados por tierras**



Del trabajo desarrollado en el ONP durante estos dos años hemos encontrado que los principales conflictos por las tierras giran en torno a la orientación agroindustrial en las tierras más productivas del país, destacándose los megaproyectos de palma y caña para la producción de agrocombustibles, caucho principalmente para el negocio automotriz y cultivos agroforestales para explotación maderera. Esta tendencia hacia monocultivos de tardío rendimiento, que involucra en su mayoría algunas innovaciones científico-técnicas, expresarían un sentido de modernización y empresarización de lo rural, en el cual quedaría por fuera la figura del campesino tradicional.

***Plan nacional de Infraestructura: autopistas para la competitividad***

La transformación espacial ocupa un lugar importante para el análisis de la conflictividad territorial. En efecto, una mirada a las nuevas disposiciones del espacio, nos posibilita construir lecturas tanto de los cambios acontecidos en las geografías históricas de la acumulación como en las geografías históricas de las resistencias. En este sentido, la producción social del espacio se perfila como un eje central de la disputa entre los diversos actores presentes en los territorios.

Una aproximación a los conflictos que han sido priorizados durante este segundo año en el ONP, contribuye a entender en buena parte el nuevo orden de la espacialidad social. En efecto, las disputas en torno a la tierra, lo minero energético y lo infraestructural expresan unos cambios significativos en el orden de lo espacial. Estas transformaciones espaciales y territoriales han alterado no solo los procesos y las dinámicas sociales, al cambiar los lugares de encuentro, de trabajo, de socialización, sino también han generado importantes alteraciones en el hábitat y la naturaleza, con consecuencias en términos humanos y de la sustentabilidad ambiental.

La definición de una nueva espacialidad urbano rural que soporta las dinámicas contemporáneas de la organización social ha encontrado en el componente infraestructural un eje importante para su impulso. Por tal razón, no es gratuito que en los últimos años y de manera especial bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se estén impulsando numerosos megaproyectos infraestructurales en el sector transporte (terrestre, marítimo y aéreo), energético (electricidad, oleoductos, gasoductos, hidroeléctricas), telecomunicaciones y de servicios.

Recordemos que en el Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos del actual gobierno, se ha definido a la infraestructura como una de sus cinco locomotoras y que, en concordancia, en mayo del 2011 se presentó el Plan de Infraestructura para la Prosperidad, en cual se anunció una inversión de 99,3 billones de pesos desde la fecha hasta el 2020 y la creación de dos vice ministerios, el de Infraestructura y el de Transporte. Entre los proyectos estratégicos se destacan: dobles calzadas, crecimiento del sistema férreo, ampliación del sistema portuario y aeroportuario, y mejoramiento de la navegabilidad fluvial.

Mapa 31. Proyectos de dobles calzadas y ampliación férrea



Fuente: Ministerio de Transportes [2011]. Plan de Infraestructura para la Prosperidad, <http://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=488> (consultado 7 de marzo de 2012).

Frente al tema de la infraestructura aeroportuaria se destacan los siguientes proyectos: nueva concesión del aeropuerto de Barranquilla, obras civiles del aeropuerto de Cali, construcción del aeropuerto de Ipiales 2014, mejoramiento de 23 aeropuertos, estructuración del aeropuerto alterno de Bogotá y los estudios del aeropuerto de

Flandes, con una inversión de 1 billón de pesos a 2014. En los siguientes mapas se visibilizan los proyectos en el sistema portuario y fluvial.

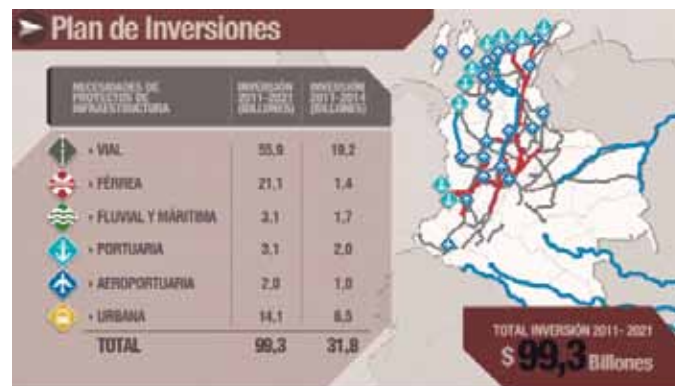
### Mapa 32. Proyectos de terminales marítimos e infraestructura fluvial



Fuente: Ministerio de Transportes [2011]. Plan de Infraestructura para la prosperidad, <http://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=488> (consultado 7 de marzo de 2012).

Y finalmente, en el Mapa 33 podemos ver la síntesis de todos los proyectos y el plan de inversión que los soporta.

### Mapa 33. Plan de inversiones del plan nacional infraestructural



Fuente: Ministerio de Transportes [2011]. Plan de Infraestructura para la prosperidad, <http://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=488> (consultado 7 de marzo de 2012).

Como se puede apreciar en los mapas anteriores, la estrategia infraestructural del país se estructura en torno a diversos corredores que cruzan todo el territorio nacional de oriente a occidente, sur a norte, teniendo a la región central como bisagra de todos los procesos. Un cruce entre los proyectos del plan y los conflictos priorizados por las organizaciones, permite ver que se vienen configurando unas disputas importantes en torno a algunos territorios estratégicos para el desarrollo de algunos proyectos.

La siguiente tabla recoge el grueso de los conflictos priorizados por infraestructura en las cuatro regiones del país.

**Tabla 7. Conflictos comunes por infraestructura a nivel nacional**

42. Hidroeléctrica del Sogamoso, área de influencia en los municipios de Betulia, Girón, Zapatoca y de manera residual, San Vicente de Chucurí y la vereda El Llanito, Barrancabermeja.
43. Construcción del Oleoducto Bicentenario afectaciones en Ocaña, Toledo, Teorama.
44. La construcción de la Ruta del Sol y la Ruta de las Américas, las cuales atraviesan el territorio del Magdalena Medio y se han ubicado afectaciones específicas en Aguachica y Yondó.
45. La construcción de Vía Comunera' Charalá – Duitama y del Ferrocarril Carare – Opón
46. Doble calzada Bogotá – Girardot

---

47. Construcción del Aeropuerto Santiago Vila
48. Zona Franca en Tunja
49. Macro proyecto de expansión Urbana y el plan centro en Bogotá
50. Proyecto Hidroeléctrico en el Rio Sumapaz
51. Proyecto Hidroeléctrico de la represa del Quimbo
52. Aeropuerto de Palestina

---

53. Creación del distrito de riego en Coyaima y Purificación
54. Proceso de renovación Urbana en Manizales
55. Privatización de acueductos comunitarios en Risaralda
56. Los megaproyectos de infraestructura vial en el Cesar (Ruta del sol)
57. Los megaproyectos de infraestructura portuaria en La Guajira
58. Los megaproyectos de estructura ferroviaria en La Guajira
59. La desviación del rio ranchería para la explotación de carbón
60. Conflicto por tierras y territorios: Infraestructura. Valle de Sibundoy. Variante Pasto-San Francisco-Mocoa.

### *Los cultivos de uso ilícito y el problema del narcotráfico*

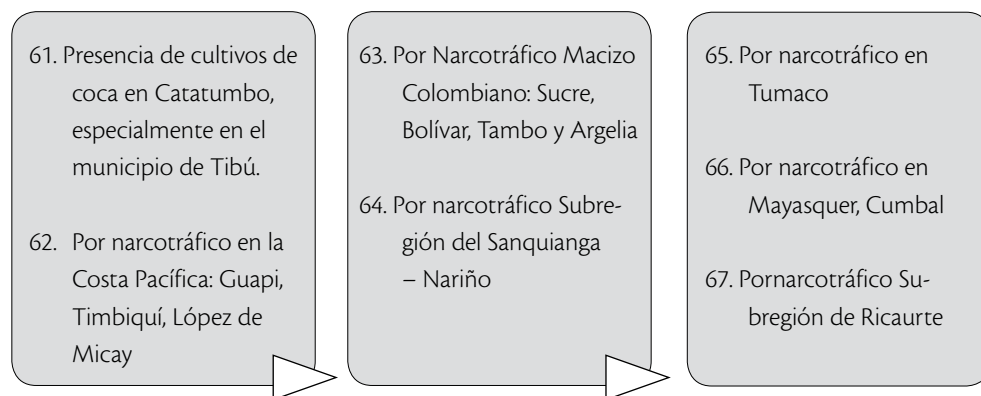
El fenómeno del narcotráfico que aqueja al país desde hace poco más de dos décadas, se ha constituido en uno de los problemas más serios para Colombia, pues sus impactos son múltiples y de diversos órdenes. Esto es, van desde prácticas de despojo territorial a las familias campesinas, militarización territorial en las zonas estratégicas para el cultivo y el tráfico del alcaloide, hasta el impulso de prácticas de violencia y comercio sexual y la infiltración de los órganos del Estado (alcaldías, gobernaciones, congreso, jueces, entre otros).

La política antinarcóticos que ha desarrollado el Estado colombiano para combatir este problema, especialmente la liderada desde el gobierno de Andrés Pastrana a través del Plan Colombia (política financiada en un grado importante por los Estados Unidos), no ha arrojado los resultados esperados. El narcotráfico sigue siendo un problema vertebral de la sociedad colombiana, ya que entre otras cosas es el responsable de la terrible ola de violencia que aún se vive en diversos territorios del país.

Para el caso específico de las regiones donde ha venido trabajando el ONP, las del suroccidente y el nororiente del país son de las más afectadas por este flagelo. Según datos del monitoreo de cultivos de coca en Colombia de la UNODC, las extensiones cultivadas en 2010 eran en Nariño de 15.951 ha, Cauca 5.908, Putumayo 4.785 y Caquetá 2.578 has, siendo los departamentos con mayor concentración. La zona del Catatumbo tenía cultivos del orden de 1.889 hectáreas (Consultar [http://odc.dne.gov.co/docs/publicaciones\\_nacionales/Censo\\_coca\\_colombia\\_2010.pdf](http://odc.dne.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Censo_coca_colombia_2010.pdf)).

El siguiente diagrama recoge el grueso de los conflictos priorizados por narcotráfico en Nororiente y Suroccidente.

**Diagrama 11. Conflictos comunes narcotráfico en Nororiente y Suroccidente**



***Aproximaciones iniciales a las dinámicas y mediaciones entre el conflicto armado y los conflictos territoriales***

*“A mí me gustó personalmente la actitud del Presidente Santos, de reconocer que en Colombia hay un conflicto armado, me parece que ese es un paso bueno, porque decir lo contrario es tapar el sol con un dedo. En Colombia sí existe el conflicto armado y las víctimas no sólo son los miembros activos del Estado sino también de la sociedad civil que está poniendo muertos y vidas inocentes. Entonces hay que decir claramente que el conflicto retarda los anhelos de paz”. Hombre mestizo. Entrevista taller de socialización de resultados, Octubre de 2011 – Florencia, Caquetá.*

El reconocimiento del desarrollo histórico del conflicto armado necesariamente avoca reflexiones en torno a las relaciones dialécticas que ha establecido con las múlti-

ples dimensiones que definen y dotan de sentido a la organización social en Colombia. Esto es, la manera como el conflicto armado transforma los procesos que se desarrollan en el seno de la sociedad, pero a su vez, el modo como éste es transformado por las dinámicas del proceso social.

La lectura de estas relaciones cobra un lugar central a la hora de adentrarnos en el análisis de los conflictos que viven las comunidades en sus territorios, ya que buena parte de los conflictos que han sido priorizados en el trabajo del ONP encuentran en las acciones, estrategias y dinámicas de los actores armados una variable central a valorar para el desarrollo de sus luchas. En efecto, en los territorios donde hay una fuerte presencia de estos actores, los repertorios de las luchas de las organizaciones sociales tienden a ser diferentes de aquellos en donde el grado de control territorial es menor.

Las afectaciones son múltiples y de diversos órdenes. Algunas veces se circunscriben a planos de movilidad de la población; otras se asocian con dinámicas de control social frente a los comportamientos diferenciados de las mujeres, los jóvenes y los hombres. Muchas de ellas tienen que ver con los impactos que produce en la población civil la confrontación armada entre los actores, de la que se despliegan daños materiales y humanos. También se destacan las asociadas con la criminalización de la protesta social, y la participación política; e incluso aquellas que dan cuenta del grado de control económico que tienen esos actores en los territorios.

Como se aprecia, los actores armados no asumen un rol exclusivamente armado sino que también, por el grado de incidencia que tienen en el proceso social, se configuran como actores sociales, políticos y económicos. Esta multiplicidad de espacios en donde lo armado incide en lo territorial, explica la relación dialéctica que se establece entre el conflicto interno armado y los conflictos territoriales.

Teniendo entonces como marco de referencia estos elementos, en las siguientes páginas se recogen algunas narraciones de mujeres y hombres afrodescendientes, indígenas y campesinos, que son muy dicientes sobre la manera como se establece ese vínculo entre lo armado y lo social. Frente a la incidencia que tiene lo armado en la construcción de imaginarios sociales encontramos:

“El tema generacional del conflicto se da porque hay guerrilleros que nacieron y se criaron en las filas; uno va a zonas de fuerte influencia guerrillera y ve que los niños juegan a los pistoleros, juegan a las armas, porque ese es su referente, ese es su sueño, su vida”. (Hombre mestizo. Entrevista taller de socialización de resultados, octubre de 2011 – Florencia, Caquetá).

Quizá uno de los casos más dramáticos y problemáticos en este tipo de relaciones entre lo armado y lo social, es el fuerte impacto que ha tenido sobre la vida de las mujeres:

El cuerpo de las mujeres le ha servido a los actores armados para imponer normas de conducta, por ejemplo, les enseñan a las mujeres el cómo caminar, el cómo vestir, a qué hora salir, e incluso meterse en una dimensión supra familiar castigando la infidelidad.

Sobre todo esto lo hacen los grupos irregulares como las guerrillas que incluso, a través de comunicados les imponen estos parámetros de lo socialmente aceptado (Mujer mestiza, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

En Barbacoas hubo un tiempo que no podía discutir por cuestiones personales con su esposo porque se le aplicaba un castigo, dándole planazos, ponerlas a barrer en el escaño público, cosas que van en detrimento de la honorabilidad de la mujer. Hasta el momento tenemos situaciones en la parte rural del municipio y en algunas partes del casco urbano (Hombre afrodescendiente, Barbacoas. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

A las mujeres también se las involucra directamente en el conflicto armado, ya que muchas de ellas toman las armas para investigaciones y en procesos de inteligencia de los grupos armados (Hombre afrodescendiente, Policarpa. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Barbacoas en los años 80 y 90 sufrió la misma situación, la guerrilla utilizó a la mujer y al hombre, para inteligencia para saciar sus apetitos sexuales, mucha gente fue desplazada, madres e hijas. Los paramilitares con lo mismo. Las mujeres están siendo asesinadas porque no han querido acceder a las pretensiones de los actores armados. En el conflicto armado la mujer es utilizada por el Ejército, la Policía, las Bancrim, los paramilitares y la guerrilla” (Hombre afrodescendiente, Barbacoas. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

“En la costa Pacífica, Tumaco específicamente, surge una nueva modalidad de prostitución que es el chongo y las chongueras, una nueva palabra que aparece dentro del conflicto armado. El chongo es el burdel móvil donde se lleva a niñas de los colegios vinculándolas en el oficio, siendo llevadas para que los raspachines no salgan al casco urbano, al burdel del pueblo, sino que es llevado donde está la finca y el cultivo” (Mujer mestiza, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

Como se puede apreciar las afectaciones de la guerra sobre las mujeres son de diverso orden, develando cómo se constituyen en uno de los grupos sociales más vulnerables frente a la dinámica de los actores armados. Por tal razón, un análisis no solo del conflicto sino sobre todo de la construcción de la paz, debe abogar por construir miradas diferenciales con enfoque de género, de tal suerte que permitan visibilizar el drama que viven miles de mujeres víctimas del conflicto.

Otra situación que llama especialmente la atención es el impacto que tiene la dinámica armada frente a los procesos de organización social popular. Entre los múltiples relatos frente a este hecho destacamos los siguientes:

“Ustedes se pueden dar cuenta que los compañeros de la costa Pacífica están los del Telembí pero no están los de Tumaco, de Olaya Herrera, del Charco, de Santa Bárbara, y no es que no quieran venir. La cuestión es que la costa está pasando por una situación bastante crítica, tiene que ver con el miedo, el pánico y el terror, porque se han tomado el puerto todos los que se les ha dado la gana de tomárselo. Usted encuentra los grupos de todos los nombres y de todos los colores, están ahí y todos son ajenos al territorio, su interés es el territorio” (Mujer afrodescendiente, Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

“El conflicto armado afecta a nuestra organización desplazando a nuestros líderes, en la dificultad para moverse a ciertas zonas del departamento que evitan la ampliación de nuestra propuesta. Invisibilidad del perfil de los dirigentes por cuestiones de seguridad” (Mujer mestiza. Taller Florencia, Caquetá, octubre 21 y 22 de 2011).

“El conflicto armado ejerce control sobre la población, cooptación de los espacios civiles, restricción de movilidad, adoctrinamiento comunicativo, estigmatización y aislamiento” (Relatoría Taller Florencia Caquetá, realizado por la Gotera, octubre 21 y 22 de 2011).

“Aquí también llamamos mucho la atención, porque justamente comienza la amenaza tanto por parte del grupo armado, en este caso FARC, amenazando a defensores y defensoras de Derechos Humanos y, por otro lado, también se empieza a amenazar por parte del Estado a quienes vienen haciendo ese ejercicio de sistematización y de denuncia”.

Los relatos ponen en evidencia el peligro que afrontan diariamente cientos de líderes y lideresas que trabajan por el bienestar de sus comunidades, por la defensa de sus derechos y por la posibilidad de construir una mejor sociedad.

La articulación de lo armado con los conflictos que viven las comunidades en sus territorios resulta evidente en algunos de ellos. En efecto, ciertos conflictos por tierras, minería, hidrocarburos e infraestructura, presentan un alto componente de incidencia de las dinámicas armadas, develando en algunos casos una importante relación entre desarrollos productivos y presencia de actores armados.

“La presencia de grupos armados en el negocio de las minas se mira mucho más allá. Hay que darles la vacuna. Entonces ellos se van, por ejemplo, el día en que se va a lavar el oro; ellos mandan un vigilante y cuando ellos ya saben que se vendió el oro llegan a pedir la vacuna. Entonces si la minería con las grandes retroexcavadoras dejara de existir, ellos no llegarían a pedir su vacuna y los beneficiados seríamos quienes trabajamos en la minas. Pero lastimosamente los grandes patrones y dueños de las minas que traen la retroexcavadoras no lo miran así” (Entrevista a Mujer afrodescendientes, Barbacoas. Relatoría Nariño, 4 y 5 de noviembre de 2011).

“Vamos a Puerto Guzmán, ahí, igual; en este momento hay concesiones petroleras sobre el Río Caquetá y no van a poder entrar a Puerto Guzmán, porque hay un problema de choques, porque ahí están los frentes más fuertes de la subversión, ahí si va a darse una guerra total porque está el frente 48 de las FARC. Villa Garzón tiene otro antecedente y es que ya ingresaron los paramilitares. Esto es bueno que lo sepan, que a Mocoa este año ya ingresaron los paramilitares y eso va a generar problemas también para el próximo año” (Hombre campesino, Relatoría Taller Putumayo realizado en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Los anteriores relatos develan la imposibilidad de construir lecturas sobre los conflictos y las dinámicas de la conflictividad territorial en Colombia sin atender a los impactos o desafíos que le plantean a los procesos populares el accionar de los actores armados. En efecto, el tema del conflicto armado no es una cuestión que se circunscribe a una lógica de confrontación y control territorial entre insurgencia de las FARC y el ELN, las fuerzas militares y los grupos paramilitares o Bacrim; es una cuestión que involucra de manera diferenciada a múltiples actores sociales, políticos y económicos tanto públicos –populares y no populares– como privados.

#### *Conflictos comunes y sus impactos en términos ambientales y de SSAA*

La dimensión ambiental, al igual que la alimentaria, es un eje transversal en todas las reflexiones generadas en torno a los conflictos territoriales. En efecto, pese a que podamos aproximarnos a un análisis de la conflictividad desde dimensiones específicas como la minera, tierras, hidrocarburos e infraestructura, entre otras, cada una soporta una reflexión en torno a la sostenibilidad ambiental y la seguridad y la soberanía alimentaria.

El carácter de transversalidad que logra cobrar el eje ambiental, en especial, el tema del agua, obedece a que bajo las condiciones actuales del llamado desarrollo, la sustentabilidad ambiental del planeta tierra está puesta en cuestión. En efecto, desde diferentes posiciones políticas y sociales, han venido emergiendo preocupaciones sobre los riesgos que afronta el planeta frente a las condiciones de consumo de las sociedades contemporáneas. Y aunque esta preocupación no es reciente, pues se puede rastrear desde algo más de cinco décadas, en los últimos años ha cobrado un lugar fundamental en los encuentros de movimientos sociales y políticos, en las agendas de la lucha popular, e incluso en las reuniones de los presidentes y ministros de los estados nacionales. La siguiente cita de un geógrafo brasileño recoge esta situación:

El debate acerca de los límites comenzó a aparecer en público –y a transformarse en un debate propiamente político– a partir de una serie de manifestaciones que denunciaban los riesgos que corren la humanidad y el planeta en función de un modelo de desarrollo que no considera debidamente los límites de la intervención humana en la naturaleza. (...) cuando se sabe que 20% de los habitantes más ricos del planeta

consumen cerca de 80% de la materia prima y la energía producidas anualmente, nos vemos frente a un modelo-límite. Serían necesarios cinco planetas para ofrecernos a todos los habitantes de la Tierra el estilo de vida que, vivido por los ricos de los países ricos y pobres, en muchas partes es pretendido por aquellos que no participan de ese estilo de vida (Portogoncalvez, El desafío ambiental, PNUD, México D.F., 2006).

En efecto, tal como lo afirma Portogoncalvez la situación de insostenibilidad ambiental exige una revisión de los esquemas de desarrollo y las condiciones de consumo que definen la organización social contemporánea. Es un hecho que los recursos naturales disponibles en la tierra no pueden soportar de una manera sustentable la vida humana si se mantiene este nivel desenfrenado de producción y consumo. Esto es, si no se controla la demanda desbordada que hay sobre los hidrocarburos y los minerales de parte del sector productivo y si no se racionalizan las dinámicas de consumo de las sociedades, en especial, de las economías más desarrolladas.

En este mismo orden es muy alarmante la situación de la producción alimentaria a nivel mundial y, en especial, en las economías latinoamericanas. Se ha asistido en los últimos quince años a un proceso de desabastecimiento alimentario, a razón de que los actuales modelos de desarrollo rural han impulsado una profunda transformación en los usos del suelo, dando prioridad a los cultivos permanentes –en detrimento de los transitorios- que, en su mayoría, son destinados para el desarrollo agroindustrial y no como fuente alimenticia, como es el caso de la palma, la caña y la higuera para la producción de combustibles.

Para el caso específicamente colombiano tenemos que las importaciones de alimento han venido creciendo de manera alarmante en la última década, sobre una cifra de 12 millones de toneladas anuales. Según la declaración del encuentro nacional “Crisis alimentaria en Colombia, acciones sociales para la defensa de la soberanía y autonomía alimentaria”, realizado en Bogotá en el 2008, en un poco menos de dos décadas se perdió la producción autosuficiente de maíz –alimento básico de la dieta alimenticia de millones de familias colombianas– y se pasó a importar el 75% del consumo nacional.

