

Puentes para la paz

Lecturas, transiciones y propuestas populares

Observatorio Nacional de Paz



observatorio nacional de paz

Documentos de política pública para la paz

PUENTES PARA LA PAZ
LECTURAS, TRANSICIONES Y PROPUESTAS POPULARES



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

PUENTES PARA LA PAZ
LECTURAS, TRANSICIONES Y PROPUESTAS POPULARES

OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ - ONP

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

PUENTES PARA LA PAZ
Lecturas, transiciones y propuestas populares

© Observatorio Nacional de Paz

ISBN: 978-958-57727-4-8

Este documento recoge el análisis sobre los conflictos y los procesos sociales constructores de paz que adelanta un grupo amplio de organizaciones sociales populares que ha participado en el trabajo del Observatorio Nacional de Paz, realizado en cuatro regiones de Colombia: Caribe, Suroccidente, Nororiental y Centro. Agradecemos a todas las mujeres y hombres, líderes de organizaciones sociales populares, así como a académicos y profesionales que han aportado a este proceso.

© PLANETA PAZ
Sectores Sociales Populares para la Paz en
Colombia

Diseño y producción editorial:
Ricardo Alonso / Torre Gráfica

Concepto de tapa: Torre Gráfica

Impresión: TSV Comunicación Gráfica SAS

Bogotá, Colombia

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

EQUIPO DE TRABAJO

Equipo Nacional
Director Observatorio Nacional de Paz:
LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Investigación: CAROLINA JIMÉNEZ • MARTHA CARVAJALINO •
ÁNGEL TOLOSA

Comunicaciones: LAURA CONTRERAS

Equipo Región Centro: Planeta Paz
Coordinador regional: JULIANA MILLÁN
Investigadora: ANDREA BARRERA
Pasante: SEBASTIÁN QUIROGA

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

Equipo Región Nororiental: Corporación Buen Ambiente,
Corambiente
Coordinador regional: LUIS CARLOS ESTUPIÑÁN
Investigador: MELINA LOMBANA / MANUEL GÓMEZ
Pasante: SHIRLEY GARCÍA

Equipo Región Suroccidente – Centro de Investigaciones
para el Desarrollo Humano y Social “La Gotera”
Coordinador regional: HENRY BARCO
Investigador: LUIS CALPA
Pasante: CRISTIAN DELGADO

EQUIPO DE APOYO EN PLANETA PAZ

Director CDDPAZ - PLANETA PAZ: CARLOS SALGADO

Investigación:
Camila Pinilla • Sandra Naranjo • Gregorio Mesa
Marcos Raúl Mejía

Investigación Género:
María Eugenia Vásquez • Andrea Restrepo

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

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.



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



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

<i>Presentación</i>	7
I. Lecturas populares sobre los conflictos: ¿qué expresan y qué significado tienen los conflictos contemporáneos para las organizaciones sociales populares que han participado en el Observatorio Nacional de Paz?	9
Rupturas, continuidades y novedades de los conflictos sociales colombianos	10
Ejes de las luchas y las cotidianidades de los conflictos en el escenario contemporáneo	27
II. Las prácticas sociales populares y sus aportes en la construcción de la paz: ¿Cuál el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en los escenarios de los conflictos territoriales?	39
Las dimensiones de las prácticas sociales populares: resistencia, negociación y emancipación	39
Prácticas, herramientas y formas discursivas de la lucha social	48
III. Estado, actores armados y construcción de paz: ¿Qué vínculos se establecen entre la emergencia de los conflictos y el despliegue de las políticas públicas estatales del desarrollo económico?, y, ¿Cuáles son las mediaciones existentes en el escenario contemporáneo entre los conflictos territoriales y el conflicto armado?	58
La dinamización estatal de los conflictos: omisión, represión, dirección y desestructuración	59
Estrategia de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos	63
Transición y transformaciones del régimen político y económico	64
Lineamientos de política pública del gobierno de Juan Manuel Santos y su relación con los conflictos territoriales.	72
El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial	80
Mecanismos dirigidos a materializar el ordenamiento territorial desde el desarrollo rural	82
Formalización de la propiedad, nueva institucionalidad y alianzas público-privadas	83
Proyectos priorizados a través de Regalías y Programa Nacional de Infraestructura	85
Política Minera	88
Estrategia de militarización y consolidación territorial	93
El TLC con Estados Unidos	98
Marco Legal para la Paz	100
Las mediaciones entre el conflicto armado y los conflictos sociales	101
IV. Negociación y construcción de paz: ¿Cuáles son las transformaciones que necesita la actual sociedad colombiana para que se puedan sentar las bases que permitan la construcción de la paz y posibiliten la participación efectiva y decisoria de los actores populares?	113
El lugar político de la negociación	113
Negociar significa hacer de otra manera la Política	114
Gradualidad y transición	115
Los puentes para cruzar de la negociación a la construcción de la paz	116
<i>Bibliografía</i>	125