(...) la crisis alimentaria se manifiesta en Colombia con cifras alarmantes: Cerca de la mitad de la población del país se encuentra en condiciones de pobreza que impiden el adecuado acceso económico a los alimentos, e imponen una crítica situación de hambre de al menos el 41% de los hogares colombianos. Para vergüenza de nuestros gobiernos, el ritmo de crecimiento del hambre en el país es más alto que el del África Subsahariana, y el 45% de las mujeres gestantes en Colombia tienen anemia, el 58.2% de las familias rurales declaran que un niño se acuesta sin comer, y más del 80% de los niños menores de cinco años en varias comunidades indígenas y afrodescendientes sufren de desnutrición crónica. Nuestro país ha pasado de una producción autosuficiente de maíz en 1990, a importar más de 2,5 millones de toneladas, es decir el 75% del consumo nacional. Así mismo, es absurdo que un país como Colombia esté importando más de ocho millones de toneladas de alimentos, de modo que gran parte de ellos

dependen del mercado global no regulado o subsidiado en los países del norte, de la especulación agrícola y de los precios fijados en bolsas extranjeras (Declaración del encuentro sobre crisis alimentaria en Colombia, Bogotá, Septiembre de 2008). <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w--1--&x=20156245>

Tenemos entonces que la situación ambiental y alimentaria es bastante problemática, situación que tiende a radicalizarse bajo las condiciones definidas por el actual esquema de desarrollo rural soportado sobre lo minero extractivo y agroindustrial. Precisamente, por esta razón, buena parte de las cinco dimensiones de conflictos caracterizadas hasta ahora guardan un estrecho vínculo con estas problemáticas. En efecto, el conflicto en contra de la explotación de oro a cielo abierto en la Colosa y Santurbán y en varios municipios de Nariño y Cauca; del carbón en el César, la Guajira y el Catatumbo; del petróleo en el Caquetá y Putumayo; del desarrollo agroindustrial en los Montes de María, el Magdalena Medio, en Nariño; de la construcción de las hidroeléctricas de El Quimbo e Hidrosogamoso; de la presencia de cultivos de uso ilícito en Nariño y Cauca, entre otros conflictos priorizados, todas tienen entre los puntos centrales de su bandera de lucha la defensa ambiental y la seguridad y soberanía alimentarias. Precisamente, atendiendo a esta situación, ubicamos de manera puntual unos conflictos en esta dimensión y proponemos sean leídos como ejes de las luchas populares que son transversales a todos los conflictos priorizados.

### **A manera de conclusión**

Reflexionar en torno a la necesidad de construir escenarios de articulación entre procesos sociales populares a nivel regional y nacional ha sido una de las constantes que ha orientado el trabajo del ONP durante este segundo año. Como lo hemos venido señalando en los apartados anteriores, ha sido el ejercicio de la priorización el que ha permitido proponer metodológicamente esta discusión. En efecto, en el marco de la discusión sobre qué conflictos priorizar, ha aflorado el debate sobre la manera de articularse regionalmente.

Las dinámicas regionales han sido bastantes diversas, entre otras cosas, dadas las especificidades de las luchas populares, los repertorios de acción, los tipos de conflictos y las características que asume el conflicto armado en la zona. No obstante, pese a la singularidad que ha seguido la reflexión en cada una de las cuatro regiones, es posible afirmar que todas reconocen la importancia que tiene la articulación para la superación, transformación o cualificación de sus conflictos y, en consecuencia, han trabajado de cara a materializar dicha idea.

De hecho, en el marco de los seminarios y foros regionales, las distintas organizaciones han definido algunos ejes y acciones sobre los cuales articular sus luchas. También han iniciado construcciones de metodologías que, aunque muy preliminares, se constituyen en orientadoras de sus procesos. Es posible afirmar que las organiza-

ciones se piensan no solo de cara a sus especificidades, sino que se están repesando en relación con lo que está viviendo la región en su conjunto.

La articulación inter regional y, en consecuencia, nacional, ha sido mucho más compleja, debido a que la definición de ejes comunes resulta problemática dada la diferenciación de los procesos que se viven en los territorios. Aunque todas parten de reconocer la importancia que tiene articular luchas y estrategias a nivel nacional, aun no se ha desarrollado suficientemente la idea de lo que implicaría una articulación y el cómo abordarla.

El agua, el territorio y la cultura se perfilan como ejes articuladores en las regiones. Para el caso de Centro y Nororiente el agua y para el caso de Caribe y Suroccidente el territorio, la identidad y la cultura.

Cuando nos aproximamos a las caracterizaciones de los conflictos realizadas por los y las participantes del proceso, se encuentra que las reflexiones en torno al agua, el territorio, la identidad y la cultura son un lugar común en todas las dimensiones de conflictos. Esto es, en el tema minero-energético, infraestructural, narcotráfico, armado y de tierras, son componentes que siempre están presentes con mucha fuerza. Las lecturas son variadas y diferenciadas; en unos casos los asocian con las afectaciones ambientales y el control del uso del recurso; en otros, plantean la reflexión de cara al desarrollo productivo alternativo y la defensa por la seguridad y la soberanía alimentaria; también se enarbola su defensa de cara a la construcción misma de las identidades de los sujetos que viven en los territorios y de la posibilidad de construir espacios de trabajo y educación alternativos.

Como puede apreciarse, las miradas desde las cuales se construye la defensa de estos ejes son múltiples y de diversos órdenes, no obstante encuentran un lugar común para la movilización y la construcción creativa. Un elemento adicional a los anteriores, que ayuda a explicar la centralidad de estos ejes, está en su carácter histórico. El agua y el territorio son dos recursos de uso colectivo para la vida, el diálogo y el encuentro a través de la historia; recursos bajo el control comunitario que hoy son usurpados de diversas maneras por unos actores que los leen como objeto de apropiación y mercantilización. Las luchas por el agua y el territorio terminan configurándose de este modo como unos de los lugares de la emancipación social.

En este orden es preciso destacar que estas dos dimensiones de la articulación se juegan tanto en el espacio urbano como en el rural y pone de presente que la relación rural - urbana se transforma no solo de cara a los intereses económicos y las nuevas estrategias del modelo de desarrollo rural, sino que también cambia atendiendo al horizonte de las luchas sociales populares que se tejen a lo largo del territorio nacional.

**Consolidación democrática:  
la transición de Santos**



## A MODO DE INTRODUCCIÓN

La tensión suscitada entre la interpretación del gobierno de Santos como un elemento de simple continuidad del gobierno Uribe y aquella interpretación que manifiesta una ruptura de fondo entre los dos gobiernos caracterizó algunos de los debates sobre el tránsito de gobiernos. Un elemento central para interpretar dicho tránsito está en la relación de la agenda legislativa que impulsó el nuevo gobierno y que ha logrado aprobarse en tiempos relativamente cortos en el Legislativo, no solo porque el paquete de iniciativas que impulsó desde el inicio de su gobierno se desarrollaran en el marco de la llamada Unidad Nacional, sino porque además parte de la agenda está relacionada con recuperar y consolidar estructuras legales para el accionar del Estado en una narrativa de ruptura con el anterior gobierno.

En un marco general, el gobierno ha posicionado el tema de la transicionalidad como un elemento argumentativo del desarrollo de la política legislativa. Tres elementos pueden enmarcar tal posicionamiento. En primer lugar, el gobierno ha trazado como uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo la consolidación de la paz, eje dirigido a recuperarla prevalencia del Estado de Derecho en el territorio a partir de tres lineamientos estratégicos: seguridad-orden público y seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos, derecho internacional humanitario (DIH) y justicia transicional. En segundo lugar, el gobierno inició su iniciativa legislativa con un pretencioso paquete en el marco de su política de paz dentro de lo cual se encuentra la prórroga de la Ley 418, Ley 1421 conocida como la Ley de orden público, la expedición de la Ley 1424, Ley de desmovilización individual y el marco jurídico para la paz, que a pesar de ser de iniciativa parlamentaria cuenta con el guiño del gobierno nacional, normas que se deben interpretar a la luz de la política de seguridad expresada entre otros en la renombrada Ley de seguridad ciudadana, Ley 1453. Como tercer elemento, se puede hablar de una serie de políticas de reconfiguración institucional y territorial sustentadas en la necesidad de blindar la transición, que se reflejan en la Ley de víctimas y restitución de tierras, Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), reforma de las regalías, Ley 1469 que regula los macro proyectos de interés social nacional, así como el proyecto anunciado de desarrollo rural y las reformas administrativas, incluyendo la reconfiguración de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República y el proyecto de reforma a la justicia.

Este importante paquete normativo que se recoge en estos tres elementos fue aprobado gracias al apoyo que ha ejercido la bancada de gobierno y que garantizó un trámite legislativo rápido.

El presente documento pretende sistematizar la iniciativa legislativa del gobierno a partir de la premisa de transicionalidad que viene posicionado en cada una de ellas y demostrando las relaciones que se presentan entre estas Leyes sancionadas, las que están en curso y los proyectos anunciados.

## **Consolidación de la PAZ: el enfoque desde el Plan Nacional de Desarrollo –PND–**

De acuerdo con el PND 2010-2014, consolidar la paz significa garantizar la observancia de los derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho en todo el territorio nacional, lo que se realiza por medio de la consolidación de la seguridad.

A partir de lo expuesto por las bases del PND y lo que de ello se tradujo en la Ley 1450 por la cual se expidió el plan, se puede decir que el eje de consolidación de la paz se concreta en tres estrategias. En primer lugar el fortalecimiento de la fuerza pública por medio del aumento del pie de fuerza, la consolidación de las estrategias de inteligencia y contra inteligencia, el endurecimiento de penas en aquellos delitos que están íntimamente ligado a los problemas de orden público y a la existencia y sostenimiento de los grupos armados ilegales, proponiendo una política criminal articulada a la reforma del sistema penitenciario.

En segundo lugar, se encuentra la estrategia relacionada con la administración de justicia, dirigida al logro de mayor eficacia, administración de justicia por fuera de la rama, flexibilización de procedimientos y fortalecimiento de los niveles de seguridad jurídica para el desarrollo económico.

En tercer lugar, una política de transicionalidad que se construye a partir de una política de reparación y restitución, y por otro lado con una política de desmovilización.

Los esfuerzos desarrollados por parte de la fuerza pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, como elemento central del eje de consolidación de la paz, se desarrollan por medio de la política de seguridad y convivencia ciudadana. Estas políticas buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno ha definido como medios para alcanzar la prosperidad.

De acuerdo con las bases del PND, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana enfrenta varios desafíos dentro de los cuales señala:

- i) Fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la Ley y la promoción de la cultura ciudadana; ii) Combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; iii) Proteger los derechos individuales y colectivos; iv) Combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; v) Responder de manera efectiva las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y vi) Promover la convivencia ciudadana<sup>32</sup>.

La prevalencia del Estado de Derecho se desarrolla desde la idea de tener una presencia de la institución legal del Estado a partir de la consolidación de la seguridad, garantizar el respeto por los derechos humanos y tener un sistema de justicia eficiente. La consolidación de la seguridad en todo el territorio implica focalizar la acción contra la violencia en las ciudades, las fronteras y las nuevas estrategias del crimen

32 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 399.

organizado a través del fortalecimiento de la fuerza pública y la inteligencia del Estado, desarrollando las zonas de consolidación y conduciendo así al sometimiento de lo que denomina la delincuencia organizada y el terrorismo a la legislación vigente o bien a un marco más flexible de sometimiento enmarcado en la justicia transicional<sup>33</sup>. Se expresa así en las bases del PND:

Como complemento a un esfuerzo que debe ser integral, el sector defensa continuará fortaleciendo sus capacidades para consolidar la seguridad en el territorio nacional, implementando de manera prioritaria y coordinada su oferta institucional en las zonas de consolidación. En este sentido, y con el propósito de atender las demandas de seguridad en las regiones y asegurar la logística de las Fuerzas Militares y de Policía en cada uno de los Centros de Coordinación Regional, el Gobierno nacional trabajará la estructuración y operación de un esquema de protección y seguridad diferenciado para las aéreas de consolidación, que potencie la capacidad estratégica de Fuerza Pública frente a los objetivos del Plan Nacional de Consolidación Territorial<sup>34</sup>.

Es así como la estrategia de fortalecimiento de la fuerza pública está íntimamente ligada a la política de ordenamiento territorial, como eje transversal del plan de desarrollo. La política de ordenamiento territorial está diseñada como Ley una estrategia de articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las acciones a definir con el sector privado, que se concretan en las alianzas público privadas, relacionada con la posterior Ley 1509, por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, de tal manera que se establece un circuito de reordenamiento – seguridad - confianza jurídica - confianza para la inversión, que se expresa así en las bases del PND:

De otra parte, y aún sin contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en el país han surgido diferentes dinámicas y procesos regionales, los cuales aunque no necesariamente buscan modificar la organización político administrativa, se constituyen en figuras asociativas flexibles alrededor de una visión compartida de desarrollo que generan procesos de concertación entre el sector público, privado y las comunidades. De igual manera, se han originado fenómenos urbano regionales complejos que plantean la necesidad de crear nuevas formas de organización del territorio, en donde conceptos como las regiones metropolitanas, las ciudades región y los corredores estratégicos de desarrollo cobran relevancia buscan con la *loot* seguridad jurídica y financiera<sup>35</sup>.

Lo anterior explica por qué en el eje de consolidación de la paz se articulan, tal como lo expresa el documento *bases del plan de desarrollo*, las líneas legislativas como el desarrollo rural, los macroproyectos de vivienda –luego concretado en la Ley 1469 sobre suelo urbanizable–, la seguridad jurídica y económica, y la participación del sector privado en las lógicas de desarrollo.

33 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011.

34 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 395

35 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 539

En el PND, el eje de paz está ligado a una idea de control del orden público, entendido desde una órbita restrictiva en la cual se privilegia el control sobre el individuo y su colectivo, de tal manera que le orden deja de ser un elemento para garantizar el buen desarrollo de la vida social<sup>36</sup> y se convierte en un claro dispositivo de control que privilegia unas conductas definidas y funcionales, no a la lógica social, sino a la lógica del poder, sin atender a perspectivas diferenciadas de los ciudadanos frente a lo público, para que sea capaz de garantizar el adecuado desarrollo de los proyectos y actividades que están al centro de las locomotoras definidas por el gobierno. Por ello se habla también de una articulación institucional a los ejes desarrollo rural, minería y vivienda a la luz de una redefinición territorial.

En este escenario de control de orden público emerge con fuerza la idea de fortalecer el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, posicionando el tema de la juventud como un componente central del crimen organizado y evidenciando un enfoque peligroso sobre los jóvenes, enfoque del cual se deriva el fortalecimiento del componente punitivo del código del menor, previsto en la reforma que introduce la Ley 1453, conocida como la Ley de seguridad ciudadana.

Por otro lado la eficacia de la justicia se concreta no solo en un mayor respeto a los derechos humanos, sino también en la confianza para la inversión y el crecimiento económico: seguridad jurídica para la inversión. Es así como se fortalece la Ley 963 de 2005 que crea los contratos de estabilidad jurídica y que se expresa así en las bases del PND: “Ahora bien, la eficiencia de la justicia no solo es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. También es un requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico”<sup>37</sup>.

Se plantea entonces un sistema judicial idóneo que tiene como horizonte la protección de los derechos de propiedad y la garantía del cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos<sup>38</sup>. El eje de justicia se centra entonces en la necesidad de elevar los niveles de confianza del sistema atacando la congestión judicial y los procedimientos que garanticen la no variabilidad de las condiciones contractuales, lo cual se consigue insertando mayores operadores judiciales al sistema (operadores fuera de la rama) e introduciendo esquemas de *asociación público privada para la rama judicial*<sup>39</sup>, que la hagan más efectiva.

Finalmente, la lógica transicional que se propone, a pesar de reconocer la existencia del conflicto armado interno, manifiesta entre líneas la idea de que este viene disolviéndose a partir de las victorias militares y que el paso a seguir se traduce en responder a ciertas demandas de las sociedad, como la reacción ante el despojo y la reparación de las víctimas y, por otro lado, promoviendo el desarme y la entrega de quienes engrosan las filas de los actores armado ilegales. El reconocimiento de la existencia del conflicto no se traduce en el reconocimiento de los lugares de poder que aun hoy ocupan los grupos paramilitares y su derivación en nuevas organizaciones criminales, por lo que no da respuesta a las claves de resolución del conflicto en el escenario territorial. La justicia transicional se plantea entonces como un elemento necesario para la recon-

36 Corte Constitucional: “Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley 0022 Corte Constitucional, Sentencia SU-476, sep. 25/97. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

37 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 391.

38 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 405.

39 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 407.

ciliación nacional, pero puesto desde el escenario de la superación y eliminación de la confrontación militar.

En torno a la reparación se hace especial énfasis en la atención a la población desplazada, promoviendo la Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia dirigida a garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, y en un marco de articulación que pone sobre un mismo plano las medidas de asistencia social y las medidas de reparación:

Las políticas dirigidas al GED de la PVDFV (excepto subsistencia mínima) incorporan tanto oferta social como medidas reparadoras, éstas últimas definidas en el marco de la reparación administrativa. La suma de estas medidas busca la Reparación Integral mediante acciones dirigidas a: 1.) Restitución (tierras y otras medidas de restitución), 2.) Indemnización (monto adicional al Subsidio de Vivienda, Acceso a Tierras que se entregará a través de éstos u otra modalidad), 3.) Garantías de no repetición (algunas acciones de protección diseñadas para la PVDFV); 4.) Rehabilitación física y mental y 5.) Satisfacción. Las medidas que brindan acceso preferente a la PVDFV para el GED serán consideradas dentro de la reparación. Los lineamientos puntuales en esta materia se concretarán a través de las iniciativas legislativas que presente el Gobierno nacional. Finalmente y adicional a las acciones anteriores que constituyen la Reparación, los derechos a la Verdad y a la Justicia se garantizarán a través de las acciones correspondientes (sección V.C: Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional)<sup>40</sup>.

Estas estrategias han contado, incluso antes de la aprobación del PND, con una agenda legislativa coherente y articulada a los enfoques y a las metas acá planteadas. Las directrices del plan, que suponen un escenario de transicionalidad, justifican de forma clara la necesidad de ahondar en un modelo económico que permita desarrollar el crecimiento económico para lo cual es necesario una adecuación institucional y territorial, trasladando el énfasis sobre la seguridad y la acción militar a la garantía de las condiciones para el crecimiento económico y sobreponiendo la política de seguridad en una estrategia de transición hacia la paz.

40 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 355

## La política de Paz desde la agenda legislativa

Las tres estrategias anunciadas en la política de paz a partir del enfoque que permite interpretar las bases del PND, se ha traducido en un ambicioso paquete legislativo con tres grandes articulaciones. Una primera articulación se hace evidente en el desarrollo de las normas que regulan los procesos de desmovilización y sometimiento a la justicia de los actores armados, integrado por la Ley 1421, la Ley 1424 y el Marco Jurídico para la Paz. Como segundo eje articulador, se encuentran las normas dirigidas al fortalecimiento institucional para la reacción del establecimiento ante la acción de los grupos ilegales como la Ley de inteligencia, la Ley de convivencia y seguridad ciudadana, en un marco amplio de endurecimiento punitivo de la legislación, y la reforma penitenciaria. Finalmente, la tercera articulación se puede ver en las lógicas de atención y reparación a víctimas, que a partir de Ley 1421, que mantiene los lineamiento de reparación a víctimas del terrorismo contenidas en la Ley 418, dan paso a la política de rehabilitación y atención a los miembros de la fuerza pública y a una de las iniciativas bandera de este gobierno, la Ley 1448 de víctimas y restitución de tierras, análisis que servirá para abrir las puertas al tercer aparte de este documento que pretende establecer la relación entre la política de paz y transicionalidad y un conjunto normativo más amplio ligado al reordenamiento territorial e institucional y el fortalecimiento de las locomotoras del desarrollo planteadas por el PND.

### Justicia transicional para la desmovilización

La agenda legislativa tuvo un temprano desarrollo en los temas relacionados con la paz. Luego de la posesión del nuevo gobierno, el 7 de agosto de 2010, 14 proyectos de Ley de iniciativa exclusiva del gobierno fueron presentados para iniciar su trámite en los primeros cinco meses de gobierno. 4 de estos proyectos tuvieron un trámite sorprendentemente ágil por el Congreso, como la Ley 1430 de competitividad que fue aprobada en 2 meses, la Ley 1429 de formalización y generación de empleo, aprobada en un trámite de 4 meses; y las Leyes presentadas por el Ministro del Interior, como la Ley 1421, por medio la cual se prorroga y se introducen algunas modificaciones a la Ley 418, que tuvo un trámite de 4 meses, y la Ley 1424 de desmovilización individual, que tuvo un sorprendente record en su trámite legislativo de tan solo un mes.

Estas dos últimas Leyes constituyen la puerta sobre la cual inició el gobierno su política de paz. Pero para entender sus efectos y perspectivas es necesario partir del mapa generado por la legislación de paz construida en los gobiernos anteriores.

En el escenario de guerra que vivía el país en 1997, el gobierno del presidente Ernesto Samper promovió la Ley 418 Ley de orden público, por la cual se consagraron unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia que además de construir unas medidas para la atención y la reparación a las víctimas, facultó al gobierno nacional

para adelantar diálogos y negociaciones con los grupos alzados en armas, estableciendo incluso la posibilidad de otorgar indultos por delitos políticos y conexos por un término de dos años. Bajo el gobierno del presidente Andrés Pastrana, la Ley fue prorrogada por un término de tres años, mediante la Ley 548 de diciembre de 1999.

El 19 de septiembre de 2002, a poco más de un mes de la posesión del presidente Álvaro Uribe, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, radicó un proyecto de Ley que permitió prorrogar la Ley 418 por un término de 4 años. Tal iniciativa legislativa terminó su curso en el Congreso tres meses después de su presentación y finalmente fue sancionada el 23 de diciembre de 2002, convirtiéndose en la Ley 782.

Esta última Ley, introdujo un cambio fundamental a la Ley de orden público, relacionado con la conexidad de los delitos políticos de los grupos armados y eliminando el requerimiento del reconocimiento del carácter político como condición para los diálogos y los acuerdos. El 22 de enero de 2003 fue reglamentada la aplicación de la Ley 782 en lo relacionado con la reincorporación a la vida civil, estableciendo un procedimiento de reincorporación que no indaga en lo más mínimo si quien se desmoviliza tiene información o algún nivel de responsabilidad de delitos que se adjudiquen al grupo del cual se desmoviliza, con el único requisito de que contra esta persona no halla proceso penal abierto.

Hecho este marco jurídico para la desmovilización, estaban pendientes los casos de paramilitares responsables de crímenes de guerra y crímenes atroces, escenario del que nace la propuesta de alternatividad penal presentada por el primer gobierno de Uribe el 21 de agosto de 2003. Rodrigo Uprimny consideraba con respecto a este proyecto que: “implicaba la concesión de amnistías a todos los actores armados que aceptaran desmovilizarse, y se fundaba en la idea restaurativa de que el castigo penal no contribuye e incluso puede convertirse en un obstáculo para lograr la reconciliación”<sup>41</sup>.

Paralelo a los debates de la polémica propuesta, en medio de una tensión generada entre las posiciones de la bancada gubernamental que consideraban pertinente la necesidad de aplicar unos mínimos de justicia y aquellas posiciones lideradas por el ex senador Mario Uribe<sup>42</sup>, que se inclinaban por políticas de excarcelación y garantías de no extradición, se desarrolló el proceso de Ralito iniciado en el 2003. El 27 de julio de 2004 se presentaron, en medio de una audiencia en el Congreso de la República, Iván Roberto Duque y Ramón Isaza, acompañando a Salvatore Mancuso, quien realizó una extensa intervención en el recinto legislativo.

Finalmente, en julio de 2005, se sancionó la Ley 975, conocida como la Ley de justicia y paz, iniciativa que definió penas privativas de la libertad entre 5 y 8 años de prisión para quienes confesaran los delitos y contribuyeran a la verdad.

El 18 de mayo de 2006 la Corte Constitucional se pronunció frente a la Ley 975 y precisó varios de sus alcances: el tiempo de la zona de concentración no cuenta en el pago de la pena, la confesión debe ser total de los delitos y de los bienes so pena de perder el beneficio de la pena alternativa, debe garantizarse la participación de las

41 Uprimny, Rodrigo y María paula saffon. Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia. Una traducción y actualización del siguiente texto de los autores: María paula saffon, rodrigo uprimny. “Uses and abuses of transitional justice in Colombia”, presentado en el Seminario Internacional Paz y Responsabilidad en Transiciones de Conflictos Armados (Universidad del Rosario, junio 15 y 16 de 2007) publicado en *law In Peace Regotiations*, FICJC publication series 2 (2007).

42 Investigado por Parapolítica.

víctimas (en un sentido no restrictivo) en todos los procesos de justicia y paz, los bienes de origen lícito del procesado también deben hacer parte de fondo para la reparación y la pertenencia a los grupos armados no es por sí sola un delito político y configura para este caso concierto para delinquir. El pronunciamiento de la Corte fue catalogado por los paramilitares como golpe mortal para el proceso de paz.

Ante la repuesta de la Corte Constitucional frente al análisis de la Ley 782, que determinó que los paramilitares no podían ser beneficiados por las normas de la 418 en tanto no podían ser reconocidos como delincuentes políticos, el gobierno promovió la Ley 1312 de 2009 que modificaba el procedimiento penal introduciendo la posibilidad de aplicar a los desmovilizados el principio de oportunidad, así quien no pudiese aplicar a los beneficios de la Ley 975 podía solicitar la aplicación del principio de oportunidad. No obstante dicho apartado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-936 de 2011; la norma disponía lo siguiente:

Al desmovilizado de un grupo armado organizado al margen de la ley que en los términos de la normatividad vigente haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad, siempre que no haya sido postulado por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005 y no cursen en su contra investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización con excepción de la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de esta Ley incluye la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones.

La Ley 975 condicionó la aplicación de los beneficios en ella contenidos a delitos que se hubiesen cometido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley, es decir 25 de julio de 2005, en el entendido que este es un instrumento para motivar la desmovilización y se circunscribe al marco del proceso de paz con los paramilitares. Siendo un hecho casi irrefutable que las estructuras paramilitares continuaron vigentes luego de esa fecha, e incluso aún está en debate la presencia y existencia del fenómeno paramilitar, el gobierno, contradiciéndose en su tesis del fin del paramilitarismo, radicó en octubre de 2009 un proyecto de Ley que pretendió prorrogar la vigencia de la Ley a delitos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia. Finalmente la Ley fue archivada por tránsito de legislatura.

El gobierno de Juan Manuel Santos recibió este complejo escenario normativo cuando aún la aplicación del principio de oportunidad estaba vigente para los desmovilizados. La interpretación extensiva que se proyectaba para la Ley 975, en el sentido que podía aplicarse a todos los desmovilizados por delitos en cualquier tiempo siempre que fueran cometidos antes de la desmovilización del grupo al cual pertenecía, se había sepultado y se encontraba ad portas de vencerse el término de vigencia de la Ley 418 (prorrogada 3 años por la Ley 548 de 1999, modificada parcialmente y prorrogada 4 años por la Ley 782 de 2002 y prorrogada por 4 años adicionales por la Ley 1106 de 2006).

El 26 de julio de 2010, en el marco del proceso de empalme de los dos gobiernos, se radicó el proyecto de Ley mediante el cual se prorroga por un término de 4 años la Ley 418, dejando entonces vigente normas que habilitan la posibilidad de buscar e iniciar procesos de paz por parte únicamente de los representantes autorizados por el gobierno, incluso la representación de la sociedad civil debe ser autorizada so pena de la responsabilidad penal que sus actos puedan acarrear.

Esta nueva prórroga de la Ley 418 mantiene una línea de continuidad frente al no reconocimiento del carácter político de los grupos armados con los que se inicien diálogos o acercamiento o se beneficien a sus miembros individualmente considerados de los favorecimientos punitivos como indultos, amnistías y causales de la extinción de la acción penal, y además mantiene las normas de atención a víctimas. Tan solo 4 meses después se aprobó dicho proyecto de Ley y se sancionó como la Ley 1421.

En noviembre de 2010 la Corte Constitucional, mediante comunicado de prensa dio a conocer la inexistencia de lo establecido por la Ley 1312 en relación con la aplicación del principio de oportunidad a los desmovilizados, jurisprudencia que además reafirmó la imposibilidad de aplicar las tipificaciones del delito político como sedición a los paramilitares. Esta situación puso a la Unidad Nacional a tramitar de forma prioritaria un proyecto de Ley que resolviera el limbo en el que ahora se encontraban los desmovilizados del paramilitarismo que no estaban postulados a la Ley 975 y a los que después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de julio 2007 no les aplicaban los beneficios de la Ley 782, que reformó la Ley 418, al dejar en claro que la pertenencia al paramilitarismo debía ser considerada un delito común y por ningún motivo un delito político.

El mundo de beneficiarios de esta Ley, sancionada como la Ley 1424, lo componen básicamente los desmovilizados de forma individual de los últimos años que no hubiesen cometido delitos de lesa humanidad. La norma dispone un acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación, que por medio de un mecanismo no judicial de contribución a la verdad para el esclarecimiento de la conformación de grupos organizados al margen de la ley, permite la suspensión de las órdenes de captura y la suspensión condicional de la ejecución de la pena con la sola suscripción del acuerdo. Dentro de las normas contenidas en la Ley se disponía que las declaraciones y confesiones hechas en su marco, no tendrían ningún efecto probatorio, ni podrían usarse en ningún proceso judicial contra las personas que suscribieran el acuerdo de contribución a la verdad o terceros.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de esta Ley mediante sentencia C-771 del 13 de octubre de 2011, declarándola exequible y condicionando la interpretación de la norma que negaba el carácter probatorio de los elementos recogidos dentro del acuerdo de contribución a la verdad, en el entendido de que los terceros a los que allí se refieren son los que se especifican en el artículo 33 de la constitución nacional (Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil), miembros del mismo grupo.

Así las cosas, en el primer año y medio del gobierno de Santos se logró estabilizar la política de desmovilización como eje central de la política de paz, asegurando un marco jurídico ya avalado por la Corte Constitucional y superando los debates del carácter político del paramilitarismo y la vigencia de la Ley 975. No obstante, queda un tema en el ambiente de la política de paz y desmovilización, relacionado con los delitos de lesa humanidad, la aplicación de beneficios para los militares y la reducida aplicación del delito político en perspectiva de un proceso de negociación con las guerrillas.

Es precisamente de estos temas que emerge el proyecto de acto legislativo 094 de 2011, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional, en el marco del artículo 22 de la Constitución Política, como una iniciativa parlamentaria para facilitar la búsqueda de la paz.

La iniciativa liderada por el senador Roy Barreras, del partido de la U (Partido Social de Unidad Nacional), tiene como eje central de su justificación la necesidad de elaborar un marco legal para la transición hacia la paz, constitucionalizando un marco de justicia transicional que permita integrar las normas vigentes que se pueden categorizar como mecanismos de justicia transicional, es decir, lo hasta ahora dispuesto para la política de desmovilización.

Tras el argumento la justificación de la necesidad de regular la aplicación de la justicia transicional se acepta que es necesario dar salida a los conflictos que se han suscitado por la aplicación de la Ley de justicia y paz (Ley 975), entre ellos el debilitamiento de los acuerdos entre el Estado y los paramilitares dadas las interpretaciones del orden jurídico que sobre la Ley emitieron las altas Cortes, argumentado la necesidad de fortalecer la estabilidad y la seguridad jurídica de un marco transicional para la paz.

Es así como se da paso a un proyecto de reforma constitucional que al fin de las sesiones ordinarias del Congreso, en diciembre de 2011, ya había sido aprobada en los primeros 4 debates de los 8 que debía cursar. Son dos los componentes del proyecto de acto legislativo: la reforma del artículo 122 de la constitución nacional y la creación de un artículo transitorio ( Ver recuadros).

La reforma del artículo 122 de la constitución desapareció en el primer debate del curso legislativo en octubre de 2011<sup>43</sup>; no obstante, es pertinente analizar su contenido.

Este artículo fue modificado mediante el acto legislativo 01 de 2009. Originalmente, el inciso que fue modificado disponía que no podían ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente o por interpuesta persona, contratos con el Estado quienes en cualquier tiempo hubiesen sido condenados por delitos contra el patrimonio del Estado<sup>44</sup>. La modificación introducida en 2009 extendió tal inhabilidad a quienes fuesen condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Este acto legislativo, suscitado en el marco de la reforma política que se presentó como una respuesta al fenómeno de la parapolítica, terminó siendo de hecho parte de

43 Ver Gaceta del Congreso 910 de 2011.

44 Este inciso había sido modificado por el AL 01 de 2004. Originalmente disponía: "INC. 5°—Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas".

**PAL 094 de 2011****Creación art. 66 transitorio**

- Artículo transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, garantizando la seguridad de todos los colombianos. Estos instrumentos podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades, y serán temporales y excepcionales. El Gobierno Nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas.
- La Ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción.
- Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.
- El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, determinará los criterios de selección y en consecuencia podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena en los casos a los que haya lugar. En estos casos se aplicarán mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas, sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine.

**Art. 122 CN****Modificación PAL 094 de 2011**

- Cuando por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, así lo disponga el Legislador mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el Gobierno Nacional, una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar.
- Modificado previamente por el AL 1 de 2009: quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

la sepultura del delito político, pues si bien no se afectan los tipos penales de dicha categoría, el establecimiento de la muerte política por hechos que son connaturales al delito político, como la pertenencia a un grupo armado ilegal, si redefine el horizonte político del mismo.

Ahora bien, la propuesta de modificación al artículo 122 del proyecto de acto legislativo 94 de 2011 (Senado) introducía una especie de excepción salvaguardada en la voluntad del gobierno nacional y el trámite legislativo para la inaplicación de los dispuesto por el artículo en los casos de los procesos de paz. Esta disposición no contenía en sí ningún reconocimiento del delito político, por lo cual su aplicación podía ser indiscriminada a cualquier actor, incluso supe- rando la interceptación restringida que estableció la Corte Suprema en el caso del fenómeno paramilitar, de ello que su justificación ante ciertos sectores como la posibilidad de re-naturalizar el delito político queda como una falacia.

Por otro lado, el desarrollo del artículo transitorio introduce varios elementos. En primer lugar, eleva a rango constitucional mecanismos no judiciales de investigación y sanción a discreción del legislador y establece mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de verdad y la reparación de las víctimas. Además, establece la posibilidad de la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución, así como criterios de selección y priorización de casos a iniciativa del gobierno nacional y mediante procedimiento legislativo.

Lo dispuesto por el artículo transitorio, tal como se concilió luego de su cuarto debate, no puede ser aplicado a la delincuencia común o a desmovilizados que continúen delinquiendo luego de la desmovili- zación, no obstante no establece la necesidad de un reconocimiento político ni para la aplicación de su contenido.

Varios son los elementos de análisis que quedan de lo dispuesto por este proyecto de reforma constitucional:

- La flexibilización de los procedimientos y las normas de la justicia penal han sido elementos propios de las transiciones en los escenarios de conflictos. No obstante, la constitucionalización de normas no judiciales de investigación y sanción da la idea de la creación de una jurisdicción especial bajo la tutela del ejecutivo. Esta idea está íntimamente ligada a la de justicia que se ha manifestado en el plan de desarrollo y que se concreta en la reforma a la justicia, como se verá más adelante.

- La no diferenciación de los actores del conflicto armado colombiano y la vaguedad de las deposiciones frente al carácter político de los grupos y/o el reconocimiento del delito político como un elemento central de la negociación con las guerrillas, abre

un boquete para que las normas que posibilitan la renuncia a la persecución penal o la cesación de las medidas y procesos sea aplicada indistintamente a cualquier actor armado a criterio del gobierno nacional.

- Las normas se centran en procesos de desmovilización y sus efectos jurídicos y no intervienen en elementos de justicia transicional que allanen caminos de transformación de los problemas centrales del conflicto en Colombia, ni en las garantías de realización de los derechos de las víctimas como la reconstrucción histórica de la verdad, la asignación de responsabilidades en las estructuras de poder, la reparación colectiva y simbólica o las garantías de no repetición, incluso al conjunto de la sociedad como elemento indispensable para superar el estado de guerra. Dichos elementos reafirman la idea que la política de paz, desde esta versión inicial, está centrada en una lógica de desmovilización que resume la transición sobre la que se sustenta el eje de desarrollo, en un proceso de desarme y reintegración.
- El rango constitucional que reviste esta propuesta, trata evidentemente de evitar que el desarrollo jurisprudencial bloquee dichos mecanismos de justicia transicional, como se vivió bajo el gobierno de Uribe, y tal como se justifica en la necesidad de ganar mayor seguridad y estabilidad jurídica. No obstante, cada proceso tiene particularidades y escenarios que determinan los rumbos y necesidades de los procesos que deben ser discutidos en una lógica de Estado y que no pueden pretender normas estandarizadas y homogéneas.
- Quedan en el aire varias preguntas: ¿cuáles son los efectos de estas disposiciones sobre las actuaciones de los militares? Si se habla específicamente de un eventual proceso de paz con las guerrillas, ¿por qué no recuperar el delito político como eje de una política de transición? ¿Cómo se va a tratar el desarrollo del fenómeno paramilitar y la vinculación aún vigente de las estructuras de poder con las mafias del narcotráfico y el paramilitarismo? ¿Cómo regular límites y criterios para la aplicación de esta norma, siendo de rango constitucional?

El tema del fuero militar se ha convertido en un elemento central, que no solo pasa por el manto de duda que deja la propuesta de acto legislativo del Marco Jurídico para la Paz como escenario de posibles beneficios para los militares, sino que se expresó en la propuesta de reforma constitucional a la administración de justicia que elevaba a rango constitucional la presunción de que todo delito cometido en operaciones militares y de policía son actos del servicio y, por ende, deben ser juzgado per-se por la justicia militar, y en un proyecto de acto legislativo radicado en marzo de 2012<sup>45</sup> para delimitar el juzgamiento de los militares.

Sin perjuicio de lo que el reconocimiento del conflicto armado implique para el desarrollo político del país, la política de paz sigue manteniendo es su espíritu legislativo una lógica de desmovilización. La superación del conflicto implica transformar las estructuras de poder que la guerra ha consolidado en las últimas décadas, reto al que

45 Cámara de Representantes, Proyecto de acto legislativo 192/12C, autor: Ministerio de Defensa.

no solo se puede responder con el desarme y la reintegración, sino con una política mucho más ambiciosa que permita su desmonte en una ponderación (como ejercicio del conjunto de la sociedad) entre los derechos de las víctimas y la solución política y negociada al conflicto armado.

### Endurecimiento punitivo

#### Aumento de penas 21 tipo penales

Utilización ilícita de redes de comunicaciones (Art. 197), Usurpación fraudulenta de inmuebles (Art.261), Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos (Art. 359), Tráfico desustancias para el procesamiento de narcóticos (Art. 382), Simulación de investidura o cargo (Art. 426), Perturbación de actos oficiales (Art. 430). Fabricación, tráfico, y porte de armas de fuego o municione (Art. 365), Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos (Art. 366), Violación de los derechos de reunión y asociación (Art. 200), Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (Art. 328), Manejo y uso ilícito de organismos, microorganismos y elementos genéticamente modificados (Art. 330), Daños en los recursos naturales (Art. 331), contaminación ambiental (Art. 332), Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo (Art.333), experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos (Art. 334), Ilícita actividad de pesca (Art. 335), invasión de áreas de especial importancia ecológica (Art. 337), lavado de activos (Art. 323), violencia contra servidor público (Art. 429), perturbación en el servicio de transporte público (Art. 353), fraude a resolución judicial o administrativa de policía (Art. 454).

Paralelo a la política de desmovilización y en un marco que sugiere flexibilización de procedimientos y disminución punitiva, el gobierno de Santos inició su agenda legislativa con modificaciones al código penal y al código del menor, con importantes aumentos de penas. Dichas modificaciones constituyen un segundo eje de la política de paz, en tanto se proponen como el mecanismo para superar las violaciones a los derechos de los ciudadanos y la recuperación del orden público, como elementos esenciales para garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

Un elemento desarrollado desde las bases del PND y que se concretó en el proyecto de Ley que trajo a la vida jurídica la Ley de seguridad y convivencia ciudadana, Ley 1453, es el *fortalecimiento* del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Así se anuncia en las bases del PND:

El país, se encuentra en un período de transición y enfrenta el reto de brindar una oferta pertinente, asertiva y estratégica acorde con la finalidad del SRPA, que evite reincidencias, emita mensajes preventivos y logre que el adolescente sea consciente del daño que causa su conducta a sí mismo, a su víctima y a la comunidad, desde una perspectiva de construcción de un sujeto de derechos<sup>46</sup>.

Es así como se abre una de las más importantes reformas realizadas al controvertido sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Los elementos centrales de esta reforma fueron anunciados en 2011

por el Observatorio Nacional de Paz en su publicación sobre la Ley de seguridad y convivencia ciudadana y la frustrada reforma al código de policía. No obstante, nos permitimos presentar los elementos centrales de las modificaciones dispuestas por la Ley 1453:

- En primer lugar, la Ley y las justificaciones que a ella antecedieron, así como el marco en el que se pone en el PND y los documentos que le acompañan, reafirman una política peligrosista sobre los jóvenes, los cuales se ponen al centro de los problemas de seguridad y orden público.
- Las modificaciones realizadas por el SRPA eliminan el límite de edad a los 21 años para el cumplimiento de las penas, es decir, si un jóvenes es sancionado con una la

46 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 263.

pena máxima de prisión de 8 años y al momento de cometer el delito tenía la edad de 17 años, este deberá permanecer en el establecimiento hasta los 25 años, lo que de plano niega lo supuesto con los que se definió el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en tanto el proceso sancionatorio para ellos se concentraba en *proteger, educar y restituir al joven*<sup>47</sup> para lograr una inserción social adecuada para el ciclo de adultez.

- Las reformas al SRPA concentran los recursos en el mejoramiento de los centros de reclusión bajo la coordinación y mando de la policía nacional y no a los programas de prevención y recuperación de los jóvenes. El enfoque que se da al fortalecimiento del sistema está relacionado con la conversión del proceso sancionatorio de educación y restitución a un proceso de castigo e imposición de penas, elemento visible en la modificación del artículo 187 del código del menor cuando se refiere la redención de penas.
- Finalmente, la Ley pone en el mismo plano al menor infractor, que por sí mismo ha decidido la comisión del delito, a aquellos que intervienen en el constreñidos por un tercero, eliminando la esencia volitiva en la responsabilidad penal e impidiendo con ello la interpretación de causales de exoneración de la responsabilidad, situando a los adolescente infractores de forma inequívoca frente a la imputación de responsabilidad penal.

Al lado de las modificaciones que hace la norma del SRPA, la norma concentra el fortalecimiento punitivo en tipos penales que se dirigen o se relacionan directamente con los espacios del mundo de lo juvenil, hasta dimensiones propias de la macartización y el señalamiento, como los son los estudiantes y las barras de futbol. Ejemplo de ello es la modificación del 359 CP referida al lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, tipo penal agravado cuando es dentro de escenario deportivo, con fines terroristas o contra la fuerza pública o cuando dichos objetos sean elementos incendiarios o sustancias químicas.

47 Ver documento Conpes 3629 del 14 de diciembre de 2009. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes – srpa: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley.

#### Diez nuevos tipos penales:

Tráfico de niñas, niños y adolescentes (188C C.P.),  
 Uso de menores de edad para la comisión de delitos (188D C.P.),  
 Enajenación ilegal de medicamentos (374 A C.P.),  
 Comercialización de autopartes hurtadas (447 A C.P.),  
 Manejo ilícito de especies exóticas (330 A C.P.),  
 Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos (332 A C.P.),  
 Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (353 A),  
 "Disparo de arma de fuego" (356 A C.P.),  
 Manipulación de equipos terminales móviles (Art.105 L.1453)  
 Explotación de menores de edad (Art.93 L.1453).

La perspectiva peligrosista de la Ley 1453 se extiende también para todas las dimensiones que la norma aborda. Ejemplo de ello es la variación en un 150% de los términos procesales, en particular, aquellos que se relacionan con la libertad de las personas, tal como se muestra en la tabla 8.

En ese mismo sentido, la Ley hace una extensión de las medidas preventivas como antecedentes penales de procesos judiciales distintos, para producir estos efectos negativos, tal como las condenas, sobre la libertad de las personas. Tal disposición redundante en asimilar las medidas preventivas a condenas, negando de plano la presunción de inocencia. No obstante, ante dichas consideraciones la Corte Constitucional, mediante sentencia 221 de 2012, declaró inexecutable tal disposición.

**Tabla 8. Términos Ley 1453**

Actuación	Termino anterior (Ley 906)	Termino depuesto por la Ley 1453	Variación
Termino máximo para la formulación de acusación.	60 días	210 días	150 días (200%)
Termino general	30 días (todos los delitos)	30 días	160 días (200%)
Jueces especializados, concurso de delitos o más de dos imputados.		120 días	90 días (300%)
Termino adicional	30 días (todos los delitos)	60 días	30 días (100%)
Termino adicional cuando este en Jueces especializados, concurso de delitos o más de dos imputados.		90 días	60 días (200%)
Termino para audiencia probatoria	30 días	45 días	15 días (50%)
Termino para la realización del juicio oral	30 días	45 días	15 días (50%)
Termino total máximo desde la imputación hasta el juicio.	120 días	300 días	180 días (150%)

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ BALANCE DE LA LEGISLATURA 2010-2011 EN MATERIA PENAL

Este tipo de disposiciones, así como las de posibilitar los allanamientos durante las 24 horas, o la ampliación de las excepciones al requisito de orden escrita para allanamientos y registros, se fundamentan en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, la lectura general de la norma y el ambiente político en el cual se tramitó en el legislativo no solo evidencian que la norma concentra sus esfuerzos en tener mayores herramientas de carácter punitivo a la hora de tratar a los estudiantes, los barristas y, en general, a quienes hacen parte de escenarios de movilización social. Del paquete de normas que restringen y se dirigen a penalizar las formas de movilización social, se pueden resaltar las siguientes:

- Impedir o perturbar el ejercicio de cualquier autoridad pública o pretender influir en sus decisiones. Pena: de 4 a 8 años de cárcel, agravada por el uso de la violencia. (Mod. Art. 345 CP).
- Adiciona al tipo penal la fabricación, tráfico y porte de armas de fuego, la fabricación, tráfico y porte de armas artesanales y hechizas, tipo penal agravado cuando se empleen mascarás o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad.
- Crea un tipo penal: *el que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida*

*humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, adicional al aumento de penas para quien imposibilite la circulación de vehículo u otro destinado al transporte público.*

- Configuración abierta del tipo penal administración de recursos relacionados con actividades terrorista, modificación del 345 CP. *El que directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos de delincuencia, grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o actividades terroristas, incurrirá en prisión de 13 a 22 años.*

Estos elementos, además de ser tipo abiertos que pueden dar margen a arbitrariedad judicial, están claramente diseñados para tipificar las acciones que se desarrollan en el marco de las movilizaciones sociales y estudiantiles. Por otro lado, es importante mencionar la coincidencia en el aumento de las penas para ciertos tipos penales que están relacionados de forma directa con las iniciativas centrales del actual gobierno, por ejemplo, agregar al tipo penal de usurpación fraudulenta de inmueble el agravante de que haya sido realizado mediante maniobras ante la autoridad notaria, tipo penal estrechamente ligado a lo dispuesto con la restitución de tierras, o cuando introduce una agravación para la pena impuesta por explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, tipo ligado a la reforma en curso del código minero y al marco general de regulación minera dentro del cual se intenta regular la minería artesanal. Es también reflejo la introducción y el fortalecimiento de tipos penales dirigidos a castigar la violación del derecho de asociación para dar paso a los compromisos en el marco del TLC con Estados Unidos.

Esta lógica del control que se evidencia está íntimamente ligada con una perspectiva represiva que ve en la imposición de penas un camino idóneo para superar las

dificultades del orden social en tanto la dimensión del castigo logra que los sujetos se abstengan de cometer el ilícito. Es así como este segundo proyecto contempla nuevamente un aumento de varias de las penas impuestas en la legislación penal, entre otras, el uso ilegal de los aparatos de radiofonía o televisión, o cualquier otro medio diseñado o adaptado para emitir o recibir señales, pena que aumenta más de cuatro veces.