Índice de diagramas y tablas

Diagrama 1. Elementos comunes del trabajo sectorial (2000-2008)	16
Diagrama 2. Dimensiones de análisis de los conflictos y de la Agenda Mínima de Paz (2000-2008)	17
Diagrama 3. Dimensiones de análisis de los conflictos territoriales desde el ONP	22
Diagrama 4. Rupturas, continuidades y novedades en el análisis de los conflictos	24
Diagrama 5. Conflictos de territorialidades	29
Diagrama 6. Rasgos novedosos en los conflictos sociales contemporáneos	31
Diagrama 7. Relación orgánica de los procesos de la lucha social	42
Diagrama 8. Repertorios de lucha de los procesos sociales	49
Diagrama 9. Prácticas y herramientas privilegiadas en las luchas sociales de los procesos que acompaña el ONP	50
Diagrama 10. Zonas de consolidación	95
Tabla 1. Tendencias generales de los discursos y las prácticas de los sectores sociales populares	11
Tabla 2. Tendencias generales de los discursos y las prácticas sociales populares (2010-2013)	19
Tabla 3. Metas de inversión para las concesiones viales	87
Tabla 4. Zonas focalizadas de consolidación – Política Consolidación y Reconstrucción Territorial 2010	94

PRESENTACIÓN

Planeta Paz y las organizaciones socias del Observatorio Nacional de Paz – Asociación Tierra de Esperanza, Corporación Buen Ambiente “Corambiente”, y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Humano La Gotera–, presentan el décimo libro de la serie “Documentos de Política Pública para la Paz”, titulado *Puentes para la paz. Lecturas, transiciones y propuestas populares*.

El fin del conflicto armado y la construcción de la paz se constituyen desde hace varias décadas en uno de los horizontes de trabajo de un número importante de movimientos sociales y procesos populares del país. En este orden, los anuncios de finales del 2012 del gobierno de Juan Manuel Santos y del Secretariado de la guerrilla de las FARC-EP sobre la instalación de una mesa de negociación, abrieron un escenario de esperanza para estos actores, sujetos sociales y políticos, que trabajan incansablemente por la superación de la confrontación armada y por alcanzar una Paz estable y duradera con justicia social.

Sin embargo, aunque el desmonte de una estructura militar e insurgente es un elemento fundamental para avanzar en la superación del estado de guerra y sentar las bases para la construcción de la paz, es claro que no es suficiente para alcanzarla. Existe otra serie de condiciones materiales y de garantías políticas, sociales y culturales que requieren ser resueltas a millones de mujeres, hombres, jóvenes, niños y niñas, indígenas, afrodescendientes, campesinos, pescadores, trabajadores, LGTBI, ambientalistas, población desplazada, víctimas, entre otras, para que se pueda afirmar que Colombia es un país en Paz.

Precisamente, el Observatorio Nacional de Paz ha orientado su trabajo durante estos tres años en torno a la identificación de estas otras condiciones y garantías para la paz. Por tal razón, este texto centra su reflexión en las prácticas y las apuestas de grupos de organizaciones sociales populares y de sus potencialidades para la construcción de la paz.

El texto se organiza en torno a cuatro apartados, cada uno de los cuales busca aportar elementos para responder unas preguntas problemas que hemos planteado: *¿Qué expresan y qué significado tienen los conflictos contemporáneos para las organizaciones sociales populares que han participado en el trabajo del Observatorio Nacional de Paz?, ¿Cuál es el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en el esce-*

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.

nario de los conflictos territoriales?, ¿Qué vínculos se establecen entre la emergencia de los conflictos y el despliegue de las políticas públicas estatales del desarrollo económico?, ¿Cuáles son las mediaciones existentes en el escenario contemporáneo entre los conflictos territoriales y el conflicto armado?, y finalmente, ¿Cuáles son las transformaciones que necesita la sociedad colombiana para que se puedan sentar las bases que permitan la construcción de paz y posibiliten la participación efectiva y decisoria de los actores populares?

Es claro que este libro no pretende agotar la mirada popular sobre la paz, pues solo recoge las percepciones un universo no mayor de 400 organizaciones que tienen entre sus méritos el de ser persistentes en sus trabajos y programas, estructurar proyectos para sus comunidades y territorios y estimar que pueden hacer una contribución sustancial a la paz del país, pues es su derecho.

I. Lecturas populares sobre los conflictos: ¿qué expresan y qué significado tienen los conflictos contemporáneos para las organizaciones sociales populares que han participado en el Observatorio Nacional de Paz?

Este apartado busca aportar algunos elementos que contribuyan a la reflexión sobre los actores sociales populares y los conflictos que enfrentan en el escenario contemporáneo. Por tal razón, planteamos la siguiente pregunta: *¿qué expresan y qué significado tienen los conflictos contemporáneos para las organizaciones sociales populares que han participado en el trabajo del Observatorio Nacional de Paz?*

Partimos de reconocer que un análisis de los conflictos y, en consecuencia, de las luchas sociales y particularmente del significado que tienen para sus actores protagónicos, esto es, el movimiento social y las organizaciones sociales populares, es una tarea compleja y difícil de abordar, sobre todo si no se abarca a la totalidad de las organizaciones que están íntimamente arraigadas en sus territorios. La complejidad y dificultad radican también en que las prácticas de resistencia y emancipación social no son homogéneas, unidimensionales, estáticas, ni se realizan en un escenario de plenas garantías democráticas para su expresión. Por el contrario, ellas son diversas, heterogéneas, cambiantes, algunas veces invisibles y responden a una multiplicidad de programas, intereses, apuestas, dimensiones y campos sociales que requieren ser abordados con mucho cuidado para evitar pretensiones de totalidad, reduccionismos o simplismos en el análisis.

Como el interrogante que orienta este apartado se centra en la expresión y el significado de los conflictos para las organizaciones populares en la *actualidad* y atendiendo a la complejidad y dificultades ya señaladas, metodológicamente hemos considerado que avanzar en reflexiones y caracterizaciones sobre lo actual, requiere miradas síntesis sobre etapas anteriores. Es decir, exige ir un poco atrás, leer las luchas en pasados recientes para poder elaborar contrastes y comparaciones sobre qué es lo nuevo, y qué permanece transformado o no de lo anterior.

Así las cosas, algunas respuestas al interrogante aquí planteado se pretenden construir desde la identificación de rupturas, continuidades y novedades en los conflictos actuales frente a los conflictos de la última década del siglo XX y de los primeros años del XXI. Para avanzar en este ejercicio, hemos decidido tomar dos referentes temporales para el análisis: uno, vinculado con el trabajos de orden sectorial desarrollados entre el 2000 y el 2008; y otro, relacionado con un enfoque regional-territorial a través del ejercicio del Observatorio Nacional de Paz entre 2010 y 2013.

Este apartado se organiza en torno a dos momentos: el primero, reconstruye una dimensión histórica de los conflictos para avanzar en un ejercicio de contrastación entre el momento actual y el pasado titulado, “Rupturas, continuidades y novedades en los conflictos sociales colombianos”; segundo, “Los ejes de la lucha y la cotidianidad de

los conflictos en el escenario contemporáneo”, en el cual se avanza en la caracterización de cómo se viven los conflictos en el momento actual.

Rupturas, continuidades y novedades de los conflictos sociales colombianos

En América Latina y en Colombia ha cobrado fuerza la idea de que se asiste a un nuevo momento de la lucha social. Algunos autores como Raúl Zibechi (2012) han señalado que existen por lo menos tres rasgos que determinan la novedad del escenario contemporáneo: la vinculación con el territorio, es decir, la creación de espacios que luego se convierten con el paso del tiempo en territorios a través de un conflicto; la tendencia a la autonomía, y la propensión a la horizontalidad.

Estas características novedosas de la lucha social en han puesto de presente que el territorio se configura como un eje central de la disputa social, razón por la cual los conflictos sociales de hoy exigen leerse también como conflictos de territorialidades encontradas. A su vez, la tendencia autonómica de los movimientos sociales ha generado rupturas con las formas tradicionales de la representación, esto es, partidos políticos y sindicatos que ya no se constituyen en los espacios privilegiados para canalizar e institucionalizar las luchas sociales, y hoy emergen otras formas mucho más cercanas a las cotidianidades de las comunidades. En el mismo sentido, la propensión a la horizontalidad de las luchas ha permitido avanzar –aunque no con la contundencia que se requiere– en el reconocimiento y la valorización del papel de las mujeres, jóvenes, indígenas y las comunidades afro, en los procesos de resistencia y emancipación social.

Para poder sostener el argumento en desarrollo, proponemos avanzar en el ejercicio de caracterización de los discursos y las dinámicas populares del primer espacio temporal para el análisis –2000 a 2008–, relacionado con trabajos de orden sectorial. Para esto hemos optado por un ejercicio de sistematización de los referentes centrales del discurso y de las prácticas de los sectores sociales populares durante el período en mención, recogidos en la siguiente tabla¹.