La Ley de convivencia y seguridad ciudadana se presenta como un conjunto de normas que de manera dispersa modifican y adicionan otras normas que a primera vista no parecen tener conexidad, como la penalización de la dosis mínima en un marco general de aumento de penas y creación de tipos penales. No obstante, la norma como conjunto general evidencia una perspectiva

- Se reduce la rebaja de la pena por aceptación de cargos
- Amplían los términos procesales
- Amplía el término exigido para alcanzar la libertad de personas cobijadas con medida de aseguramiento.
- La violencia intrafamiliar vuelve a ser un delito querellable
- Se elimina la excepción expresa del consumo mínimo en el tipo penal de tráfico,
- Fabricación o porte de estupefacientes.
- Se incluyen nuevas circunstancias para las capturas en flagrancia.

que ve el orden público desde una perspectiva peligrósista y de ejercicio de control social desde la represión punitiva y policial.

### **Política de reparación y restitución**

Finalmente las estrategias de la política de paz del gobierno Santos se complementan con las acciones de reparación y restitución que se logren realizar de los derechos de las víctimas en un escenario de justicia transicional. De ello que las bases del plan planteen al centro de la justicia transicional, y conjuntamente con la política de desmovilización, la situación del desplazamiento forzado como grupo eje del mundo de víctimas del conflicto colombiano:

El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (PVDFV). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el Marco de la Justicia transicional<sup>48</sup>.

En desarrollo de estos postulados, el gobierno propuso su Ley bandera, la Ley de víctimas y restitución de tierras sancionada como la Ley 1448 el 10 de junio de 2011. Esta Ley, como ya se ha analizado por el ONP en las publicaciones del año 1 y en una cartilla publicada en 2012, se compone de dos ejes centrales a saber: el sistema de atención y reparación a víctimas y la restitución de tierras, elementos que se reglamentan en 5 decretos.

- El Decreto 4800, que reglamenta la mayoría de las medidas previstas en la Ley 1448, regula la inscripción en el Registro Único de Víctimas y fija las medidas de estabilización socioeconómica, de atención en salud y educación y de reparación integral necesarias para materializar los derechos de las personas victimizadas; el Decreto 4801 que regula la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; el 4802, que se encarga de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el decreto 4803 que desarrolla la estructura del Centro de Memoria Histórica. Finalmente, el Decreto 4829 que establece las reglas que se aplicarán en las actuaciones administrativas para el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el ámbito de la restitución de tierras y que está ligado al proyecto de catastro rural.

48 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 344.

La reparación constituye, tal como lo ha venido afirmado el gobierno, medidas para superar el conflicto armado poniendo a la sociedad en una lógica de transición y compensando los efectos del conflicto armado para *sanar heridas*<sup>49</sup>. El reconocimiento nacional e internacional que ha tenido este conjunto de medidas y la evidente necesidad que tiene el país de responder a una situación humanitaria crítica frente a las víctimas del conflicto, hacen de la Ley 1448 un escenario de optimismo y apertura de oportunidades. No obstante, el reconocimiento de los avances y la perspectiva de oportunidades que de ella se generan, permiten varios elementos que suscitan debates:

- La temporalidad delimitada de las víctimas desde el 1 de enero de 1991 para el proceso de restitución y desde el 1 de enero de 1985 para el proceso de reparación, elemento que suscita el debate de la temporalidad del conflicto, los procesos de re victimización y la consolidación de la posesión de la tierra por acción del desplazamiento forzado desde inicios de 1980, trayendo a inicios de los 90 una reestructuración ya consolidada de la posesión de la tierra.
- La sostenibilidad fiscal como principio rector de la Ley, relativiza la obligación general de dar cobertura al universo de víctimas que pueden acogerse a la Ley.
- Revivir los términos que delimita la inscripción en el RUPD, además de contrariar una razón jurisprudencial para interpretar los derechos de los desplazados por la violencia, limita la posibilidad de que las víctimas atiendan en forma segura a los mecanismos de beneficios y reparación, negando de plano la existencia de factores que atentan contra la seguridad e integridad de las víctimas y que aun responden a lógicas de poder enquistadas en los territorios.
- Los silencios frente a la reparación colectiva y la discrecionalidad que deja al gobierno para su reglamentación, deja en entre dicho la posibilidad de dar respuesta a afectaciones colectivas y a la posibilidad cierta de contar con recursos suficientes en la reconstrucción de tejido social y del escenario público sepultado por la guerra.
- El diseño de un esquema de reparación administrativa al margen de los procesos judiciales o esquemas de búsqueda de verdad y responsabilidad en los procesos de victimización limita las posibilidades de ligar la realización de los derechos a la reparación integral con los derechos de justicia y verdad. Este punto de tensión se ahonda con el *contrato de transacción*.
- Mediante esta figura, la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado a título de reparación incluye todas las sumas que deben reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que le entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, es decir, existe un incentivo económico para que la víctima suscriba el contrato de transacción.

49 Juan Manuel Santos. Mocoa, Putumayo, 23 enero. [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Enero/Paginas/20120123\\_08.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Enero/Paginas/20120123_08.aspx)

- En los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción y lo que este implica en términos de renunciar a la posibilidad de recurrir al sistema judicial en aras de un reparación por parte del Estado, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación.
- Este figura se entienden entonces como un medida para desestimular a las víctimas de recurrir al sistema judicial; con ello, se desestimula la posibilidad de que las víctimas acudan al sistema judicial en búsqueda de verdad y justicia, lo que se traduce no solo en que tras la reparación administrativa se sanea la responsabilidad del Estado en los procesos de victimización, sino que se desestimula las acciones judiciales en búsqueda de la verdad y la justicia. Quedan en tela de juicio los efectos de esta reparación administrativa en el marco de la jurisdicción internacional en tanto ya el Estado ha dado respuesta a su papel de garante.
- A lo anterior se añade la interpretación amplia de la confusión entre las medidas de atención social y las medidas de reparación. La extensión de un carácter reparativo a las medidas de atención propias de la función social del Estado termina sumado a la tasación de la reparación a una víctima lo reconocido a estas en el marco de la rehabilitación y la restitución de sus derechos como el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.

Finalmente, es importante anotar las debilidades de la norma en relación con la realización de la memoria histórica y la búsqueda de la verdad en el contexto del conflicto colombiano. La fractura entre los derechos y horizontes de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición terminan haciendo de las disposiciones normativas enunciados simbólicos que seguramente lograran dar cuenta de un efecto pecuniario reparador sobre un grupo de víctimas y de ellos el saneamiento de la responsabilidad subsidiaria del Estado en su calidad de garante, pero que no allana de forma cierta en respuesta claras a las causas y efectos de fondo del desarrollo del conflicto armado colombiano.

El derecho a la justicia, que no se reduce a la imposición y pago de penas por parte de los victimarios, sino que además se desarrolla en tanto se pueden determinar responsabilidades a autores determinados, tiene como motor principal la construcción de la verdad por parte de víctimas y victimarios y de que esta verdad pueda tener efectos en términos de la aplicación de la justicia. Solo en esta inescindible relación entre reparación, justicia y verdad, está la posibilidad de garantizar el derecho a la no repetición. Esta dimensión de los derechos reconocidos a las víctimas no puede sustentarse en esquemas de seguridad, sino en la posibilidad de transformar una sociedad construida

en las últimas décadas sobre la base del control del Estado por parte de los victimarios. Una Ley de víctimas en un sentido estricto debería ubicar el tema de la reparación en un contexto claro, que de por sí constituye un elemento central y relevante, para evitar que quede aislado de un política real que permita superar elementos que hacen de las víctimas sujetos permanentes, relegado a procesos de legalización de indemnizaciones y predios desde un punto meramente jurídico pero no por eso realizador de la justicia.

Las obligaciones del Estado están determinadas en el derecho internacional: Incumbe al Estado colombiano la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y de prevenir las infracciones al derecho humanitario. Cuando tienen lugar violaciones, las víctimas deben recibir asistencia humanitaria destinada a mitigar las consecuencias de los ataques y a proteger la vida, integridad y dignidad de todas las personas. En virtud del principio de responsabilidad estatal, el Estado colombiano tiene la obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, sancionar a sus perpetradores y proporcionar recursos efectivos de reparación a las víctimas, sin discriminaciones no razonables entre ellas. Éstas son obligaciones jurídicas internacionales con jerarquía constitucional en el orden interno, cuyo cumplimiento por el Estado es ineludible y debe verse reflejado en los actos de sus ramas ejecutiva, legislativa y judicial<sup>50</sup>.

El reconocimiento de la responsabilidad es parte integral de la satisfacción como componente de la reparación. La Ley no permite determinar la responsabilidad del Estado en el marco del conflicto colombiano, no solo en el marco de lo establecido por el artículo 90 de la Constitución en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado, sino en relación con la memoria histórica del pueblo colombiano. Esto lleva a la pregunta de qué tanto ha cambiado la estructura del poder en Colombia, y de allí abrir la posibilidad para reconocer la verdad cuando sus enemigos tienen aún poder. ¿Cómo pueden las víctimas hacer de su propio relato de la verdad un eje para su búsqueda cuando no solo la Ley no lo contempla, sino que las garantías para que esta verdad sea dicha no existe en términos de seguridad más allá de las disposiciones judiciales que en la materia se han introducido en el código de procedimiento penal y la Ley de justicia y paz?

Los grandes retos que deja el camino de la reparación por vía administrativa contemplada por la Ley 1448 están relacionado con las garantías para las víctimas para realizar de forma integral sus derechos, elementos que deben dar respuesta al desmantelamiento de las estructuras económicas, políticas y militares del paramilitarismo, así como a la negociación con los grupos en armas para posibilitar procesos de reconstrucción del tejido social y la realización de una reparación que posibilite la re significación de las víctimas en sus contextos, además de garantizar el fin de las lógicas armadas que las han victimizado.

Ello implica construir un puente coherente entre los derechos de las víctimas y el desarrollo de mecanismos transicionales que permitan dar paso al fin de las expre-

50 Centro Internacional Para la Justicia Transicional, 2009.

siones armadas del conflicto haciendo de la justicia y la verdad criterio de acción de los mecanismos de justicia transicional.

Tal tarea solo será posible si la sociedad en su conjunto asume el tránsito hacia la paz con las implicaciones que ello tiene en términos de la transformación de la sociedad Colombia, construyendo caminos en donde el conjunto de la sociedad se prepare para el reconocimiento de la verdad y las responsabilidades que ello implica.

Como segundo eje determinante en la política de reparación está la restitución de tierras. En el marco de un histórico conflicto por la tierra, expresa Alejandro Reyes, que en los últimos 30 años se han reconfigurado las territorialidades en el país, con una fuerte influencia en la década de los ochenta de la acción del narcotráfico y una apropiación en los noventa por parte de los grupos armados ilegales, que ha llevado a los campesinos a las ciudades y a la periferia montañosa y selvática, dejando las extensiones de tierra plana, fértil, con agua y acceso al mercado en manos del gran latifundio. En ese marco, el actual gobierno asume una política de reconocimiento del despojo que convierte al Estado en un actor en la disputa por la tierra para transformar el conflicto por su posesión en un conflicto político y legal, judicial y administrativo a favor de las víctimas<sup>51</sup>.

La restitución entonces se convierte en un mecanismo que no solo logra un efecto reparador a las víctimas del conflicto armado, sino en una herramienta para transformar las lógicas de acumulación de la tierra en el país. Uno de los elementos más novedosos que introdujo la Ley fue todo un sistema judicial para el proceso de restitución dentro del cual se consagró en el artículo 78, la inversión de la carga de la prueba a favor de los despojados. Sin embargo, en los decretos reglamentarios tal inversión de la carga de la prueba se dejó como un responsabilidad del Estado, es decir, ya no existirá una prueba sumaria de la posesión o tenencia de la víctima del predio despojado, sino que el Estado asume tal carga al obligarse a contribuir con la reconstrucción de tales pruebas, cuando lo que se esperaba es que quien tuviese prueba en contrario a la declaración de la víctima debiera aportarla.

En los textos realizados por el ONP, como elemento de análisis de la iniciativa que concreto la Ley 1448, se establecieron las tensiones centrales en el proceso de restitución de tierras. En el presente documento nos interesa profundizar en la relación que se insinuó en aquel entonces con la política de reordenamiento territorial y la locomotora agrícola, ligada a la formalización de la propiedad rural.

Hay una relación intrínseca entre la política agraria y la restitución de tierra, no por una simple coincidencia de las agendas públicas, sino por la necesidad de fortalecer el proceso de grandes inversiones en el campo colombiano que demanda claridad sobre la propiedad de la tierra y su formalidad para garantizar la movilidad que la inversión necesita. De allí que en paralelo se plantee la redefinición de la Unidad Agrícola Familiar que permita establecer empresas con económica de escala<sup>52</sup>, y otras normas en el marco del estatuto de desarrollo rural. Salomón Kalmanovitz dice que:

51 Ver memorias Seminario Internacional Víctimas del Despojo.

52 [http://www.semana.com/wf\\_multimedia.aspx?idmlt=3527](http://www.semana.com/wf_multimedia.aspx?idmlt=3527).

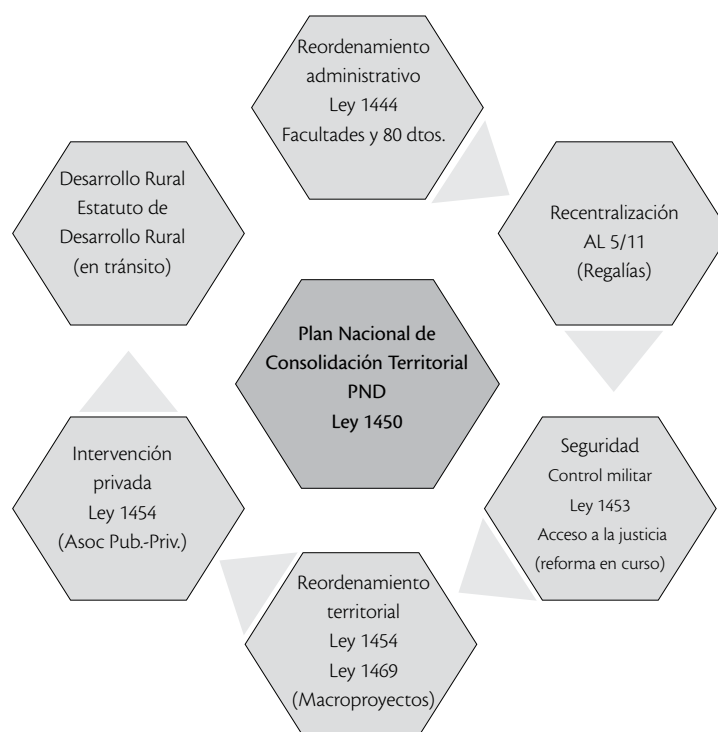
El sentido racional que la orienta es el saneamiento de los derechos de propiedad sobre el suelo, descompuestos por el conflicto y la captura del notariado y de parte de las agencias públicas agropecuarias por el crimen organizado. Sin ese saneamiento se dificultan las grandes inversiones, nacionales y extranjeras, contempladas en el desarrollo de la altillanura colombiana, desde Casanare hasta el Vichada, pasando por el Meta. El gobierno de Santos continúa con la política del anterior gobierno en este sentido: se trata de replicar la experiencia del cercado brasileño, basado en enormes propiedades, que convirtió a ese país en uno de los grandes exportadores de alimentos del mundo. Ello requirió un profundo desarrollo de sus instituciones de ciencia y tecnología como política de Estado por más de 30 años<sup>53</sup>.

En el marco del proceso de restitución de tierras se ligan varios elementos de re-ordenamiento. Por un lado, el proyecto de desarrollo rural (en consulta previa desde marzo de 2012) que contiene propuestas como el derecho real de superficie y el propósito de reordenamiento de la propiedad para propiciar la inversión extranjera e introducir la producción agrícola a gran escala. Por otra parte, las disposiciones de la Ley de restitución de tierras, como los contratos para el uso de los predios restituidos definidos en el artículo 99 de la Ley, que establece la posibilidad de culminar los proyectos productivos siempre que quien los esté desarrollando reconozca el dominio en cabeza de la víctima restituida. Ello implica que para los cultivos de tardío rendimiento, que se encuentran en gran parte de los predios despojados, los campesinos, luego de ser restituidos, deberán esperar el desarrollo de dichos cultivos y recibir el predio al final con los efectos que tengan sobre las dinámicas familiares y comunitarias. Con razón se dice que es una forma que sirve de antecedente para la constitución del derecho real de superficie.

### **Consolidación territorial y administrativa**

Esta parte del documento pretende mostrar la relación que existe entre la política de restitución de tierras y un completo andamiaje institucional para transformar el desarrollo rural para la implementación de un modelo de producción a gran escala en el marco de la producción de materias primas (incluso para la industria alimentaria), como pilar de la inserción en el mercado global, para lo cual se avanza en un proceso de reacomodamiento territorial e institucional que garantice y legalice dicho modelo de producción, adecuando además un andamiaje institucional en términos de justicia y control territorial pertinente para los propósitos del mismo. Tal proposición se intenta sintetizar en el siguiente diagrama:

53 Kalmanovitz, 2010. "La Política Agropecuaria". El Espectador, 28 de Noviembre.

**Diagrama 12. Prosperidad Democrática - Consolidación Territorial**

La política de paz esta evidentemente ligada a la propuesta de consolidación territorial y el elemento que permite el dialogo entre ellas es precisamente la política de restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas. Uno de los elementos que ha destacado el gobierno de Santos tiene que ver con el reconocimiento del conflicto armado y la existencia de un universo de víctimas a las cuales el Estado y los victimarios deben resarcir. No obstante, el marco y las implicaciones de ello, expuestas en el aparte anterior, este reconocimiento implica en sí mismo aceptar una situación irregular frente a la propiedad y posesión de la tierra.

Siendo este un gran paso en la transformación de las relaciones del conflicto colombiano, es necesario establecer las relaciones que dicha política tiene con el desarrollo de un modelo económico que desde ciertos análisis parece ser contrario a la superación de los conflictos del campo colombiano. En ese sentido es claro que el horizonte de desarrollo y crecimiento requiere ubicar escenarios de explotación de los recursos naturales para la producción de materias primas como eje de articulación al mercado global, ligado a la concepción que percibe la inversión de capitales –nacionales y extranjeros– como cimiento del crecimiento económico.

De lo anterior que el desarrollo del mundo rural se convierta en un eje prioritario que requiere generar unas condiciones específicas en dos vías: por un lado, seguridad jurídica e institucional que se revierte en condiciones normativas para posibilitar y

garantizar la inversión expresadas en las reformas sobre el ordenamiento territorial y los ajustes institucionales; y, por otro lado, el desarrollo de mecanismos de control territorial derivados de la política de seguridad. Lo anterior no quiere decir que el vasto paquete normativo que se ha impulsado no tenga horizontes distintos a los planteados en el mundo de lo rural; por el contrario, es claro que contemplan un modelo integral de desarrollo en donde lo rural ocupa un espacio entre otros, pero cuyo rol es importante.

Pese a que el desarrollo de lo rural se convierta en un eje central, ello no quiere decir que el horizonte sea determinado de forma exclusiva por el mundo de lo rural, sino por el contrario se plantea el desarrollo rural como un eje de articulación de la adecuación del modelo de producción y desarrollo que transforma necesariamente las relaciones urbano-rurales y en general las dinámicas del desarrollo.

La consolidación de un modelo económico desigual e inequitativo que profundiza las condiciones de pobreza, paralelo a un régimen de control social efectivo a través de la coerción y la cooptación ideológica y política por medio de un dispositivo de propaganda y de la focalización del asistencialismo social como barrera de contención es el elemento que permite interpelar el tránsito del gobierno de Uribe al gobierno de Juan Manuel Santos.

### **Plan de Consolidación Territorial**

Desde 2007, el Plan Nacional de Consolidación –PNC- se constituyó en uno de los pilares de la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe, que se puso efectivamente en marcha mediante la directiva presidencial 01 del 20 de marzo de 2009.

#### **“1. PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL**

El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. Para avanzar en la consolidación sostenible de forma más eficiente, efectiva e integral se propone continuar con la Acción Inter-Agencial como herramienta de actuación rápida y dinámica para producir los resultados esperados, incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado, a través de: planeación conjunta y en paralelo, acciones colectivas y ejercicios de coordinación de las múltiples instituciones que participan en la implementación de la estrategia.

##### **1.1 Delimitación geográfica de la zona de interés**

Áreas principales para iniciar la consolidación: Zona Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca.

Áreas de transición hacia la consolidación: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada

de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño. Áreas Complementarias: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo y Zona Bajo Atrato”<sup>54</sup>

El PNC se presentó por parte del anterior gobierno como el instrumento central en la política de prevención y protección frente al desplazamiento forzado en desarrollo de lo ordenado por la Corte Constitucional, en el marco de la declaración del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

El desarrollo de la estrategia de consolidación se enmarcó en una evidente tensión entre la presencia militar y la necesidad de realzar la presencia del Estado desde un enfoque de atención social<sup>55</sup>. Ello llevó a que la estrategia de articulación pasara a ser liderada por Acción Social en una apuesta articulada del Estado para lograr fortalecer la presencia militar, la asistencia social focalizada en ciertas zonas como apuestas para combatir el narcotráfico y la presencia de actores armados al margen de la ley. Las discusiones alrededor del PNC establecieron la necesaria relación que debía tener la estrategia de consolidación con la situación de titulación de tierras: “A finales de 2009, durante un encuentro con organizaciones sociales y expertos, el analista Alejandro Reyes puso el dedo en la llaga, al advertir que los títulos de las tierras eran la clave del éxito del Plan de Consolidación”<sup>56</sup>.

Ahora bien, la estrategia de consolidación en su esencia estaba ligada al enfoque de seguridad derivado de la política de seguridad democrática. Lo que supuso no solo el dominio de la estrategia militar a la hora de determinar la presencia del Estado en las zonas focalizadas, sino además determinó las relaciones con los territorios. Ello se tradujo en una fuerte acción contrainsurgente mediada por la asistencia social, componente que llevó a caracterizar el PNC como la continuación del Plan Colombia. La Fundación Ideas para la Paz publicó en septiembre de 2011 un balance sobre la política de consolidación territorial, identificando tres componentes:

Tres son los componentes identificables en la formulación: a) el componente contrainsurgente (Coin) desarrollado durante el siglo XX por los teóricos militares de los principales ejércitos occidentales (británico, estadounidense y francés) cuya objetivo es regular el comportamiento político-militar de un poder estatal que enfrenta un conflicto asimétrico dentro de su territorio, en sus dominios coloniales o en terceros países susceptibles de caer bajo la órbita de influencia de una potencia enemiga (Guerra Fría); b) el componente antinarcóticos que puede ser interpretado como una continuación del objetivo del Plan Colombia de combatir el narcotráfico, con un fuerte énfasis en la lucha contra los cultivos ilícitos; c) el componente desarrollo regional y social cuyos alcances y objetivos están todavía en proceso de definición<sup>57</sup>.

Finalmente, el gobierno de Álvaro Uribe promovió el decreto 2933 del 5 de Agosto de 2010 mediante el cual se creó el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, el cual se define así:

54 Directiva presidencial 01 del 20 de marzo 2009.

55 <http://www.elspectador.com/noticias/wikileaks/articulo-276751-cuando-el-estado-solo-impone-autoridad>

56 Cuando el Estado sólo impone la autoridad. El Espectador. 12 de Junio de 2011.

57 Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Fundación Ideas para la Paz. Septiembre de 2011. Serie Informes No. 14.