1 Este ejercicio no pretende mostrar a profundidad las apuestas y posiciones de los diferentes sectores sociales populares durante el referente temporal propuesto para el análisis. Solo se avanza en la identificación de algunos elementos gruesos que permitan nutrir la discusión planteada sobre las rupturas, continuidades y los elementos novedosos del actual momento de la movilización social en Colombia

Tabla 1. Tendencias generales de los discursos y las prácticas de los sectores sociales populares entre los años 2000-2008

Horizonte frente a la sociedad	Estado y Sistema Político	Sistema económico y modelo desarrollo	Género y etnia
Afrocolombianos			
El asunto central está en construir sociedad y nación a partir de la diversidad étnica y cultural. Promoción, protección y mantenimiento de una igualdad real de oportunidades para todas las comunidades.	Las reformas estatales, de recorte a la inversión social, desmonte de los sistemas de seguridad social, privatización de las empresas y los recursos públicos, las políticas militaristas y el papel del gobierno de reproductor del intervencionismo hegemónico, constituyen las principales causas del espiral de violencia en los territorios y son generadores de retroceso en el cumplimiento de los DESC y de los derechos territoriales, y ambientales conquistados.	Claro rechazo a las consecuencias actuales y futuras de la implantación de las políticas de ajuste y la profundización del modelo económico neoliberal. Se propone un modelo de desarrollo alterno, basado en lo propio. Se trata de construir una visión propia del desarrollo económico y social que se sustenta en la identidad cultura.	La discriminación y segregación por condición de etnia y género están íntimamente ligadas, por lo que reivindicar y defender los derechos de la mujer, tanto al interior de las comunidades como frente a otros espacios sociales e institucionales, constituye defensa y consolidación de los objetivos democratizadores de la comunidad afro.
Ambiental			
Para el sector es clara la necesidad social y política de generar y fortalecer una conciencia ética que comprenda integralmente las relaciones entre ambiente y sociedad.	Los conceptos de sostenibilidad y de equidad ambiental convergen y constituyen un núcleo duro en torno a la organización del Estado y la política. Se requiere un reordenamiento del territorio que se ligue a estos conceptos y que responda a la diversidad étnica y cultural, y a los derechos colectivos de las comunidades.	Oposición al modelo neoliberal y a las políticas desplegadas en su ejecución. El crecimiento económico debe ser producto de un modelo de desarrollo sostenible. Recuperar la seguridad alimentaria local como forma de resistencia de las comunidades frente a la globalización.	
Campesinos			
El Estado debe garantizar y promover el derecho de comunidades y pueblos a participar en las decisiones políticas sobre sus propios territorios, que proteja las diferencias culturales y garantice una amplia política social.	Demandan políticas de protección de la producción nacional, con participación efectiva de las comunidades en las decisiones en materia de política económica. Rechazan la entrega de los recursos y de la dirección de las actividades económicas a intereses transnacionales a través de tratados inconsultos como ALCA y el TLC.	Se da prioridad a la construcción de un modelo de desarrollo sustentable, enmarcado en la defensa de la soberanía nacional que garantice la seguridad alimentaria, proteja el ambiente y propicie un uso adecuado de los recursos naturales y la biodiversidad.	Rechazan cualquier tipo de discriminación en razón de sus costumbres, del género o etnia, y proponen políticas activas que protejan a las mujeres y grupos étnicos.