58 Decreto Nacional 2933 del 5 de Agosto de 2010.

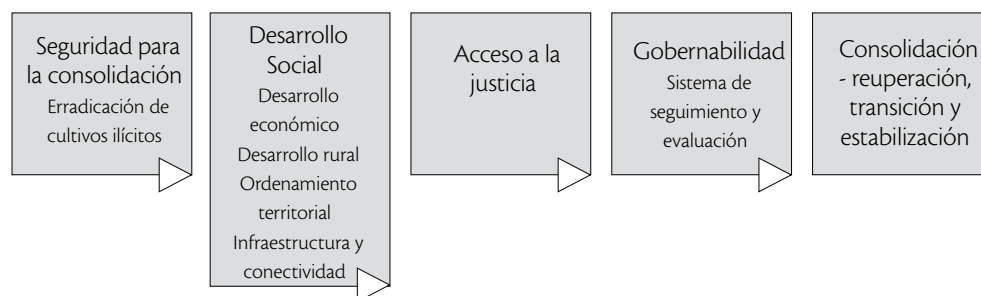
59 Decreto Nacional 4161 del 3 de noviembre de 2011.

60 Retos principales para el fortalecimiento del plan de consolidación territorial. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP 2011. Pág. 562: 1. Desarrollar esquemas efectivos de seguridad para la consolidación que procuren una efectiva transición entre el control territorial militar y la protección policial de los derechos ciudadanos. 2. Articular y adecuar las políticas sectoriales a las necesidades del proceso de consolidación, especialmente aquellas que contribuyen con el desarrollo rural (ejemplo: generación de ingresos y reactivación del campo, titulación de tierras y ordenamiento de propiedad, infraestructura vial y energética.) 3. Fortalecer la estructura de gestión del PNCT. Será necesario fortalecer el modelo de gestión pública interinstitucional en todos los niveles de la administración en el marco del PNCT. Ello implicará el compromiso de los ministerios y demás entidades nacionales y regionales, con los mecanismos de coordinación y la concentración de los esfuerzos del Estado en las regiones priorizadas. 4. Lograr la presencia del aparato de justicia en las regiones focalizadas, y el acceso efectivo de las comunidades al mismo. 5. Consolidar regiones libres de cultivos ilícitos y promover una cultura de la legalidad. 6. Coordinar los presupuestos de entidades nacionales, incluido el sector justicia, y de las gobernaciones y alcaldías con el PNCT. Las entidades establecerán sus planes institucionales de consolidación, articulados a los Planes Regionales, como el instrumento estructural de dicha coordinación. Las gobernaciones y alcaldías deberán tener en cuéntalos procesos de consolidación regionales para la elaboración de los planes departamentales y municipales de desarrollo y la priorización de recursos de inversión. A su vez, los CCR deberán asegurar una buena coordinación con las autoridades locales y departamentales, que contribuya a su fortalecimiento institucional. 7. Asegurar el concurso del sector empresarial para la promoción de economías asociativas de pequeños productores en las zonas

El Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial servirá como marco de coordinación político y técnico de las actividades y gestiones que deben ser cumplidas por los organismos y entidades estatales y, eventualmente por los particulares, orientadas a implementar una estrategia integral de presencia institucional y prestación de los servicios del estado en zonas focalizadas del país. La estrategia de consolidación involucra la formulación interinstitucional de planes y la ejecución conjunta, complementaria y secuencial de las acciones de seguridad y desarrollo, así como su seguimiento y evaluación<sup>58</sup>.

El sistema creado mediante el decreto 2933 fue transformado por el gobierno de Santos, en el marco de la revisión estratégica del Plan Nacional de Consolidación Territorial, y en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444, en la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector de Inclusión Social y Reconciliación<sup>59</sup>.

Diagrama 13. Consolidación territorial



La continuidad del Plan Nacional de Consolidación Territorial en el tránsito de gobierno, se delimitó por los lineamientos estratégicos proyectados en las bases del PND 2010-2014. En este sentido, el eje de arranque se centra nuevamente en los elementos de seguridad y orden público, ligados en un segundo aspecto al desarrollo rural presentado como escenario de generación de ingresos, asociatividad para la producción, infraestructura, ordenamiento de la propiedad y titulación de tierras; en un tercer momento, la articulación de la acción institucional abre paso en un cuarto momento definido por la realización del acceso a la justicia, elementos todos que se refieren a la coordinación de las entidades que intervienen en dichas zonas, en claro desarrollo de lo regulado con la LOOT y la planeación regional. Finalmente, este esquema ha de generar en las zonas de consolidación un proceso integral de *recuperación, transición, y estabilización*<sup>60</sup>.

## **Adecuación administrativa**

El 17 de agosto de 2010 el Ministro del Interior radicó un proyecto de Ley por medio del cual se escindían algunos ministerios y se le otorgaban facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública. Dicha Ley volvió a crear las 16 carteras ministeriales que se tenían antes de las reformas introducidas por la Ley 790 de 2002, por medio de la cual el gobierno de Uribe fusionó los ministerios de Interior y de Justicia, de Salud y Trabajo, y de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Rural.

Dicha iniciativa fue finalmente sancionada el 4 de mayo de 2011 y ordena escindir los ministerios fusionados en 2002, crear la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, modificar el presupuesto de la Nación y otorgó facultades extraordinarias al Presidente hasta el 3 de noviembre del mismo año. La reforma administrativa derivada de esta Ley se desarrolló en 99 decretos proferidos por la Presidencia de la República en uso de las facultades conferidas por dicha Ley y se presentó en cuatro grandes ejes:

- Fortalecimiento institucional para la inclusión social y reconciliación.
- Fortalecimiento institucional para la política social del Estado y protección de los derechos.
- Fortalecimiento institucional para los sectores críticos de la competitividad del país.
- Fortalecimiento de la eficacia y eficiencia del Estado.

Estos cuatro ejes desde donde se elaboró la reforma administrativa tienen una visible relación con las estrategias del Plan Nacional de Consolidación. El primer eje, articula la política de paz, seguridad y víctimas ligado a la superación de la pobreza; el segundo, lo relacionado con el acceso y desarrollo de derechos del orden social; el tercer eje articula el desarrollo de garantías para la competitividad en el marco de las locomotoras del desarrollo y, finalmente, el cuarto eje articula las reformas institucionales en un horizonte de efectividad y presencia institucional en el territorio nacional.

Tal como se desarrolló la forma, es claro que su objetivo es garantizar la adecuación institucional para el logro de los objetivos del gobierno en el marco general de la consolidación territorial, como escenario que garantiza el avance de las llamadas locomotoras del desarrollo. Es así como se creó un andamiaje institucional que será el encargado de soportar las reformas legales que transforman el relacionamiento productivo y el desarrollo del modelo de acumulación, es decir, el énfasis expuesto desde Colombia 2019, de ubicar el país como una fuente de materias primas dentro del mercado global, elemento que como se presentó anteriormente ha propuesto como eje central el discurso del desarrollo rural.

de consolidación. Teniendo en cuenta estos retos, la intervención en cada una de estas regiones se hará en forma secuenciada según las fases de la consolidación –recuperación, transición, y estabilización–, y estará compuesta por las siguientes estrategias.

La reforma administrativa genera la adecuación de la función administrativa a un proceso de recentralización caracterizado por el control de los recursos territoriales desde el nivel central vía regalías y regla fiscal, así como la intervención de la Nación en el proceso de ordenamiento territorial vía LOOT, Ley de suelo urbanizable y asociaciones público-privadas, elemento que además cumple el papel de eslabón con el esquema.

### **Centralización**

Como ruta paralela a la reforma administrativa y en el mismo propósito de garantizar el andamiaje estatal para el cumplimiento de las metas de desarrollo de la Consolidación Democrática, el Gobierno Nacional impulsó dos importantes reformas relacionadas con los recursos y el gasto público.

La primera de ellas se enmarcó en la continuidad de una iniciativa radicada por el Ministro de Hacienda del gobierno anterior, conocida como la sostenibilidad fiscal, reforma que se tradujo en la constitucionalización del principio de la sostenibilidad fiscal como rector de toda actuación judicial y administrativa. Si bien la pretensión central de la iniciativa gubernamental<sup>61</sup> fue modificada en el trámite legislativo, el gobierno de Juan Manuel Santos tramitó de forma paralela un proyecto de Ley que consagró la regla fiscal como un marco de limitación legal al gasto público, que concuerda con las metas y objetivos de inversión del gobierno nacional en el impulso a las locomotoras del desarrollo.

La segunda iniciativa es el golpe más fuerte que ha tenido el proceso de descentralización trazado por la constitución de 1991. Mediante reforma constitucional se erigió un nuevo sistema general de regalías, el cual en la práctica eliminó las transferencias que por causa de la explotación de recursos no renovables recibían los entes territoriales, para que dichos recursos pasaran a hacer administrados en varios fondos cuya administración colegiada cuenta con un porcentaje determinante del gobierno nacional.

### ***Regla fiscal***

El 20 de julio de 2010, el para entonces saliente gobierno de Álvaro Uribe presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se elevaba a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal mediante la modificación del artículo 334 de la Constitución Nacional al cual adicionaba entre otros elementos, lo siguiente:

La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad.<sup>62</sup>

61 El proyecto de Acto Legislativo presentado por el gobierno consagraba la sostenibilidad fiscal como un derecho, lo cual implicaba la ponderación del gasto público en la interpretación equivalente de la sostenibilidad fiscal con los otros derechos

62 Proyecto de Acto Legislativo 016 Cámara. Gaceta del Congreso 451 del 23 de julio de 2010.

Finalmente, el curso legislativo de esta modificación constitucional terminó el 1 de julio de 2011, cuando fue sancionado como el AL 3 de 2011. La fuerte discusión que se abrió con la iniciativa gubernamental que acompañó e impulsó el gobierno de Santos llevó a que la denominación como derecho de la sostenibilidad fiscal fuera excluida del texto final y, contrario a ello, se dispusiera de forma expresa que la interpretación del principio constitucional a la sostenibilidad fiscal no podría en ningún caso invocarse para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. No obstante su consagración como principio, permite un marco de control al gasto público que de forma tácita se dirige a la reducción del gasto social.

Paralelo al trámite legislativo de tal reforma constitucional, el gobierno tramitó un proyecto de Ley por medio de la cual se estableció la regla fiscal cuyo objetivo central es la reducción del déficit fiscal. Este trámite, que inició el 30 de septiembre de 2010, luego de 9 meses llevó a que el 5 de julio de 2011 y de forma paralela a la sanción del AL conocido como sostenibilidad fiscal, se sancionará la Ley 1473 conocida como la Ley de que establece la regla fiscal.

La regla fiscal se constituye en un elemento determinante del gasto público en todos los niveles territoriales del Estado colombiano. En efecto, obliga al Gobierno Nacional Central al cumplimiento de una regla de política que lo compromete con un nivel específico de balance fiscal y, vía ajuste a las finanzas del Gobierno Nacional Central, obliga a los departamentos y municipios a aumentar su esfuerzo fiscal propio. Así, todos y cada uno de los planes de gobierno en Colombia quedarán restringidos a los objetivos definidos por las metas de sostenibilidad fiscal.

Para parte de la tecnocracia colombiana la regla fiscal constituye un mecanismo de contención y control del boom minero energético que se prevé dado el impulso a la locomotora minera. En efecto, dicha élite ha insistido en los riesgos que el boom puede generar en materia de “enfermedad holandesa” y desindustrialización. Para ellos, las “bonanzas no son bendiciones”, y los países que incurren en ellas terminan siendo más pobres de lo que habitualmente eran. Por otra parte, la regla fiscal constituye un mecanismo para canalizar recursos provenientes del sector primario de la economía para el pago de la deuda. De esta forma, el capital financiero obtendrá la posibilidad de capturar recursos provenientes del proceso de reprimarización de la economía colombiana.

La regla fiscal constituye un elemento restrictivo para la garantía de los derechos económicos y sociales. Bajo un escenario de inexistencia de recursos, el Estado podría restringir totalmente el gasto público destinado a inversión social. No es claro cómo las metas propuestas por el Gobierno en materia de igualdad de oportunidades para la prosperidad social podrán ser alcanzadas bajo la férrea restricción impuesta por la regla fiscal. La única forma de conciliar los objetivos financieros de la regla y los objetivos sociales del Plan, consiste en profundizar el modelo asistencial de “promoción social” que establece mecanismos más refinados de entrada y salida de los grupos sociales a los proyectos de asistencia pública focalizados. Se profundiza, entonces, un Estado asistencial.

La regla fiscal impondría igualmente férreas restricciones para el gasto destinado al sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. La reforma a la Ley 30 de Educación Superior responde a esta situación, y las pretensiones de financiamiento privado a las universidades constituyen la muestra de una cada vez más clara restricción al volumen del gasto público.

Casi la totalidad de la Agenda Legislativa del Gobierno implica la creación de nuevas instituciones y acciones estatales y, además, un incremento importante en la burocracia del Estado ¿Cómo avanzar en este sentido bajo las restricciones impuestas por la sostenibilidad fiscal? Se observa una creciente inflexibilidad en los gastos del Estado, lo cual solo puede ser remediado a través de un aumento de los ingresos. Es decir; indefectiblemente, Colombia requerirá nuevas reformas tributarias.

La regla fiscal ha sido clave para el posicionamiento internacional de Colombia en los mercados financieros internacionales. Es por ello que, después de su aprobación, varias agencias internacionales de riesgo han dado el grado de inversión a la economía colombiana. Para el Gobierno, este es un elemento clave dentro de las estrategias de internacionalización de la economía hacia Europa y Asia-Pacífico. La regla fiscal constituye un elemento fundamental para que Colombia se mantenga dentro del “selecto” grupo de economías emergentes con mayor proyección (CIVETS: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). La garantía consiste en ofrecer mayores “derechos” al capital a costa de mayores restricciones a los derechos sociales y económicos de las personas.

### **Sistema General de Regalías**

A pocos días de la posesión presidencial -30 de agosto de 2010- en el marco del grueso paquete legislativo de la transición del nuevo gobierno, se presentó ante el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo con el objeto de reformar los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional. El trámite del acto legislativo tuvo un curso de 10 meses para que finalmente fuera sancionado el 7 de julio de 2011 el Acto Legislativo 5/11, por medio del cual se reformó en el cuerpo constitucional la distribución de las regalías en lo que se conoció como la recentralización del gasto público. El Acto Legislativo eliminó del artículo 360 lo siguiente: “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”.

En la exposición de motivos de la reforma se afirma que el régimen anterior era bastante injusto en términos de la concentración de las regalías en un puñado de departamentos y municipios –los que causaban con la explotación que se hacía en sus territorios las compensaciones–, lo cual implicaba la existencia de profundas desigualdades regionales en términos de la asignación de los recursos, así como la

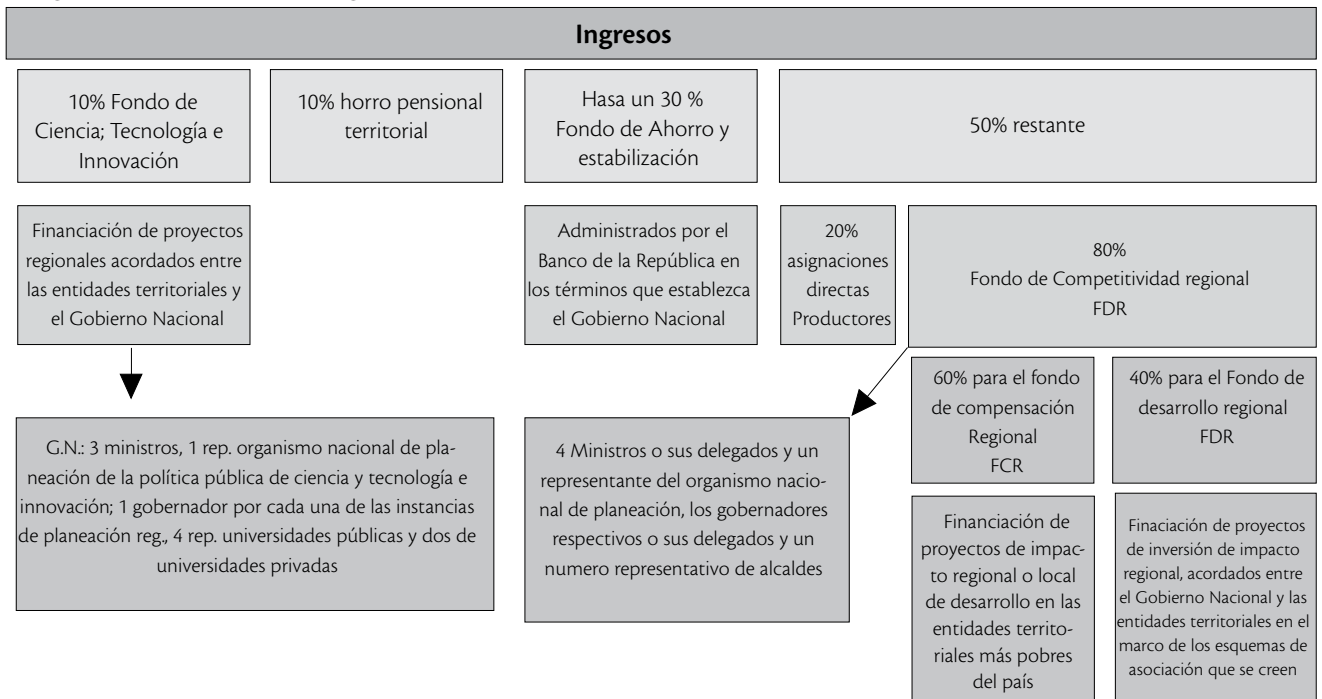
no utilización de las regalías desde una perspectiva de desarrollo regional, pues los gastos de los departamentos y municipios se destinaban a proyectos puntuales de poco impacto regional.

Una crítica recurrente al régimen anterior de regalías es que los departamentos y municipios que recibían la mayor parte de las mismas tenían niveles muy precarios de coberturas en educación, salud y saneamiento básico. Es por ello que se concluyó que no había una relación directa entre el régimen anterior de regalías y el combate a la pobreza. Por ello se espera que la perspectiva regional que posee en el nuevo régimen sirva de base para un mejor aprovechamiento de las regalías en materia social y para canalizar recursos hacia los departamentos y municipios más pobres.

Otro de los argumentos esgrimidos para llevar a cabo la reforma al régimen de regalías fue el de los altos índices de corrupción que se evidenciaron para su manejo durante el régimen anterior. Este hecho es reflejo de la inercia centralista del proyecto, y de la manera como el Departamento Nacional de Planeación retoma para sí funciones que habían sido delegadas a departamentos y municipios.

La reforma constitucional tiene como eje central la redistribución de los ingresos que por concepto de regalías recibían los departamentos productores para ser distribuidos entre todas las regiones y ser invertidos en proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público por medio de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización, y distribuye los recursos así:

**Diagrama 14. Distribución regalías. AL 5/11**



El 16 de diciembre se aprobó el último de los debates del proyecto de Ley que presentó el Ministerio de Hacienda con el objeto de adecuar la reglamentación del sistema nacional de regalías al nuevo marco constitucional dado por el Acto Legislativo 5 de 2011. Este proyecto de Ley radicado el 14 de octubre del 2011, pese a su ágil curso legislativo, no fue sancionado como Ley a falta de la conciliación de los textos aprobados por una y otra Cámara. El Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas por el parágrafo cinco transitorio del acto legislativo 5 de 2011, el cual lo facultaba para expedir decretos con fuerza de Ley si a la entrada en vigencia del sistema nacional de regalías el 10 de enero de 2012 no estaba en vigencia la Ley de reglamentación, expidió del decreto Ley 4923 el 26 de diciembre de 2011.

El desarrollo legal de la reforma constitucional termina de ajustar lo ya dispuesto en el Acto Legislativo elevando de forma clara la incidencia del Gobierno Nacional en el uso de los recursos provenientes de la regalías. De acuerdo con la motivación de la iniciativa, se logran dos objetivos centrales: en primer lugar, abonar el escenario de la convergencia regional y el desarrollo de proyectos de alto impacto y, en segundo lugar, eliminar los escenarios de corrupción que producían los recursos administrados directamente por los entes territoriales.

En desarrollo de ese primer objetivo hay dos propósitos que se cruzan de forma clara con lo dispuesto por el nuevo sistema de regalías en el marco de las expectativas generadas por el llamado boom minero energético. Por un lado, el desarrollo de la convergencia regional articulado con la LOOT, la Ley de macroproyectos de interés nacional y la Ley de asociaciones públicas privadas ligadas que, por otro lado, están ligadas al desarrollo de las locomotoras del desarrollo en particular los proyectos de alto impacto en infraestructura y otros como garantías de la competitividad; los énfasis de la convergencia regional están además ligados al énfasis territorial dado por el plan de consolidación territorial.

Las regalías atraviesan varias de las locomotoras previstas en el PND. En efecto, tienen vínculos directos con los impulsos a la innovación, la infraestructura, el sector de minas y energía y vivienda. Uno de los argumentos recurrentes dentro de la justificación de la reforma constitucional es que las regalías puedan ser destinadas hacia obras de alto impacto en materia de crecimiento económico de largo plazo (particularmente infraestructura) en una perspectiva de convergencia regional. Esto pone en riesgo los recursos provenientes de las regalías que tradicionalmente se destinaban para los sectores de educación, salud y saneamiento básico.

La composición de los órganos colegiados de administración y decisión, que de acuerdo a lo dispuesto por el Acto Legislativo y el Decreto Ley reglamentario, tiene como principal función la definición de los programas y proyectos que se ejecutaran a cargo de los recursos generados por las regalías y dispuestos en el Fondo de Ciencia y Tecnología y en los fondos de Compensación y Desarrollo Regional (FCR y FDR), tiene una composición mayoritaria del Gobierno Nacional, garantizando para los tres fondos una presencia de 5 delegados con un número variable de acuerdo a la región

de planeación que se determine. Lo anterior evidencia la lógica de recentralización por lo menos en lo relacionado con la definición de las inversiones.

Para completar el marco de definición el Decreto Ley estableció los criterios de priorización de los programas y proyectos a desarrollar en el marco del Sistema General de Regalías así:

- Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.
- Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.
- Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo ROM o Gitano de Colombia.
- Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
- Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
- Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
- Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
- Culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
- Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.

Pueden ser dos los efectos concluyentes de la reforma al régimen de regalías. Primero, la recentralización de estos recursos vía eliminación de la administración directa por parte de los entes territoriales productores, y constitución de fondos administrados por entes colegiados cuya composición mayoritaria está en cabeza del gobierno nacional, lo que le permitirá ser el determinante de los proyectos y programas de inversión a cargo del sistema General de Regalías. Segundo, los criterios de priorización, así como el establecimiento del escenario regional como determinante de la planeación y el impacto, se dirigen al fortalecimiento de la inversión a gran escala en concordancia con las locomotoras del desarrollo garantizando recursos para las metas del gobierno nacional, particularmente, en infraestructura.

### **Reforma a la justicia**

El 4 de agosto de 2011, fue radicado por parte el Ministro del Interior y de Justicia, por el entonces Ministro Germán Vargas Lleras, el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en asuntos relacionados con la justicia*<sup>63</sup>. Con posterioridad a la publicación de esta iniciativa gubernamental, Senadores del Polo Democrático, uno del partido Liberal y uno del PIN, radicaron el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2011 Senado, por el cual

63 Publicado en la Gaceta del Congreso No. 566 de 2011.

se modifica el artículo 29 y se adiciona un nuevo capítulo a la Constitución Política de Colombia. Así mismo, el Consejo de Estado presentó el Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2011, por medio del cual se reforman los artículos 78, 86, 116, 179 a 181, 183, 184, 228, 230, a 232, 237, 238, 241, 254 a 257, 264 y 265 de la Constitución Política de Colombia. Más tarde, el Partido de la U presentó el Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2011 Senado, por medio del cual se reforma el procedimiento y competencia de los juicios especiales y se modifican algunos artículos de la Constitución Política, y finalmente también el partido de la U presentó el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2011, por el cual se crea un Tribunal de Investigación penal y disciplinaria adscrito a la Cámara de Representantes y se elimina la Comisión de Acusación. Ante la unidad temática de estos 5 proyectos de acto legislativo, el Congreso de la República procedió a acumular todas las iniciativas en el trámite del proyecto gubernamental.

Los elementos centrales de los cuales partió la iniciativa gubernamental se pueden ordenar en 4 ejes. El primero, la reforma a la acción de tutela que revive los intentos de reforma previos<sup>64</sup>; el segundo, la reforma a la administración de la rama judicial cuyo eje central está en la administración eficiente y la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura; el tercero, relacionado con la administración de justicia dirigido a la consolidación de mecanismos de flexibilización de la administración de justicia y, finalmente, lo relacionado con los fueros constitucionales y las instancias de juzgamientos de los mismos. Los siguientes son los apartes que se pueden destacar del texto inicial presentado por el Gobierno:

- Reforma a la acción constitucional de Tutela. La acción de tutela contra providencias judiciales es limitada a una acción que debe cursar dentro del mismo proceso y debe presentarse ante el superior funcional, transformándola en un recurso más dentro del proceso y negando su carácter excepcional en la defensa de derechos fundamentales que pudiesen ser vulnerados por la acción judicial. Exige, para que se le dé curso, la representación por medio de apoderado. Amplía el plazo de resolución a 20 días en este aspecto, cuando se tramita por autos o sentencia de tribunales, o 30 días cuando es contra acciones de las altas Cortes. Varía las condiciones de tiempo, modo y lugar del trámite, modificando su esencia.
- Administración de la rama. Modifica el artículo 116 de la Constitución Nacional eliminando el Consejo Superior de la Judicatura. Establece que conflictos de competencia entre jurisdicciones, actual función del CS de la J, serán dirimidos por medio de una sala de decisión conformada por un magistrado de cada una de las Cortes que perviven a la reforma. Así mismo, distribuye las competencias disciplinarias y la solución a conflictos de competencias entre las distintas jurisdicciones. Crea el Consejo Superior Judicial encargado de la administración de la rama, el cual estará compuesto por una sala de gobierno (Presidente de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y delegados de cada una de las Cortes, un delegado de los jueces y magistrados y

64 El 29 de octubre de 2002, se radicó en el Congreso de la República una propuesta de reforma constitucional para reformar la justicia. El proyecto de Acto Legislativo (10 de 2002) no llegó al primer debate, la discusión sobre las polémicas reformas se fue dilatando y estratégicamente se fue postergado, entre 2003 y 2004 se presentó un nuevo borrador de reforma que nunca fue radicado ante el congreso de la República pero que mantenía los ejes centrales de la propuesta de 2002. Nuevamente en 2008 el gobierno vuelve a radicar un proyecto de Acto Legislativo para reformar la administración de justicia, proyecto que también fue retirado.

con la presencia con derecho a voz pero sin voto del Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y el Gerente de la Rama Judicial), y una gerencia de la rama judicial elegido por la sala de gobierno. Las funciones de la sala de gobierno son de planificación, regulación y control. La gerencia ejecuta el presupuesto, los planes sectoriales y administra el recurso humano, la carrera judicial. El gerente tendrá formación en ciencias administrativas, económicas o financieras. El gerente de la rama llevará el control del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. Se crea el Colegio Nacional de Abogados cuya composición determinara la Ley, al que corresponde llevar el registro y el control disciplinario del ejercicio de la abogacía y de forma transitoria hasta su creación lo hará la Procuraduría.

- Administración de justicia. Atribuye funciones jurisdiccionales a empleados judiciales. Las funciones jurisdiccionales otorgadas a autoridades administrativas podrán ir hasta adelantar instrucción y poner fin a actuaciones judiciales. Permite a la Ley investir a particulares para administrar justicia. Reconoce funciones jurisdiccionales a notarios y centros de arbitraje y conciliación. Establece un término de 5 años para otorgar funciones jurisdiccionales a abogados en ejercicio incluso como condición obligatoria no remunerada para el ejercicio. El legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación.
- Aforados. Crea el fuero constitucional para el vice-presidente de la República. Elimina la competencia de investigación de la C.S.J. a los congresistas, competencia que pasa a la Fiscalía. Establece la segunda instancia para procesos contra congresistas en la Corte Suprema de Justicia. Diseño de la política criminal en cabeza del ejecutivo. Aumento de los requisitos para ser magistrado. Aumento en la edad de retiro. Inhabilidad de 5 años para aspirar a cargos de elección popular de magistrados, fiscal, procurador, contralor y registrador. Elimina la posibilidad de la rama de proponer candidatos para el ministerio público.

La primera vuelta del debate legislativo, además de acumular lo proyectos ya mencionados, se desarrolló en medio de una tensión con las Altas Cortes. Es así como entre el cuarto debate el 13 de diciembre del 2011 y el inicio de la segunda vuelta marcada por el quinto debate el 18 de abril de 2012, los acuerdos políticos fueron esenciales para mantener con vida el trámite de la reforma constitucional. Paralelo a la aprobación del cuarto debate, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación y el Procurador solicitaron al gobierno detener el trámite legislativo, situación que coadyuvada por numerosas críticas, concentró el primer trimestre del año en una ardua agenda institucional que permitiera llegar con un acuerdo al inicio de la segunda vuelta del proyecto.

Sin encontrar un logro cierto, en ese sentido las tensiones se fueron perdiendo de vista con el debate que suscito la inclusión en el texto para segundo debate de la ampliación del fuero militar en el proyecto de acto legislativo, tema que trataremos más adelante. Es así como el 17 de abril de aprueba en quinto debate dejando la reforma con los siguientes elementos:

- Administración de la rama: Se elimina la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se crea la Sala de Gobierno de dicho Consejo. Se crea el cargo de director ejecutivo de la rama judicial, elegido por la Sala de Gobierno. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la propia Corporación (cooptación directa), con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros y de listas de cinco candidatos conformadas mediante convocatoria pública. Se amplía de 10 a 20 años la experiencia profesional como requisito para ser Magistrado de Alta Corte. Se amplía el periodo de los Magistrados de 8 a 12 años. Se aumenta de 65 a 70 años el retiro forzoso de los Magistrados de las Altas Cortes.
- Administración de justicia: se otorgan funciones jurisdiccionales a Empleados Judiciales, Notarios, Centros de Conciliación y Centros de Arbitraje, Abogados en ejercicio y Arbitramento Obligatorio. Se aprobó la facultad de la Policía para retener hasta por 72 horas a personas que, a su juicio, puedan hacerse daño o perjudicar a otros ciudadanos.
- Se establece para los Magistrado de las Altas Cortes, el Fiscal General, el Procurador General, Defensor del Pueblo, el Contralor General y el Registrador Nacional la prohibición de aspirar a cargos de elección popular, dentro de 2 años siguientes a su retiro del cargo o durante el periodo del mismo. Se modifica el régimen de juzgamiento penal y disciplinario para altos funcionarios del Estado y Magistrados de Altas Cortes. Se suprime la facultad de la Procuraduría para investigar a los congresistas. En la Corte Suprema de Justicia existiría una Sala de Investigación y Calificación y una Sala de Juzgamiento encargadas de procesar a los funcionarios aforados. Los integrantes de estas salas no pertenecerían a la Sala de Casación Penal, que actuaría como segunda instancia.
- Elimina de la reforma las modificaciones del fuero militar.

Así las cosas, la reforma se centró realmente en una especie de reforma política. Estos son los efectos de lo aprobado en el quinto debate:

- Se acaba la silla vacía. El mecanismo de sanción para los partidos aprobado en la reforma política del 2009, mediante el cual un partido solo podía mantener su curul siempre que esta estuviese vacante por muerte, incapacidad absoluta o renuncia justificada, se desdibuja cuando condiciona la perdida de dicha curul

a que haya condena, es, decir el partido mantiene la curul incluso cuando existe orden de captura y hasta que la condena esté en firme.

- Establece que los congresistas solo podrán ser detenidos en flagrancia o con sentencia condenatoria.
- Elimina de las causales para perder la investidura la no posesión. Relativiza las causales de la pérdida de investidura e introduce suspensiones temporales sin que las causales sean taxativas, dejando a discreción del legislativo tal reglamentación. Introduce la necesidad de probar elementos subjetivos para la imposición de la sanción de pérdida de investidura. Amplia términos y crea doble instancia para los procesos de pérdida de investidura.

Si la reforma constitucional a la administración de justicia quedase aprobada tal como se enuncia, se podrían concluir varias cosas. En primer lugar, que se desarrolla una reforma administrativa que aunque no es muy clara consiste en la reformulación de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura erigiendo una figura administrativa denominada director ejecutivo de la rama judicial, manteniendo las facultades y competencias de la sala disciplinaria. En segundo lugar, la reforma centra la solución a la congestión judicial en la asignación de funciones jurisdiccionales a particulares lo que se ha catalogado no solo como un proceso de flexibilización-privatización sino incluso como una forma de banalizar la administración de justicia. En tercer lugar, se erige una reforma política dirigida claramente a beneficiar a los actuales congresistas de la república, dejando el desarrollo de un estatuto disciplinario en manos de quienes serán sujetos del mismo.

La privatización y/o la flexibilización de la justicia está íntimamente ligada a la posibilidad de ligar la presencia del sector privado en el desarrollo de la justicia en el marco de los escenarios de consolidación territorial en dos vías; por un lado, la ruta de posibilitar la inversión de recursos privados en la justicia y, por otro lado, la posibilidad de flexibilizar la administración de justicia en lugares de consolidación generando mayores garantías de intervención del sector privado.

### ***Fuero militar***

Para el segundo debate del proyecto de reforma constitucional a la administración de justicia se colgó al texto inicial un artículo del siguiente tenor:

Artículo 221. De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar y Policial. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En todo caso, se presume la relación con el servicio en las operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública. Cuando en estas situaciones haya lugar al ejercicio de la acción penal, la misma se adelantará por la Justicia Penal Militar y Policial<sup>65</sup>.

Dicho artículo, que fue aprobado hasta el cuarto debate y el cual se mantuvo en la conciliación que cerró la primera vuelta del trámite legislativo el 16 de diciembre de 2012, suscitó fuertes críticas por parte de los defensores de Derechos Humanos y fue uno de los argumentos esgrimidos por las Altas Cortes para retirarse del debate legislativo y constituyó el eje de una carta enviada el 9 de febrero al Presidente Santos<sup>66</sup> por parte de José Miguel Vivanco, director de la División de las Américas de Human Rights Watch, en donde insta, nuevamente, tal como lo hizo el 12 de diciembre de 2011, a retirar del proyecto de reforma a la justicia el artículo que implicaba la ampliación del fuero militar.

El artículo 221 de la Constitución Nacional vigente establece que de los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública conocerá la justicia penal militar siempre que dichos delitos estén en relación con el servicio de acuerdo a lo dispuesto por el Código Penal Militar. Dicha norma está en consonancia con lo establecido por la Ley 1407 de 2010 que en su artículo tercero expresa lo siguiente:

En ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio.

Es así como la norma es clara en definir la relación con el servicio como aquello que se deriva directamente de la función militar o policial determinada por la Constitución, la ley y los reglamentos. Esta disposición normativa profundiza en la interpretación de las Altas Cortes en consonancia con el cuerpo constitucional, determina no solo un espectro claro para establecer la competencia de la justicia penal militar, sino que en caso de duda será la justicia ordinaria quien tenga la competencia.

La reforma inicial propuesta en el marco de la reforma a la justicia establecía una presunción constitucional de los delitos como propios del servicio, es decir, que cualquier delito es per se competencia de la justicia militar, presunción que concluye en la imposibilidad real de que la justicia ordinaria juzgue aquellos delitos que no tienen una relación funcional con el servicio, en un contexto que de otrora ha probado que la justicia militar, por su estructura jerárquica, carece de autonomía y funcionamiento. Iniciados todos los procesos dentro de la justicia penal militar y teniendo que probarse en contrario dicha presunción constitucional para que quedase en manos de los mismo jueces militares la decisión de remisión a la jurisdicción ordinaria, llevaría en la práctica a que todos los actos cometidos por la fuerza pública o algunos de sus miembros sería

65 Gaceta del congreso 981 del 15 de diciembre de 2011. Informe de conciliación al proyecto de acto legislativo 143 de 2011 cámara, 07 de 2011 senado.

66 [http://www.hrw.org/es/search/apachesolr\\_search/colombia](http://www.hrw.org/es/search/apachesolr_search/colombia)

sin distinción competencia de la justicia penal militar, incluso aquellos considerados como delitos atroces. Como lo expresó Human Rights Watch, en una misiva dirigida al Presidente Santos, en diciembre de 2011, dicha norma *permitiría que los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por la fuerza pública sean conocidos por el sistema de justicia militar*.<sup>67</sup>

Las fuertes tensiones suscitadas por la inclusión del artículo en la reforma y, en particular, la reacción de las organizaciones defensoras de Derechos Humanos y la Comunidad Internacional llevaron a que el gobierno propusiera al Congreso retirar el artículo, lo que se llevó a cabo en el debate del 18 de abril con el apoyo de la bancada de gobierno y todos los otros partidos, y a pesar de la oposición que frente a ello mantuvieron las tendencias uribistas de la bancada de la Unidad Nacional.

No obstante parte del acuerdo para lograr retirar de la reforma constitucional a la justicia la ampliación del fuero militar, fue el forjar una reforma constitucional integral de la justicia penal militar, la cual ya había sido radicada el 16 de marzo de 2012 por parte del Ministro de Defensa y el viceministro de Justicia.

Este proyecto gubernamental de Acto Legislativo modificaría los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución, para delimitar el marco de juzgamiento de los militares. La reforma plantea que la justicia penal militar no tendrá competencia sobre crímenes de lesa humanidad y delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, abusos sexuales, actos de terror contra la población civil y reclutamiento de menores. Tal exclusión en si misma lo que hace es definir que cualquier otro delito será competencia de la justicia castrense; tal exclusión está implícita en la definición del artículo tercero del código penal militar ya transcrito.

Definida la exclusión, la reforma constitucional pasa a definir de forma expresa que los delitos que configuren infracciones al DIH son competencia exclusiva de la justicia militar, es decir, delitos tan graves como el homicidio en persona protegida, los actos de discriminación racial, la toma de rehenes, la prostitución forzada, la utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, la detención legal y la privación del debido proceso, el constreñimiento al apoyo bélico, el despojo en el campo de batalla. La omisión de medidas de socorro y ayuda humanitaria, entre otros, quedarían al arbitrio del juzgamiento del mismo cuerpo militar.

Mientras la tendencia mundial es a la desaparición de la justicia castrense, el proyecto de acto legislativo redundante en el fortalecimiento de la justicia penal militar en Colombia, para lo cual crea una política judicial para la jurisdicción militar, crea un tribunal de garantías penales con jurisdicción preferente en cualquier proceso que se siga contra un miembro de la fuerza pública en cualquier parte del territorio nacional y conforma un fondo para la defensa técnica de los miembros de la fuerza pública en cualquier jurisdicción. A continuación la propuesta de reforma comparada con las normas constitucionales vigentes.

67 <http://www.hrw.org/es/news/2011/12/12/colombia-debe-retirar-proyecto-que-ampliar-el-fuero-militar>

<p>ART. 116.—Modificado. A.L. 3/2002, art. 1º. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 1º. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:</p> <p>Una ley estatutaria creará un tribunal de garantías penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción. El tribunal ejercerá de manera preferente las siguientes funciones:</p> <p>Servir de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>Controlar la acusación penal, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.</p> <p>Las demás funciones que le asigne la Ley.</p> <p>El tribunal de garantías estará integrado por un número impar de magistrados, elegidos por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Los magistrados deberán ser especialistas en derecho constitucional, derecho penal o derecho internacional humanitario y cumplir con los requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro podrán formar parte de este tribunal. La Ley establecerá un mecanismo de postulación de candidatos que asegure la composición equilibrada del Tribunal.</p> <p>Los integrantes del tribunal tendrán el mismo periodo de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ejercer ningún cargo público durante los cinco años siguientes.</p>
<p>ART. 152.—Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:</p> <p>Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.</p> <p>Administración de justicia.</p> <p>Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones.</p> <p>Instituciones y mecanismos de participación.</p> <p>Estados de excepción Adicionado. A.L. 2/2004, art. 4º. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g), así:</p> <p>g) Las materias atinentes al juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública en cualquier jurisdicción, señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución.</p>

<p>Art. 221 Modificado. A.L. 2/95, art. 1º. De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro</p>	<p>Artículo 3º. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así: De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En ningún caso la Justicia Penal Militar conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violación y abusos sexuales, actos de terror contra la población civil y reclutamiento o uso de menores. Salvo los delitos anteriores, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares.</p> <p>Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley estatutaria especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el derecho penal con el derecho internacional humanitario.</p> <p>Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre algún hecho que pueda ser punible y existe duda sobre la jurisdicción competente, una comisión mixta integrada por representantes de las dos jurisdicciones constatará inmediatamente lo sucedido y remitirá la actuación a la que corresponda. La ley estatutaria regulará la composición de la comisión y la forma en que será apoyada por los diferentes órganos de Policía Judicial de las jurisdicciones ordinaria y militar. También indicará las autoridades que pueden solicitar la intervención de la comisión, los plazos que deberá cumplir y la manera de solucionar sus desacuerdos.</p> <p>La ley ordinaria podrá crear juzgados y tribunales penales policiales y adoptar un Código Penal Policial.</p> <p>La ley estatutaria establecerá las garantías de autonomía e imparcialidad de la justicia penal militar y policial. Además, regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.</p> <p>La ley estatutaria creará un fondo destinado específicamente a financiar la defensa pública técnica y especializada de los miembros de la Fuerza Pública, en cualquiera de las dos jurisdicciones, bajo la orientación de la autoridad que determine la ley.</p>
---	--

Sin lugar a duda, la propuesta de reforma constitucional desvirtúa el carácter excepcional del fuero militar erigiendo una jurisdicción más dentro de la rama judicial falseando el juez natural. Los argumentos esgrimidos para esta ruta son esencialmente la necesidad de juzgar las acciones militares desde un conocimiento técnico específico, argumento que resultaría en la creación de tantas jurisdicciones como competencias funcionales hubiesen en una sociedad rompiendo el carácter universal de la justicia.

El llamado a la seguridad jurídica que realiza el gobierno en la promoción de este proyecto se centra en la posibilidad cierta y comprobada que los militares sean responsabilizados por acciones en el marco de la justicia ordinaria bajo la regla de interpretación fijada por la jurisprudencia desde 1997, sobre la cual cualquier acto que no sea propio del servicio es competencia de la justicia ordinaria, y que siendo la justicia militar una excepción a la norma debe entonces probarse la relación con el servicio para que de forma excepcional actúe la justicia castrense; es precisamente esta relación la que intenta invertir la reforma.

Dotar entonces de un manto de seguridad jurídica se traduce en que los miembros de la fuerza pública tengan la garantía de que serán juzgados por miembros de su propia institución, en donde existen relaciones funcionales de jerarquía.

Finalmente, deben mencionarse los efectos de una reforma de este tipo en el marco de una estrategia de consolidación territorial que demanda la expansión de la presencia militar en los territorios y que trae tras de sí una historia de violaciones a los derechos humanos y al DIH en el marco de una guerra interna aún vigente.

### ***Ley de inteligencia***

El 28 de marzo de 2011 el Ministro de Defensa, junto con dos parlamentarios, radicó el proyecto de Ley estatutaria por medio del cual se creó un marco jurídico para desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Dicho proyecto cursó rápidamente en el legislativo y llevó a que el texto final fuese conciliado y aprobado el 16 de junio de 2011 para ser enviado al control previo de constitucionalidad el 17 de junio en su calidad de Ley estatutaria.

Dicha Ley regula el acceso a la información por parte de organismos de inteligencia y contra inteligencia sin orden judicial con el objeto de asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación; Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar, en particular, los derechos a la vida y la integridad personal, frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares, y proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación<sup>68</sup>.

Este proyecto de Ley que fue a revisión por parte de la Corte Constitucional, es una forma de legalización de las acciones de intervención y seguimiento que en algún momento realizaban entidades como el DAS y que tras su desaparición y la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia, que no ostenta funciones judiciales, era necesario generar para garantizar la continuidad de determinadas labores. No obstante, la norma es clara en excluir la interceptación de conversaciones, acción la cual debe estar revestida de las formalidades y en el marco de un proceso judicial y advierte la

68 Ver artículo 4, Texto conciliado al proyecto de ley número 263 de 2011 senado, 195 de 2011 cámara, Gaceta del Congreso 422 del 14 de junio de 2011.

misma que el monitoreo del espectro electromagnético no constituye interceptación de comunicaciones.

Especifica la norma que si bien el material y la información recogida no tienen valor probatorio en proceso judicial, *su contenido podrá constituir criterio orientador durante la indagación.*

Finalmente, la Ley establece la posibilidad de que entidades privadas o públicas que tengan información que se considere útil para el trabajo de inteligencia pueden establecer convenios de asociación con el objeto que dicha información, sin violar la reserva legal, sea útil para los procesos, convirtiendo a empresas privadas con manejo restringido de la información, como las empresas privadas de seguridad, en nuevos agentes de inteligencia. El control del manejo de la información es realizado por una entidad de la misma estructura imitando a lógica de la justicia militar.

Dos efectos prácticos en la ruta analítica del documento: por un lado, existe una flexibilización en los mecanismos para recaudar información, pues a pesar de que se plantean ajenos a la dinámica judicial, la relación que se describe entre la capacidad de dicha información para orientar la indagación judicial y en sentido contrario la posibilidad de poner en diálogo elementos probatorio judiciales con la información recogida construye un nuevo esquema de investigación que indudablemente tendrá efectos procesales ligados a los procesos de privatización y flexibilización propuestos en el marco de la reforma a la justicia. Por otro lado, se abre el espectro del fortalecimiento de la presencia institucional en el marco de plan de consolidación territorial, permitiendo al Estado establecer una inmensa red de información entre entidades públicas y privadas para orientar el control del orden público y la gestión institucional.

### **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

El paquete de reformas legislativas se presenta como una forma de concretar la misión del Estado y son efectivamente una ruta para concretar esa transformación pendiente del andamiaje estatal en el modelo de desarrollo. De ello que la ruta analítica trazada en el presente documento intente expresar las relaciones intrínsecas entre las reformas como una apuesta integral de intervención en el territorio con la perspectiva de ajustar las políticas de desarrollo y gestión del Estado hacia el cumplimiento de las garantías para un modelo de producción (acumulación) acorde a las necesidades del mercado y en función del papel de arbitraje del mercado que se asigna al Estado.

El enfoque territorial de la política de consolidación, la cual tiene como elemento esencial una política de seguridad que por medio de la reforma de un nuevo andamiaje administrativo y nuevas herramientas para el control del orden público, tiene como horizonte potenciar, en las regiones de consolidación, modelos productivos como garantía para la superación de las condiciones de vulnerabilidad social. De ello que resulte necesario promover una reestructuración del ordenamiento territorial para cumplir con los objetivos de desarrollo territorial de la consolidación democrática.

En ese marco se entiende que dentro del paquete legislativo inicial promovido por el gobierno Santos y, en particular, los proyectos impulsados desde el Ministerio del Interior, se encuentre la reforma del ordenamiento territorial traducida en una nueva Ley orgánica de ordenamiento territorial. Este proyecto, radicado a pocos días de la posesión el 23 de agosto de 2010, desarrolla normas de orden constitucional sobre ordenamiento territorial, introduciendo nuevos mecanismos para la planificación y desarrollo de las políticas e inversiones territoriales que entraron en vigencia con la sanción de la Ley 1454 el 28 de junio de 2011.

La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios, Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, crearon cinco Regiones de Planificación (Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente y Orinoquia). Posteriormente, mediante Decretos 2411 de 1987 y 1113 de 1992, se reglamentó lo relativo a la organización de dichas regiones y la ejecución de los recursos provenientes de los Fondos de Inversión Regional que contribuían a financiar los Consejos Regionales de Planificación -Corpes-, cuyo objeto se centraba en la planificación económica y social de las diferentes regiones.

En 1994 la Ley orgánica del plan de desarrollo de Ernesto Samper estableció un régimen de transición para que los Corpes promovieran la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y les trasladarían sus funciones en el término de dos años, término que fue prorrogado por la Ley 290 de 1996 hasta el año 2000.

En el año 2000, mediante el Decreto 1234, se fijaron las directrices para el desmonte de los Corpes y ordenó la transferencia final de los recursos de los fondos de inversión nacional al Tesoro Nacional.