Cívicos			
Generan y formulan propuestas y alternativas dirigidas tanto al Estado, como a ONGs, entre otras, encaminadas al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y calidad de vida en los asentamientos humanos.	Los grupos cívicos pretenden una articulación a nivel nacional, con un sentido popular y solidario, que propenda por el reconocimiento y aplicación de principios democráticos, pluralistas y autónomos. Demandan participación activa en el control y gestión de las instituciones y en los operadores de servicios públicos, educación, salud, vivienda y obras públicas, para la erradicación de la corrupción administrativa.	La política pública desde lo comunitario aboga por la adecuación de infraestructura en educación, salud y recreación y por nuevas formas de sentido y apropiación de lo público; por el mejoramiento de los niveles de ingreso y los procesos de producción social de vivienda. Reclaman al gobierno nacional la destinación de recursos.	Valoran y reconocen las variables de género y etnia, como componentes centrales del movimiento comunal y comunitario y como actores estratégicos en sus procesos de lucha.
Comunicaciones			
La comunicación debe ser abierta, fomentar la educación y difusión de la cultura, independiente y promotora de la participación ciudadana y comunitaria.	El Estado debe generar espacios de participación ciudadana y reconocimiento social de los contenidos y sentidos simbólicos para la construcción de una sociedad democrática y productiva, con énfasis en la educación, el derecho a la comunicación, la información y el conocimiento. Se definen por una política donde prevalecen las necesidades sociales por encima de los intereses mercantiles particulares.	La comunicación debe contribuir al establecimiento de una economía solidaria y a la disminución de la pobreza. Se interesa por un proyecto político que tienda al desarrollo de las localidades de forma alternativa y sostenible donde la comunidad se articule a partir de sus requerimientos y saberes.	El sector busca que por los medios de comunicación se reconozca la diversidad cultural, étnica, lingüística y de género, que refleje el simbolismo y particularidades propias de las diferentes regiones y comunidades
Cultural			
Reconocen que en la diversidad étnica y cultural y en sus manifestaciones específicas en los diferentes territorios están los elementos que deben guiar el proceso de construcción de unidad de la nación.	Sobre el Estado y el sistema político se percibe la necesidad de profundizar procesos democráticos en que la participación de la población no esté restringida por ningún tipo de condición. Y que las decisiones políticas y programas incorporen las necesidades, inquietudes, perspectivas manifestadas por la población en dichos procesos de participación.	Hay un rechazo a la mercantilización del territorio (que debe incluir sus riquezas materiales y simbólicas), y reivindican la valoración de lo tradicional como generador de recursos, así como un 'capitalismo de los pies descalzos' que implica por lo menos una actitud de reserva frente a las consecuencias sociales y políticas del sistema económico.	La valoración de la diversidad y el reconocimiento del otro o la otra, así como el potencial transformador de los grupos, comunidades y personas a través del diálogo constituyen un rasgo positivo evidente en el sector. Y de nuevo asignan un papel clave para aprovechar la riqueza de la diversidad a la escuela, a los espacios formativos.
Jóvenes			
Comprometer a toda la sociedad en la construcción de un país en paz, con justicia social, libre y soberano. Se promueve la unidad nacional, que respete, propicie y fortalezca los vínculos identitarios de la juventud para con su región o localidad, y afiance las prácticas culturales tradicionales, para resistir a la homogenización de la globalización.	Consideran de vital importancia la profundización de la democracia, el respeto a los derechos humanos la inclusión cultural y política y la inversión en política social -en la que privilegian calidad y cobertura de la educación-, como vías para la construcción de ese país con justicia social por el cual están comprometidos.	Oposición al TLC y el ALCA, en contra del modelo dominante de globalización neoliberal y de los modelos de desarrollo teledirigidos por el BM y el FMI que van en contra de 'nuestra' sociedad y cultura, frente a lo cual plantean la necesidad de 'consumir lo propio' y de que se definan políticas macroeconómicas que combatan tales procesos, garantizando la generación de empleos estables, la protección de los recursos naturales de la nación.	Reivindican la equidad como principio y rechazan cualquier tipo de discriminación por condición sexual o de género.

LGBT			
Énfasis en la visibilización, para ser reconocidos como otro grupo de personas, con opciones diferentes a la dominante en su sexualidad, pero con iguales derechos, deberes y libertades al resto de las personas.	Están contra la mercantilización de la vida. Rechazan las políticas neoliberales, sus efectos sobre el mundo del trabajo, los tratados de integración comercial dirigidos por intereses de corporaciones organismos multilaterales y el capital financiero internacional.	La defensa de los derechos humanos constituye el núcleo de interlocución entre los movimientos LGBT de la región y con los otros grupos populares que resisten a la homogenización y mercantilización de la vida adelantada por el modelo neoliberal de globalización.	El género es un aprendizaje continuo, una construcción particular, social y cultural, que se vivencia de manera diferente en cada persona, sociedad y cultura. Implica la explicación con respecto al quehacer de machos y hembras, como también con relación al comportamiento y el ejercicio de los roles.
Mujeres			
Propenden por una sociedad soberana que gesta su propia identidad, a la vez que constituye y estructura procesos de transformación de los roles sociales para garantizar la inclusión de la mujer en los diferentes escenarios políticos, sociales y culturales de la nación. Se preocupan por el derecho a la participación política.	En el marco del Estado Social de Derecho el sector busca aumentar su participación en los procesos de negociación y toma de decisiones para la implementación de políticas públicas de toda índole, que contemplen aspectos específicos para la integración de la mujer a la vida pública, las disposiciones sobre recursos sociales y la administración de justicia.	El sector aboga por una economía mixta, que fomente el crédito a las mujeres, especialmente para las del campo, indígenas, afrocolombianas, cabezas de familia, madres comunitarias, microempresarias, trabajadoras informales y mujeres del sector de la economía solidaria, que son consideradas como la base de los sectores más vulnerables.	Una política de identidad de la mujer es necesaria para combatir los sistemas de dominación que recaen sobre ellas. Para eso se formula la participación de las mujeres de diferentes grupos sociales y culturales; se trata de hacer peso a la representación desproporcionada de mujeres y grupos minoritarios
Solidarios			
La formación de un modelo en que los ciudadanos posean plenos derechos y garantías sociales; con autonomía, soberanía y participación. Reconocimiento de la economía solidaria como aporte a las relaciones que desarrollan los intereses y derechos sociales.	Se articula con la sociedad a través de las cooperativas, fondos, federaciones y confederaciones. Abierto a la movilización y participación en la construcción de un nuevo plan y modelo de desarrollo plural, justo, incluyente y participativo que promuevan la propiedad social, la democracia participativa, la ética, la distribución social de los beneficios y la conformación de redes de servicios comunitarios.	Una economía de mercado regulada y democrática que promueva la equidad entre los distintos grupos sociales, con criterios de dignidad y de organización cooperativa y solidaria. Apuntan al problema del desempleo y a las necesidades básicas insatisfechas de la población, creando condiciones para el desarrollo integral de la sociedad.	Reconocen el papel de la mujer como un actor importante dentro de las instancias que componen la economía solidaria, al igual que a las etnias, grupos indígenas y afrocolombianos que han sido excluidos y son importantes para el fortalecimiento del sector.