Entre tanto, la Constitución de 1991 consagró en su artículo 306 la posibilidad de que dos o más departamentos pudiesen constituir regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, disposición que solo se desarrolló hasta el 2011 con entrada en vigencia de la Ley orgánica de ordenamiento territorial Ley 1454.

La Ley define entonces las RAP como *esquemas asociativos territoriales e instancias de integración regional*, junto con las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos propiamente dichas, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios de antaño conocidas.

Es posible entonces decir que la disposición del constituyente, cuyo objeto era fortalecer esquemas de planeación regional para el desarrollo económico, social y administrativo, solo fue desarrollada (legalmente) 10 años después. Es así como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- LOOT-, desarrolla esquemas asociativos de planificación con el objetivo de producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas<sup>69</sup>.

Para el desarrollo de lo dispuesto se crea una Comisión de Ordenamiento Territorial, de orden nacional, que articula el funcionamiento de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; su impulso se centra en la competencia de los esquemas

69 Numeral 13, artículo 3, Ley 1454.

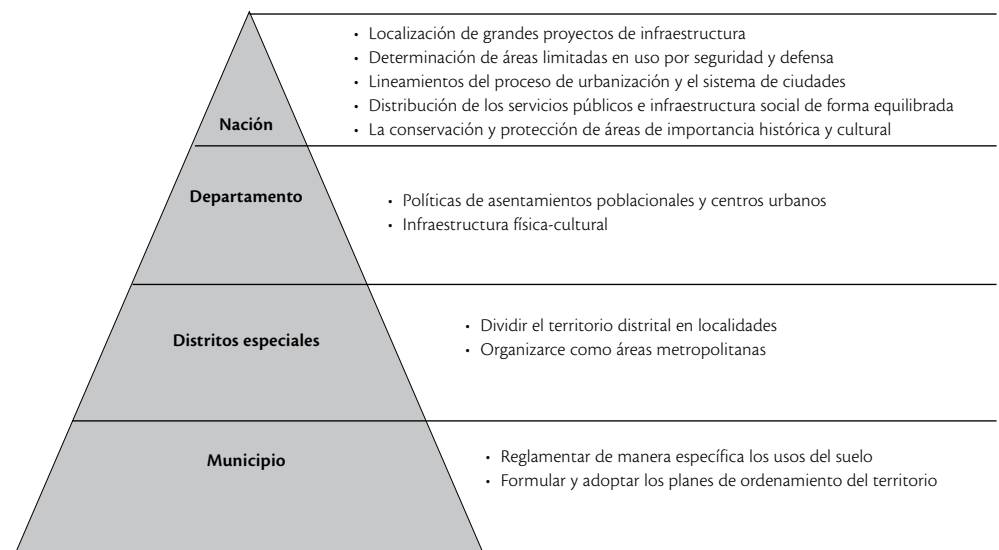
asociativos para que distintos entes territoriales conjuntamente puedan prestar servicios públicos, desarrollar funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Es así como la Ley crea diferentes figuras asociativas las cuales pueden configurarse por medio de los convenios o contratos-plan, figuras semejante o asimilables a los convenios interadministrativos, es decir, que implican la voluntad y los recursos de dos o más entidades públicas en el desarrollo conjunto de un objetivo.

La Ley define así mismo que la Nación podrá suscribir Contratos-plan con las entidades territoriales y las asociaciones de entidades territoriales para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Para ello se establece como criterio de priorización de la inversión de los recursos del Fondo de Desarrollo Territorial (Fondo Creado para la administración de una parte de los recursos recibidos por concepto de compensaciones el sistema nacional de regalías), los esquemas asociativos y la suscripción de contratos plan con la Nación. Es decir, centralizados los recursos que entran por concepto de regalías<sup>70</sup>, la Nación tiene una norma de orden legal que le obliga a destinar los recursos del FDR a las regiones que hayan desarrollados niveles asociativos y a su vez aquellas que hayan suscrito contratos-plan con la Nación para el desarrollo de objetivos comunes, lo que permite concluir que los recursos del FDR serán usados en la ejecución de los convenios para el desarrollo de objetivos comunes entre las asociaciones y/o entidades territoriales con la Nación, por ejemplo, proyectos de alto impacto en infraestructura.

Seguidamente la Ley ordena que la planeación y ejecución de los recursos asignados por el FDR esté a cargo de las regiones de planeación y gestión, y define competencias en el marco de la política de ordenamiento territorial:

**Diagrama 15. Competencias entidades territoriales Ley 1454**



70 Ver aparte Centralización

Pueden concluirse varios elementos que dan desarrollo a lo planteado en el presente documento:

- La reglamentación de las formas de planeación regional concebidas por la Constitución Nacional, así como la posibilidad de generar alianza y asociaciones de distintos entes territoriales para el logro de acciones de planeación más coherentes y de más impacto, son sin duda un avance que permite al país planear de forma más acertada el desarrollo regional generando la oportunidad de concebir relaciones entre las entidades y responder a las realidades y contextos de cada entidad territorial.
- En ese mismo sentido, la posibilidad de desarrollar de forma clara los principios de concurrencia y complementariedad en proyectos de alto impacto para el desarrollo territorial responde a una necesidad concreta de desarrollar proyectos que no necesariamente responden a la división político administrativa del país.
- No obstante lo anterior, es claro que la LOOT, ligada a la reforma del sistema de regalías, está dirigida a garantizar los recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, sumando así a los recursos del sistema de regalías los aportes de las entidades territoriales y la concurrencia de la Nación a proyectos donde no solo ella tiene una alta posibilidad de definir, sino que de acuerdo a las competencias asignadas por la LOOT, la Nación delimitaría, específicamente en el caso de grandes proyectos de infraestructura y urbanización.
- Podría entonces hablarse no de un proceso de descentralización, sino de centralización de los recursos y las definiciones y complementariedad en la ejecución y planeación de proyectos específicos.
- Este escenario puesto en el mapa de las zonas de consolidación territorial permite así que el Estado garantice una planeación integral, conjunta con los entes territoriales, generando proyectos de alto impacto regional en donde concurren diversos recursos y que responden a lógicas de definición nacional claramente ligadas al impulso de las locomotoras del desarrollo.

### ***Asociaciones público-privadas***

Casi imperceptible hizo trámite legislativo el régimen jurídico de las asociaciones público privadas. Este proyecto de Ley radicado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación el 2 de noviembre de 2011, fue aprobado en su último debate el 15 de diciembre y sancionado como Ley de la República el 10 de enero de 2012. Un día después de radicado, el proyecto de Ley, y en el marco de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República para la reforma

administrativa (ver aparte adecuación administrativa), se expidió el Decreto 4565 del 3 de noviembre de 2011, cuyo objeto es planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada -APP-. 43 días duró el trámite legislativo de esta norma que viabiliza la integración del sector privado en el desarrollo de proyectos de interés público y viabiliza el objeto de la entidad creada el 3 de noviembre.

Si bien antes de la entrada en vigencia de la Ley, el marco legal colombiano ya establecía mecanismos de intervención privada en el desarrollo de la infraestructura pública, particularmente, en los sectores de educación, salud, servicios públicos, telecomunicaciones y transporte, el nuevo marco jurídico organiza un esquema integral, claro y con mayores garantías para la inversión privada en perspectiva de intervenir en transporte, infraestructura y servicios, puertos y terminales, telecomunicaciones, minas y energía y transporte urbano.

Parte entonces el proyecto por identificar los principales obstáculos del marco jurídico anterior a la entrada en vigencia de la Ley 1508. En primer lugar, las formas de contratación se hacían sobre el desarrollo o ejecución de una obra y no por la prestación eficiente de un servicio como consecuencia de la construcción de una determinada infraestructura; por otro lado, la inversión de capital privado en la ejecución de las obras y de ello la asignación eficiente de los recursos, la distribución del riesgo, la no diferenciación entre quien financiaba y construía para los casos de inversión privada como en las concesiones, tenía la imposibilidad de que vincular sectores con otros espectros no necesariamente vinculados con el objeto de construcción civil como, por ejemplo, el sector financiero. De esto que el desarrollo de las concesiones como un mecanismo para incentivar la inversión privada en la infraestructura a cambio de la explotación y/o desarrollo de los servicios no alcanzara los niveles esperados convirtiéndonosla, según lo planteado por el proyecto, en una especie de contratación de obra civil.

En este marco emergen entonces las Asociaciones Público-Privadas como réplica de esquemas de otros países, que se erigen como alternativa (no necesariamente excluyente) a los contratos de concesión y que se definen como esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el privado, que permiten financiar y proveer en el largo plazo, por parte del sector privado, bienes o equipamientos públicos y servicios conexos para la prestación de servicios públicos a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura o servicio, lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas<sup>71</sup>.

Se involucran así al nuevo marco normativo las posibilidades del capital privado de intervenir en los sectores de salud, educación, centros penitenciarios, defensa, agricultura, desarrollo urbano, cultura, justicia, edificaciones públicas, entre otras posibilidades, pues se generó un marco amplio y general que transforma la contratación

71 Gaceta del congreso 823 del 3 de noviembre de 2011.

pública cuando se encargue a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura, incluso sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

La característica de estos proyectos, cuyo plazo máximo es de 30 años, es que deben ser proyectos de alto impacto, elemento que se define por el monto mínimo sobre el que ellos deben versar, que es de 6.000 s.m.l.m.v., que para la fecha de entrada en vigencia de la Ley eran \$ 3.213.600.000, lo que resulta necesariamente en que dichos esquemas de asociación están dirigido a los grandes inversionistas.

La Ley 1508 permite entonces que se desarrollen proyectos de infraestructura o servicios públicos desde tres escenarios: a iniciativa pública, a iniciativa privada con recursos públicos y a iniciativa privada con totalidad de recursos privados. El siguiente esquema desarrollado por el DNP<sup>72</sup> resume los alcances y la estructura de las APP.

Diagrama 16. Ley 1508 Asociaciones Público Privadas. Contenido de la Ley.

I. Disposiciones generales		
1. Ley de APP de carácter transversal - Proyectos mínimo de 6.000 SMMLV ~ (\$3.400 millones)	3. Límite a adiciones con recursos públicos y a prórrogas – 20%	
2. Plazo máx. incluidas prórrogas – 30 años*	4. Aportes Nación según disponibilidad de servicio	
II. APP de iniciativa pública		III. APP de iniciativa privada
Idea Pública:		Idea Privada: Solo sobre proyectos nuevos
Recursos: Privados y/o Públicos	Recursos: Públicos hasta 20% + Privados	Recursos: 100% Privados
Proceso de selección: Licitación Pública	Proceso de selección: Licitación Pública	Proceso de selección: Selección abreviada
IV. Disposiciones comunes de los proyectos de APP		
1. Administración de los recursos de los proyectos a través de patrimonios autónomos.	3. Se crea una nueva tipología de vigencias futuras para asumir compromisos presupuestales en proyectos APP.	
2. Se crea un nuevo registro de proyectos de APP.		

Es así como se viabiliza la posibilidad de sectores que tienen grandes capitales para el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios con utilidad pública, donde incluso pueden solicitar la inversión de recursos públicos y recibir, además de percibir, los beneficios o los pagos generados por la prestación del servicio. Adicional a esta modificación, es claro que pueden entrar a concursar sectores que no necesariamente tengan como objeto la construcción, abriendo la posibilidad de que el sector financiero haga parte de estas inversiones.

En este sentido, la exposición de motivos que acompañó el trámite del proyecto de Ley expresó de forma clara el interés de ligar el capital administrado por los fondos de pensiones:

72 Departamento Nacional de Planeación. Jean Philippe Pening Gaviria. Director de infraestructura y energía sostenible. Febrero 2012.

Adicionalmente, es claro que el país no ha aprovechado la concentración de ahorro de largo plazo en manos de las administradoras de fondos de pensiones y cesantías. Estos agentes cuentan con la liquidez y la necesidad de diversificar su portafolio de inversión e invertir en alternativas de largo plazo, con potencial de retorno superior al ofrecido por la deuda pública en que han concentrado sus recursos. Mensualmente reciben un monto de nuevos aportes que rodean los USD 200 millones, lo que representa una fuente de financiación determinante, con vocación de largo plazo por su naturaleza.

En contraste con el caso colombiano de concesionarios con perfil de constructores de obra civil, la experiencia de casos exitosos de participación privada en otros países indica que es a través de desarrolladores profesionales que cumplan con la función de agrupar y coordinar a los agentes de distintas naturalezas y funciones que participan en el diseño, desarrollo y operación de proyectos, incluidos los constructores de obra civil, protagonistas determinantes para el éxito de todo proyecto.

Hay conciencia de la necesidad de desarrollar una infraestructura de mayor escala, que proyecte al país hacia la mayor integración comercial. Esto abre la posibilidad de pensar en que se incluyan otro tipo de agentes a los que han participado en las concesiones viales del pasado. En adición a los fondos de pensiones y cesantías que operan en el país, resaltan las manifestaciones de importantes fondos de capital privado, que por su definición y naturaleza ofrecen la combinación de fortaleza financiera, alineamiento de incentivos para ejecutar eficientemente la inversión y capacidad gerencial<sup>73</sup>.

Así, el esquema lo que se posibilita dentro de la contratación pública es atraer el mercado de capitales al desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos en un esquema de privatización general. Ello garantiza los recursos necesarios para el impulso de las locomotoras del desarrollo, no solo lo relacionado con infraestructura, sino en general en una amplia gama que recoge lo que este documento ha planteado, es decir, esquemas de atención institucional y prestación de servicios como justicia, el desarrollo de infraestructura, de servicios públicos en el marco de la garantía de bienestar social e incluso el desarrollo agropecuario como escenarios a potenciar con los grandes capitales en donde serán esenciales elementos como los distritos de riego entre otros.

La reforma al sistema general de regalías, ligado a lo dispuesto en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y teniendo como mecanismo las APP garantizan la confluencia de grandes capitales para la ejecución de los proyectos de gran impacto trazados en el escenario del reposicionamiento del país como productor de materias primas en el mercado global.

### **Macroproyectos de Interés Social Nacional**

En junio de 2011 el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley por medio del cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan medidas para promover el acceso a la vivienda. Dicho proyecto, radicado el 9 de diciembre de 2010 por parte del Senador del partido de gobierno (Partido de Unidad Nacional) Juan Lozano, y que a simple vista pareciera no tener relación con otros elementos, tiene como objeto central generar un marco jurídico para habilitación del suelo para construcción de vivienda y usos asociados.

Con un trámite de 6 meses, el proyecto de Ley de iniciativa parlamentaria dio inicio a los cimientos con los cuales se dará impulso a la locomotora de vivienda propuesta como una de las grandes del desarrollo. Esta Ley revive los Macroproyectos de Interés Social Nacional, entendidos como un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de acciones urbanísticas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos y equipamientos colectivos.

En marzo de 2010, previa posesión del actual gobierno y 9 meses antes de que fueses radicado el proyecto de referencia, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 115 de 2007 por medio de la cual se aprobó el plan de desarrollo 2006-2010 que estipulaba lo siguiente:

ARTÍCULO 79. MACRO PROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

*Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.*

*Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la*

*Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial.* Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Facúltese a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos.

El Gobierno Nacional realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales”. (Subrayado fuera del texto)

La inexequibilidad del anterior artículo se fundamentó en la violación del principio constitucional de autonomía de los entes territoriales, en particular, por la expresión que daba a los MISN mayor jerarquía sobre las normas de ordenamiento territorial, normas protegidas con particular relevancia legal, estableciendo una derogatoria tácita de las normas que establecía los POT y fuesen contrarias a las normas establecidas en las resoluciones de adopción de los MISN.

La sentencia de la Corte se da sobre una norma que perdía efecto precisamente en 2010 en tanto vencía la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. La continuidad de esta política en el nuevo plan de desarrollo estaba asegurada. Dada tal situación, la Ley 1469 revive los MISN con un enfoque específico en vivienda, llamando a la participación en términos de los entes territoriales en una clara intención de subsanar lo expuesto por la Corte Constitucional, pero mantiene en líneas generales los horizontes de política

trazados anteriormente. De ellos, y en el marco de la línea de análisis propuesto por este documento, es pertinente mencionar los siguientes.

### **Centralización**

Los MISN tienen como objeto el desarrollo urbanístico, planteado como una acción integral que reúne vivienda, infraestructura vías, servicios públicos y otros afines, en una lógica de uso eficiente del suelo con la participación del sector privado. Si bien los MISN pueden ser iniciativas de particulares, entidades públicas o territoriales, además de la Nación mediante el Ministerio de Vivienda, la facultad de adoptarlos la tiene el Ministerio.

No obstante debe ser de común acuerdo entre el gobierno nacional y las entidades territoriales mediante el establecimiento de un convenio (o contrato plan formulado por la LOOT), las especificaciones y definiciones del mismo quedan explícitas mediante resolución de adopción emanada del Ministerio, y pueden ser de dos categorías:

- Categoría 1. Un convenio entre el Ministerio y el Alcalde del ente territorial que no requiere modificación de las normas del plan de ordenamiento territorial, en particular, que no modifican el uso del suelo.
- Categoría 2. Un convenio entre el Ministerio y el Alcalde del ente territorial que cambia las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial que rige en dicho territorio, para lo cual se requiere la aprobación previa del Concejo municipal y/o distrital.

El desarrollo de los MISN de Categoría 2 tiene unos términos expresos en la Ley. Es decir, esta norma establece rutas de modificación del POT, pues define nuevos términos para las modificaciones que se consideren necesarias para el desarrollo del macroproyecto y faculta al Alcalde para que por un procedimiento diferente y con términos diferentes adopte las modificaciones del POT si el Concejo no lo hiciera.

Mientras lo establecido por la Ley 388 para las modificaciones del POT demanda un término no inferior a 90 días paralelo al cual debe haber un proceso de consulta y participación ciudadana, la Ley 1469 dispone lo siguiente:

Culminados los procesos de que tratan los numerales anteriores, el Alcalde someterá a consideración del Concejo municipal o distrital la propuesta de ajuste especial al plan de ordenamiento territorial, lo cual hará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la suscripción del convenio de que trata el numeral anterior.

(...)

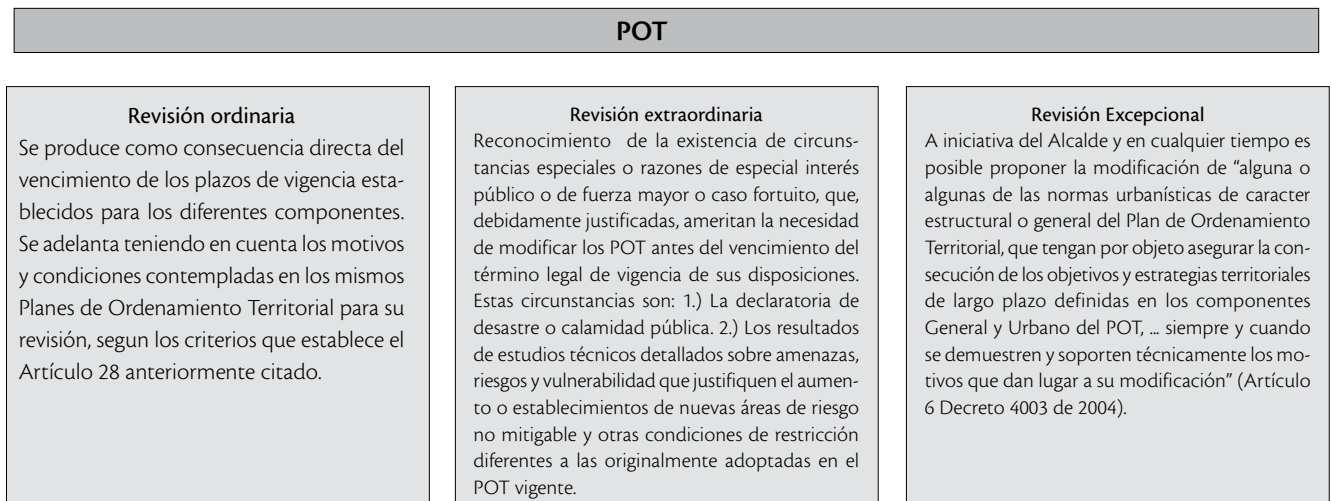
Transcurridos treinta (30) días calendario desde la presentación de la propuesta de ajuste especial al plan de ordenamiento territorial sin que el Concejo municipal o distrital las apruebe, el alcalde podrá adoptar dicho ajuste mediante decreto.

A continuación el esquema del procedimiento establecido por la Ley 388 y al cual lo estipulado por la Ley 1469 erige una excepción:

**Diagrama 17. Términos Revisión- Modificación POT Ley 388**



**Diagrama 18. Componentes POT Ley 388 y mod.**



Para precisar más los alcances de la intervención del Gobierno Nacional (y el sector privado) en las modificaciones de las normas de ordenamiento territorial la norma establece que las modificaciones a los planes parciales y demás normas que desarrollan el POT no requieren cursar el procedimiento establecido:

Art. 7. Parágrafo. La modificación de los instrumentos de planificación que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial tales como planes parciales y demás que se hayan expedido con anterioridad a la adopción del Macroproyecto, se ajustará a las previsiones contenidas en este último y no requerirá de agotar ninguna de las instancias y procedimientos previstos en la Ley.

### ***Intervención del sector privado***

Como elemento novedoso se introduce la posibilidad de que el sector privado juegue un papel importante en relación, no solo con la ejecución de los macroproyectos, sino incluso a partir de su iniciativa.

Dos normas tiene la facultad de consolidar un marco interpretativo con estas disposiciones, por un lado la LOOT permite que se consoliden asociaciones de entes territoriales elementos que tendrán iniciativa en el marco de la presente Ley y la normatividad relacionada con las asociaciones público-privadas que permitirá en desarrollo de lo dispuesto por la LOOT la participación del sector privado a la luz de las definiciones adoptadas por el Ministerio de Vivienda.

Garantizada la presencia e intervención el sector privado, que además de los efectos prácticos en la presente Ley se constituye en un eje orientador de la política del gobierno Santos, son claros los efectos que podrán tener sobre las normas del ordenamiento territorial los intereses del sector privado, que en el marco jurídico que se erige es un sector caracterizado por la presencia de grandes capitales y de ello que necesariamente esté ligado al mercado de capitales. La norma precisa que los convenios de los que habla serán suscritos también por las personas que adelantan la iniciativa de los macroproyectos.

### ***Re-ordenamiento territorial***

Además de la posibilidad de reformar las normas de ordenamiento territorial municipal por un procedimiento más expedito que el consagrado por la Ley 388, otorga la facultad de modificar sin consultar a las autoridades de planeación territorial y sin la necesidad de contar con la aprobación del Concejo Municipal las normas que desarrollan y complementan el POT. Así mismo la norma integra de forma clara las dinámicas de intervención del sector privado.

En el marco de la gestión del desarrollo urbanístico la Ley define la forma en la que se gestionaran las construcciones de redes de servicios públicos, especificando la posibilidad de concesionar el conjunto de servicios necesarios para el desarrollo del MISN (tal como lo posibilita de forma más amplia la Ley de asociaciones público-privadas).

Finalmente, la Ley establece que la expedición de todas las licencias urbanísticas en sus distintas modalidades y la ejecución de las actuaciones previstas en el Macroproyecto se sujetará en todo a lo previsto en la resolución de adopción correspondiente, elemento que permite interpretar que se tendrán nuevos mecanismos de otorgamiento de licencias.

Este marco, que tendrá que leerse de la mano con los proyectos de vivienda anunciados por el Gobierno Nacional para hacer trámite en el 2012, abre la posibilidad para que los grandes constructores logren desarrollar proyectos urbanísticos a gran

escala teniendo a la mano una herramienta de ordenamiento territorial que se viabiliza desde el nivel nacional.

A pesar de que el proyecto se sustentó en la necesidad de la vivienda de interés prioritario y la vivienda de interés social, el proyecto solo estipula la necesidad de que los MISN tengan previsto la reserva de una parte de estos destinada a la vivienda de interés social y de interés prioritario.