Sindicalistas			
<p>Construir un gran bloque popular, democrático, que aborde la lucha por la soberanía y la autodeterminación nacional, por la defensa de los derechos civiles, políticos y sociales, que lidere una paz con justicia social, que busque la integración regional soberana e independiente. Una defensa de lo público para que se ponga al servicio de los sectores sociales más desprotegidos. Avanzar en políticas públicas para la generación de empleo, respeto al trabajo y la estabilidad laboral</p>	<p>El sector se proyecta como un espacio de organización que posibilita liderazgo de los trabajadores en pro de un mejoramiento de las condiciones de vida, mediante un compromiso con el proceso de transformación social y comunitario. Hay que recomponer las estructuras internas, aceptar las críticas y autocríticas para salir de la profunda crisis ética y moral. Transformar las formas de lucha y ampliar su radio de acción hacia otros sectores sociales (usuarios de servicios públicos, estudiantes, campesinos), ampliar y hacer converger los intereses sindicales con las reivindicaciones sociales y económicas de los demás sectores sociales populares. Es necesario fortalecer los sindicatos existentes, para enfrentar mejor las nuevas políticas neoliberales; continuar con la organización de sindicatos de base y avanzar en los de rama de industria y económica.</p>	<p>Lucha contra el modelo neoliberal y búsqueda de alternativas de desarrollo democrático, con el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, con inversión social y desarrollo económico, para dinamizar el sector productivo nacional, generando empleo productivo en la ciudad y el campo. Desarrollar propuestas de regionalización o reorganización territorial incluyentes, con redistribución equitativa entre todas las regiones y que beneficie los intereses económicos de toda la población. La globalización como estrategia de los países centrales y las grandes conglomerados económicos transnacionales no garantiza el desarrollo nacional y mucho menos el de regiones y ciudades receptoras de inversiones, se adelanta sobre la base del atraso y la mano de obra barata de los países pobres lo que conduce a mayor pobreza y centralización del capital.</p>	
Indígenas			
<p>El objetivo principal de los pueblos indígenas es proteger los recursos naturales, su biodiversidad y su asiento natural que es la madre tierra. La lucha se orienta a la defensa de la identidad cultural y territorial de los pueblos indígenas, autonomía para la utilización de tradiciones y costumbres. El proyecto de educación, cultura y trabajo en las comunidades indígenas se basa en la integración de los ancianos, adultos, jóvenes y niños donde cada uno aporta su sabiduría, conocimiento y experiencia. La educación viene del conocimiento de los antepasados, las vivencias, los usos, las costumbres y la tierra. Debe entenderse que la paz no se negocia, se construye. Para esto se deben elaborar planes de vida de las comunidades que van desde las bases hasta lo regional.</p>	<p>Consolidar y profundizar la autonomía político-administrativa y auto-gobierno de los pueblos indígenas, artículo 246 de la Constitución Nacional; avanzar en la consolidación de Cabildo y Asociaciones de Cabildos. Brindar a los sistemas de dirección y administración de los territorios indígenas, la administración y ejecución de los recursos provenientes del sistema general de participaciones. Capacitar a las entidades gubernamentales sobre el fuero indígena y autonomía de la Guardia Indígena.</p>	<p>Cambiar la forma de mandar, modelo económico alternativo, impulso y fortalecimiento de la soberanía económica, ecológica y alimentaria de los pueblos indígenas. Poner en práctica los elementos del Etnodesarrollo que las comunidades poseen. Apoyar el desarrollo productivo desde nuestra biodiversidad; impulsar entidades que trabajan el rescate de semillas criollas y se fomente la producción entre indígenas, afros y campesinos. Derecho a la tierra. Legalización de las tierras donde se encuentran asentadas las comunidades indígenas y también aquellas que tienen títulos coloniales; reestructuración de los resguardos con base en los linderos de las escrituras coloniales; ampliación de resguardos mediante la adquisición de predios.</p>	<p>Garantizar la participación de la mujer en la construcción de su identidad y en el trabajo de temáticas relevantes que le permitan el mejoramiento de la calidad de vida propia, de sus propias familias, sus comunidades e incidir activamente en su realidad local. No se ha permitido el espacio de participación de la mujer en temáticas controversiales y ha sido un proceso de constante lucha por encima de la tradición de participación solo de los hombres a temáticas importantes para posesionar la identidad de la mujer y su papel dentro de la sociedad..</p>

Como se puede apreciar en la tabla anterior, uno de los componentes sustanciales de los discursos de los sectores sociales populares se construía desde la especificidad del lugar que ocupaban socialmente, es decir, desde las singularidades de las luchas que cada uno de ellos adelantaba. Así las cosas, los ejes de la lucha social se pueden clasificar atendiendo a:

- El reconocimiento étnico (Afrocolombianos)
- La sustentabilidad ambiental (Ambientalistas)
- La calidad de vida y condiciones de habitabilidad (Cívico-comunales)
- La democratización de la comunicación (Comunicaciones)
- El fortalecimiento identitario del mundo juvenil (Jóvenes)
- El reconocimiento de la diversidad sexual (LGTBI)
- La inclusión de la perspectiva de género (Mujeres)
- El reconocimiento de la economía solidaria (Solidarios)

Este carácter sectorial que asume la lucha social en el período en mención, obedece a múltiples circunstancias, y no es el propósito de este documento ahondar en ellas. Sin embargo, si quisiéramos destacar la urgencia política del momento, la cual ponía de manifiesto la necesidad de generar los espacios que permitieran a los actores sociales encontrarse y pensarse políticamente en el marco de un contexto social que negaba y desvalorizaba su acción política.

No obstante, y más allá de las especificidades de las luchas sectoriales, es posible afirmar que existían unos elementos comunes de lucha que hacían posible avanzar en la construcción de horizontes de sentido compartidos sectorialmente. El siguiente diagrama ejemplifica lo mencionado:

Diagrama 1. Elementos comunes del trabajo sectorial (2000-2008)

Horizonte frente a la sociedad

- * Partir de la diversidad étnica y cultural y proteger la diversidad cultural y los saberes tradicionales.
- * Generar una conciencia ética que comprenda integralmente las relaciones entre ambiente y sociedad.
- * Reconocimiento y aplicación de los principios democráticos, pluralistas y autónomos, con sentido popular y solidario. Estimular la democracia racial.
- * Compromiso para la construcción de un país en paz, con justicia social, libre y soberano.
- * Luchar para que los principios de igualdad y dignidad humana rijan las relaciones sociales.
- * Eliminar cualquier tipo de discriminación por condiciones de raza, etnia, edad, sociales, económicas, de conciencia, por opción sexual, etc.

Sistema político

Acuerdos parciales con el marco normativo del Estado social de derecho y se reclama el cumplimiento de las garantías y derechos consagrados. Adelantar procesos de ordenamiento territorial con autonomía, que respondan a las realidades sociales, políticas, económicas y culturales de las regiones.

Que el Estado garantice y promueva el derecho de las comunidades y pueblos a participar en las decisiones políticas sobre sus propios territorios.

Exigir rendición de cuentas a los servidores públicos y hacer vigente el principio de la transparencia de los asuntos del Estado para el fortalecimiento de lo público.

Que el Estado cumpla con las normas constitucionales y los acuerdos internacionales suscritos para la protección de los grupos, personas o comunidades que por sus condiciones vean vulnerados sus derechos.

RECHAZO AL MODELO
NEOLIBERAL DE DESARROLLO.

DEFENSA DE LA SOBERANÍA
NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL
DE DERECHO

Género

*Una política de identidad de la mujer es necesaria para combatir los sistemas de dominación que recaen sobre ellas y sobre los sectores más débiles de la sociedad. *Reivindicar y defender los derechos de la mujer, en particular, la afrocolombiana e indígena tanto al interior de sus comunidades como frente a otros espacios sociales e institucionales, es defender una democracia real. Es una lucha que no puede darse por separado. *Proteger la diversidad cultural, respetar, mantener y aprender de los saberes de los afrodescendientes, indígenas y campesinos, de sus usos y relación con el territorio. *Demandar garantías para el cumplimiento de los derechos y rechazar cualquier tipo de discriminación en razón de sus costumbres, del género o etnia. *Valorar y reconocer las variables de género y etnia, como componentes centrales del movimiento popular y como actores estratégicos en sus procesos reales de lucha.