### ***La perspectiva del desarrollo rural***

Lo planteado hasta el momento permite decir que el horizonte de desarrollo que ha marcó el inicio del gobierno Santos, dispuesto por el PND, se dirige a fortalecer la transformación del mundo de lo rural y, consecuente con ello, las relaciones rural - urbanas, centradas ahora en la explotación de los recursos naturales y la producción primaria para darle sustento a un modelo económico reprimarizador, que estimula la inversión de capitales privados a partir del robustecimiento de las garantías para la inversión y la flexibilización del régimen de contratación.

Las políticas tramitadas ágilmente en el Congreso forjan una transformación integral en los campos institucional y del ordenamiento territorial, a partir de la cual es posible reconocer los cimientos de lo que puede ser el futuro desarrollo territorial del país.

### ***La política del gobierno de Uribe sobre el campo***

En medio del proceso de desmovilización, hacia el final de primer mandato de Uribe, empezaron a escucharse voces que denunciaban que, sobre las tierras despojadas, había palma africana<sup>74</sup>, situación que confirmaron paramilitares como Vicente Castaño y Ever Veloza cuando afirmaron que con las tierras se pretendía implantar determinados proyectos productivos:

En Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos que son duraderos y productivos. La idea es llevar a los ricos a invertir en ese tipo de proyectos en diferentes zonas del país. Al llevar a los ricos a esas zonas llegan las instituciones del Estado. Desafortunadamente las instituciones del Estado sólo le caminan a esas cosas cuando están los ricos. Hay que llevar ricos a todas las regiones del país y esa es una de las misiones que tienen todos los comandantes.<sup>75</sup>

No es entonces casual que en medio del proceso de desmovilización y legalización del paramilitarismo se tramitaran de forma prioritaria iniciativas legislativas de política agraria como la ley de biocombustibles, la ley forestal, el estatuto de desarrollo rural y una política de saneamiento de titulación de la propiedad.

74 <http://www.semana.com/nacion/palma-adentro/89187-3.aspx>

75 Vicente Castaño en entrevista con Revista Semana. 5 de junio de 2005. <http://www.semana.com/portada/habla-vicente-castano/87628-3.aspx>

Tabla 9. Leyes rural del Gobierno Uribe

Proyecto de Ley	Contenido	Resultado legislativo	Estudio de constitucionalidad
<p>Ley de Biodiesel</p> <p>PL 261 de 2004 Cámara presentado el 5.10.2004 por el Ministro de Hacienda y el Ministro de Agricultura.</p>	<p>Exención de la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento (cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y demás frutales con clara vocación exportadora), la tarifa del IVA del 7% para el trigo y el morcajo y el descuento del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing). Igualmente, se propone la adopción de beneficios tributarios con el fin de promover la producción y comercialización de biodiesel combustible derivado de materiales vegetales como la palma.</p>	<p>Aprobado último debate el 15.12.04 y sancionado como Ley el 31.12.04.</p> <p>Ley 939 de 2004</p>	<p>No tiene.</p>
<p>Ley Forestal</p> <p>PL 264 de 2004 Cámara presentado el 20.7.2004 por el Ministro de Agricultura y la Ministra de Medio Ambiente.</p>	<p>Generar garantías de estabilidad jurídica para los contratos de explotación comercial de las plantaciones forestales por un término de 20 años, flexibilizar las normas los requerimientos para la explotación y comercialización de los recursos maderables y determinar incentivos y estímulos para la industria maderera.</p>	<p>Sancionado como Ley el 20 de abril de 2006.</p> <p>Ley 1021 de 2006</p>	<p>Declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-30 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, por no atender a la consulta previa con las comunidades.</p>
<p>Saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.</p> <p>PL 102 de 2006 Senado, presentado el 25 de agosto de 2004. Iniciativa parlamentaria Senador Carlos Enrique Maya.</p>	<p>Establece un procedimiento especial para sanear los títulos de propiedad viciados por la falsa tradición. El Proyecto establecía un término de 5 años para que desplazados pudieran reclamar sus tierras, norma que fue hundida antes de la aprobación de la iniciativa.</p>	<p>Sancionado como Ley el 8 de enero de 2008.</p> <p>Ley 1182 de 2008.</p>	<p>No tiene.</p>
<p>Estatuto de Desarrollo Rural. PL 30 de 2006 Senado, presentado por el Ministro de Agricultura el 24 de julio de 2006</p>	<p>Regular las facultades en relación con los bienes baldíos, abandonados e improductivos para proceder a la extinción de dominio y el otorgamiento de títulos de propiedad especiales, además de reformar el Incoder. Su política de desarrollo para el campo se sustentaba en una visión de competitividad agroindustrial a partir de desarrolla empresarial del campo a gran escala, clústeres y complejos agroindustriales.</p>	<p>Sancionada como Ley el 25 de julio de 2007.</p> <p>Ley 1152.</p>	<p>Declarada inexecutable mediante sentencia C 175 de 2009, Magistrado ponentes Luis Ernesto Vargas, por no atender a la consulta previa con las comunidades.</p>

Este paquete legislativo sobre el campo, complementado con leyes como la de estabilidad jurídica, ley 963 de 2005 que permite al Estado celebrar contratos en los cuales se aseguren las condiciones jurídicas entre 3 y 20 años, presentan de forma clara un proyecto de desarrollo sobre el campo colombiano bajo el contexto de una situación bastante irregular sobre la tenencia de la tierra. Otras iniciativas fueron la ley de aguas y la modificación al código penal, que convirtió en delito la comercialización, transporte y suministro de bienes o material vegetal, garantizando así el monopolio en la comercialización de las semillas<sup>77</sup>.

Predios adquiridos de forma irregular, que fueron arrebatados a los campesinos o comprados bajo la presión de la violencia adportas de formalizar la propiedad, predios que bajo las nuevas normas pueden ser expropiados, se consideraron improductivos porque sus propietarios se encuentra desplazados y sin posibilidades de trabajar la tierra. Grandes extensiones de cultivos de rendimiento tardío, sembradas sobre posesiones de campesinos despojados o bienes baldíos no adjudicados y privilegiados por determinaciones tributarias, son los elementos que caracterizaron la política agraria del gobierno de Uribe, política que tendía no solo a favorecer los intereses de los grandes terrateniente y el paramilitarismo, sino también a formalizar la situación de despojo y garantizar las condiciones para la producción de los grandes cultivos.

### **Gobierno de Santos**

Con el avance de la Ley de víctimas y restitución de tierras, el gobierno impulsó una línea de trabajo alrededor de la recuperación del campo y el agro colombiano. Paralelo a la aprobación de la Ley 1448, se empezó a discutir una serie de borradores que constituirán lo que se ha denominado proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, que no ha surtido un trámite suficiente en el tema de consulta previa con las comunidades afro e indígenas.

Este aparte del presente texto se erige como una puerta para el debate que constituirá la cuestión del desarrollo rural en 2012, por ello presenta a grandes rasgos los elementos polémicos que se han venido proponiendo en la discusión previa a la presentación del proyecto de Ley por parte del Gobierno. con el objeto de sintonizar lo expuesto en el marco de la consolidación territorial como un escenario que logrará materializar de forma integral las disposiciones que se vienen proponiendo y que tienen como horizonte el fortalecimiento de la inversión de capitales privados en el campo colombiano, fortaleciendo la explotación de los recursos y la agro industria como pilares del modelo de desarrollo.

El marco general de la propuesta de desarrollo rural tiene como ejes orientadores la consolidación de la paz, ligada al mejor aprovechamiento del potencial estratégico de las tierras nacionales, punto claramente expuesto en las bases del PND, sustentado en la idea que la paz se consigue en una relación indisoluble y cíclica que tiene como ruta la consecución de condiciones de seguridad (Consolidación Territorial) para

77 Aurelio Suárez Montoya, Tribuna Roja N° 104, Bogotá, noviembre 20 De 2006. Política agropecuari uribista. [Http://tribunaroja.moir.org.co/politica-agropecuaria-uribista.html](http://tribunaroja.moir.org.co/politica-agropecuaria-uribista.html)

garantizar la inversión del capital privado que explote la riqueza potencial de las tierras nacionales, derivando de ello crecimiento económico que se traduce en mejores condiciones sociales para la gente (mayor empleo) y una paz sostenible.

**Diagrama 19. Ruta para la Paz**



En este marco se erige la locomotora agropecuaria, que junto con la locomotora minera, reordenan el mundo rural colombiano. Es así como se establece como principio orientador del desarrollo rural la construcción de sinergias con sectores no agropecuarios, con mecanismos de inversión y capitalización del sector rural para el fortalecimiento empresarial e industrial del campo colombiano, que eleven los niveles de eficiencia y aprovechamiento de los recursos. Se busca un campo moderno con fuertes cadenas agroindustriales que desarrollen el modelo clúster de producción a escala.

En este camino, cobran vital importancia dos estrategias. Por un lado, la política de formalización de la propiedad rural y, por otro, la política de reconversión y diversificación agropecuaria que necesariamente está ligada, como ya se vio, a la transformación de los usos del suelo y del ordenamiento.

La primera estrategia está ligada a la política de restitución y formalización de la propiedad rural para viabilizar y consolidar el mercado de tierras, el cual demanda para su inserción en el mercado global, claridad y seguridad con respecto a los derechos de propiedad y tenencia sobre la tierra. Figuras de uso como el derecho real de superficie, no pueden consolidarse sobre predios cuya titularidad no es clara.

En ese camino, la política de restitución traza una ruta que, además de los efectos e implicaciones que tiene en los derechos de las víctimas en los procesos de transición ya notados, articula las pretensiones de formalización saneando la tenencia y la propiedad de la tierra. Paralelo a lo anterior, avanza una fuerte política de formalización que hace efectivos los mecanismos de la Ley 160 en lo que refiere a la adjudicación de baldíos a

ocupantes cuyos derechos se encuentran consolidados. Esta política, además de transmitir el derecho de dominio a los campesinos ocupantes, convierte la propiedad de la Nación (baldíos) en propiedad privada, levantando las restricciones que existen para su ingreso al mercado de tierras, aspecto que puede ser muy crítico si no hay garantías para que no se vuelvan a ejercer presiones violentas sobre las familias campesinas para que abandonen sus tierras. De hecho, hay empresas ocupando terrenos baldíos. Todos estos esfuerzos de formalización deben interactuar con la modernización y actualización del catastro rural, que se materializan en la iniciativa legislativa en curso, así como con una política de protección y apoyo al campesinado.

El proyecto de ley también está íntimamente relacionado con la política de reforma del ordenamiento territorial, que promueve la reconversión y diversificación que permita establecer plantaciones y explotaciones más eficientes acorde con las potencialidades no solo de la tierra y sus agregados sino además de los mercados, atrayendo la inversión privada para forjar altos niveles de tecnificación y modernización en el marco de gran industria.

La confluencia de estas dos estrategias plantea un panorama general para el ordenamiento social y productivo de la tierra en Colombia, que en primera instancia cumple con los propósitos fijados por el Estado de tiempo atrás, en particular, con la expedición de la inaplicada ley 160 de 1994.

En el marco del fortalecimiento de la agroindustria, el enfoque territorial del desarrollo rural juega un papel determinante, ligado al proceso de recentralización de los recursos de las regalías. Los recursos de los fondos de desarrollo regional -FDR- y los del Fondo Nacional de Desarrollo Rural (fondo que se espera constituir con la expedición de estatuto de desarrollo rural), son en principio recursos para el fortalecimiento del enfoque territorial, dependientes del nivel central, dirigidos a financiar los diferentes programas de desarrollo rural y la construcción de infraestructura, adecuación y acceso a tierras.

Es así como expresamente el proyecto de Ley menciona que los programas de desarrollo rural serán beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Regional y podrán estar en el marco de los esquemas de organización y asociación territorial, en los términos de las regiones de planeación y gestión desarrolladas por la LOOT.

En ese mismo sentido, el proyecto de Ley menciona que, como eje facilitador del desarrollo rural, se tendrán los contratos plan establecidos por la Ley del plan y la Ley 1454 (LOOT), en tanto comprometen voluntades del orden nacional, territorial y a organizaciones privadas, esquemas de asociación que además deberán incorporar las alianzas público-privadas por medio de la regulación que erigió la Ley 1508.

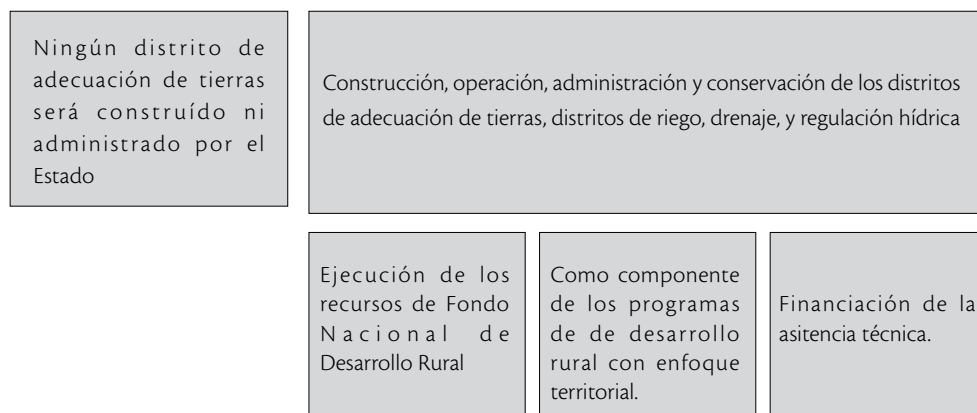
Ahora bien, será el Gobierno Nacional (de acuerdo al proyecto de Ley en consulta) el que determine los criterios bajo los cuales los entes territoriales concurren a la financiación de los programas de desarrollo territorial, elemento que junto a la recentralización de los recursos termina por limitar de forma clara la autonomía de los entes territoriales.

El desarrollo rural, visto desde una diversificación de actividades económicas y sociales en donde la actividad agropecuaria se considera al lado de otras actividades que promueven el desarrollo, está claramente ligado a los proyectos de explotación de recursos naturales en particular lo que tiene que ver con minería y proyectos hidroeléctricos.

Se habla de entrelazamientos entre los distintos actores de la ruralidad para lograr encadenamientos productivos en escalas local, nacional e internacional. En desarrollo de tales encadenamientos, el proyecto en consulta ordena promover alianzas público privadas que *tengan como finalidad la identificación de proyectos que busquen fortalecer los encadenamientos productivos del sector minero-energético con actores de las áreas de influencia de dichos proyectos.*

En este marco, es importante resaltar que el proyecto de Ley establece a los distritos como mecanismos de ordenamiento rural, política a cargo de la unidad de Planificación de Tierras Rurales con la característica de que dichos distritos pueden ser definidos en el marco de los contratos plan, también a iniciativa privada, y que de acuerdo a lo proyectado no podrán ser construidos u operados por el Estado. Todo se define bajo el esquema de las asociaciones público privadas, lo que puede leerse como una forma de entregar el diseño de la política de ordenamiento rural a la iniciativa privada, a la luz del marco legal vigente que viabiliza la entrada de capital privado.

**Diagrama 20. Asociaciones público privadas en el proyecto de Ley general de tierras y desarrollo rural**

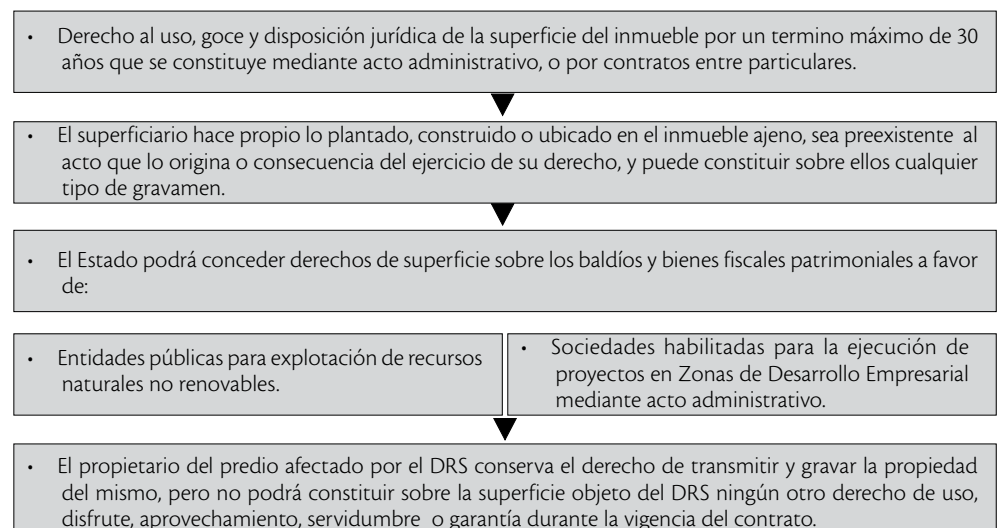


Los objetivos trazados en la Ley del plan, con relación a lo dispuesto en el proyecto de desarrollo rural y que tiende a fortalecer la intervención de la gran industria agropecuaria en el campo colombiano o a la industria minero energética, son dos. Tienen que ver, primero, con la posibilidad de realizar los proyectos especiales agropecuarios y forestales definidos por el artículo 60 de la Ley del plan sobre los cuales se autoriza la consolidación de superficies que excedan las fijadas para las UAF. Segundo, la posibilidad que empresas del sector puedan hacer uso y aprovechamiento de los terrenos baldíos de la Nación en ejercicio de las zonas de desarrollo empresarial. En este marco se erige como instrumento jurídico eficaz el derecho real de superficie.

Lo anterior quiere decir que lo hasta ahora dispuesto para limitar la concentración de la tierra, en particular lo relacionado con aquellos predios que han sido adjudicados por la Nación o aquellos que aún se reconocen como predios baldíos, está en riesgo. Hasta ahora, de acuerdo a lo establecido por la Ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, es decir, aquellos aptos para una actividad agropecuaria acorde con las normas de protección de los recursos, solo podían adquirirse mediante título traslativo de dominio, sobre lo cual establece expresamente la Ley 160: *No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la junta directiva*<sup>78</sup>. La creación del derecho real superficie rural genera tres elementos nuevos:

1. Posibilita que un privado haga uso de un predio baldío sin necesidad de la transferencia del dominio del mismo.
2. La gran industria y empresas especializadas pueden hacer uso y gozar de predios baldíos o predios adjudicados en ejecución de los proyectos especiales agropecuarios o forestales.
3. La consolidación de grandes extensiones de tierra que superen los límites establecidos por las UAF sobre terrenos baldíos o que hayan sido adjudicados. Los proyectos agropecuarios y forestales catalogados como especiales incluso pueden superar la concentración de 10 UAF, límite establecidos para los contratos por medio de los cuales se concesiona el derecho de superficie a un *superficiario*.

### Diagrama 21. Derecho Real de Superficie



78 Art. 65 Ley 160 De 1994.

El proyecto de Ley además contempla la posibilidad de que el Estado conceda derechos de superficie sobre los baldíos y bienes fiscales patrimoniales a favor de entidades públicas para la exploración de recursos naturales no renovables y de sociedades habilitadas para la ejecución de los proyectos de zonas de desarrollo empresarial. La concesión de derechos de superficie a personas naturales se establece como una excepción para la ejecución de programas de desarrollo rural, es decir, que la concesión se extiende a personas de derecho público y privado.

Así mismo, se constituye el derecho de preferencia para la adquisición del bien a favor de superficiario, lo que determina que aquellas personas de derecho privado que adquieran el derecho de superficie tienen la preferencia para la adquisición del dominio del bien, si llegase a ser de su interés y del propietario dicho traspaso.

En un marco general, se posibilita el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales y de explotación de recursos no renovables, incluso sobre los bienes de la Nación, sin necesidad de que para ellos se constituyan las empresas en propietarios de los inmuebles rurales. Por ejemplo, cultivos de tardío rendimiento en grandes extensiones que se pueden instalar con un título válido sobre extensiones de terreno y que, al cabo de la vida útil del cultivo, pueden retornar los predios a sus propietarios.

Junto al derecho real de superficie y enunciados como *mecanismos de dinamización del mercado de tierras y el uso eficiente del suelo*, el proyecto de Ley desarrolla, además del DRS, las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial. La primera es una figura que viene de la Ley 160 de 1994 y que ha sido tomada como una bandera de la organización campesina, no solo para la limitación de la concentración de la propiedad, sino para fortalecer esquemas de ordenamiento territorial participativo en donde el campesinado se erige como el pilar de la actividad productiva. El proyecto de Ley retoma dicha figura y desarrolla seguidamente las Zonas de Desarrollo Empresarial, figura que se constituye en el elemento determinante para la materialización de las alianzas público-privadas y el derecho real de superficie en el modelo de intervención del capital privado.

#### Diagrama 22. ZRC y ZDE

##### Zona de Reserva Campesina

Regulación, limitación, adquisición, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales  
A favor de una entidad, comunidad u organización que presenta la solicitud, en concertación con la población campesina.

##### Zona de Desarrollo Empresarial

Incorporación de sistemas sustentables con escalas adecuadas de producción, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, y a promover la dotación o financiación de infraestructura y servicios sociales, en alianza público-privadas con las respectivas Entidades Territoriales.  
Superficiario en alianza público-privada.

## CONCLUSIÓN

El gobierno de Juan Manuel Santos ha promovido una agresiva agenda legislativa, que ha cursado en tiempo record en el Congreso de la República. Como se ha explicado, dicha agenda se enfoca en crear unas condiciones específicas para la paz que, tal y como se define en el PND, está ligada a la aplicación de mecanismos de justicia transicional para la desmovilización y negociación con los grupos alzados en armas, la creación de mecanismos de endurecimiento punitivo que castigan la protesta social, y las políticas de reparación y restitución de tierras. Por otra parte, la agenda fortalece la perspectiva de transformación territorial vista desde la óptica de la consolidación de los planes ya vigentes de consolidación territorial, que deben leerse como mayor control de las acciones sociales con mucha fuerza en la presencia militar, y un paquete de leyes que tocan aspectos relacionados con la adecuación administrativa, la centralización en el manejo de los recursos públicos, el ordenamiento territorial, al reforma a la justicia, la promoción de las relaciones pública-privadas y una propuesta de ley de desarrollo rural, entre otras.

Bajo estas formas legislativas subyace la clara intención de fortalecer la tendencia reprimarizadora del desarrollo económico, es decir, la explotación de los recursos naturales y mineros como opción preferencial para insertarse en los mercados mundiales, ante el incremento de la demanda por estos recursos.

Sin embargo, es necesario preguntarse por las implicaciones de este modelo y su significado para la construcción de la paz, en momentos en los cuales se adelanta la negociación con uno de los grupos guerrilleros más emblemáticos del país. Si se establece un vínculo entre la primera y segunda parte de este libro, se abre un campo para el debate, pues se encuentra una tensión muy fuerte entre lo pretendido y esperado de las políticas para el llamado desarrollo y las consecuencias derivadas su acción práctica en los territorios. Hay un discurso muy conocido en nuestros países sobre las supuestas ventajas del chorro económico, la manera como supuestamente la intensa dinámica del capital nacional y multinacional permitirá extender los beneficios a la población y a los territorios. Este es un discurso ideológico, demostradamente fallido, inconsultamente promovido por la tecnocracia, que no contrasta sus categorías de costo y eficiencia con los conflictos que generan las redes del capital que suelen capturar a las instituciones y recursos para su propio beneficio. En un tiempo en el cual están en juego todos los territorios y todos los recursos, puestos estos en un contexto de múltiples conflictos, pensar que unas pocas variables técnicas son el fundamento del desarrollo, es poco menos que una estupidez.

Bajo las experiencias internacionales de evaluación de las políticas públicas, es útil tener presente que ellas son una guía para la resolución de los conflictos y problemas, pero no son la solución. Son los sujetos sociales, las poblaciones y sus actores, quienes construyen el sentido y objeto de las políticas. Es por ello que si su orientación centra los beneficios en las redes de poderosos, su resultado no puede ser otro que el de la exacerbación de los conflictos y el alejamiento de la construcción de la paz. Este es quizá el llamado más importante que quiere hacer esta publicación.