Sistema económico

- Proteger los bienes públicos, recursos naturales de la explotación indiscriminada.
- Crear una política de pleno empleo, redes internas de comercialización y producción sostenible.
- Fortalecer la oposición al modelo neoliberal y a las políticas para su ejecución.
- Demandar políticas de protección de la producción nacional, con participación efectiva de las comunidades en las decisiones en materia de política económica.
- Avanzar en la creación de una economía nacional fuerte, con un mercado interno articulado, intercambios equitativos entre lo rural y urbano y con criterios de sustentabilidad.
- La economía debe ser solidaria, soberana, pública y ciudadana.
- Construir una visión de desarrollo económico y social propia sustentada en la identidad cultural, en las producciones tradicionales y de organización social, que busque el desarrollo integral del ser humano.

Estos elementos comunes hicieron posible avanzar en ejercicios de articulación sectorial en torno a dos grandes elementos:

1. La necesidad de un reconocimiento amplio del conflicto que se no lo limitará a su caracterización armada. El conflicto colombiano es de carácter social, político, económico, cultural y ambiental, y una de sus expresiones es la lucha armada, caso en el cual el campo de resolución no se agota en el desarme de los grupos insurgentes sino que requiere también de transformaciones de las condiciones que dan lugar a la concentración de la riqueza y la apropiación violenta de los recursos a partir de la generación de exclusión y discriminación y, en consecuencia, a nuevas oleadas de conflictos cada vez más dramáticos y bárbaros. El desarme debe entenderse entonces como un mecanismo para desactivar los conflictos, pero no el único ni el fundamental².
2. Un rechazo tanto a formas de organización social y política antidemocráticas no respetuosas del estado social de derecho y de la diversidad étnica y cultural, como a un modelo de desarrollo económico neoliberal cuyas políticas exponen el mercado interno y niegan la posibilidad de avanzar en formas de economías solidarias y respetuosas con el medio ambiente.

Estos ejercicios de conceptualizar conjuntamente qué entienden los sectores sociales populares por el *Conflicto y la construcción de la Paz* permitió llegar a la definición de unos puntos comunes sobre los mínimos para la Paz, los cuales fueron recogidos en *La agenda mínima de paz*, cuyos componentes se visualizan en el siguiente diagrama.

Diagrama 2. Dimensiones de análisis de los conflictos y de la Agenda Mínima de Paz (2000-2008).



² Ver, Grupo de Paz [2007], *Agenda Mínima de Paz*, Planeta Paz, Bogotá

En la actualidad, la dinámica de la movilización social del país conserva múltiples rasgos de los señalados anteriormente. En efecto, la crítica y oposición al sistema social capitalista se ha radicalizado puesto que ha llenado de más argumentos relacionados con nuevos conflictos y temas que emergen, dadas las políticas contra las garantías al trabajo, la configuración del sistema político y de poder que niega la real participación social, y la manera como se plantea la explotación de los recursos y los territorios.

En el escenario contemporáneo se tejen entonces nuevas entradas que denotan un momento distinto de la lucha social colombiana, pues han abierto la posibilidad de nuevos espacios de articulación entre los distintos sectores que constituyen el movimiento social colombiano. Así las cosas, es posible avanzar en la caracterización del momento actual, sin pasar necesariamente por el compartimento de lo sectorial³. Solo como ejemplo, se hace referencia a cuatro plataformas sociales: la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, Comosocol y la Ruta Social Común para la Paz, iniciativas que, entre otras, ejemplifican claramente la nueva situación. Adicional a ellas, han sido activas en el último tiempo: la Mesa Amplia Nacional Estudiantil –Mane–, la Mesa de Unidad Agraria –MUA–, el Movece, la confluencia de organizaciones afrocolombianas en torno a su congreso nacional, el Coordinador Nacional Agrario –CNA–, la Movilización Social por la Educación, la Ruta Pacífica de las Mujeres por la Paz,

3 La situación aquí descrita no implica una negación de la pervivencia de lo sectorial, lo que pretende es mostrar formas novedosas que se construyen desde otros lugares que no pasan exclusivamente por las identidades sectoriales

Tabla 2. Tendencias generales de los discursos y las prácticas sociales populares (2010-2013)

Escenarios de articulación y agendas	Marcha patriótica (tomado del portal web de la organización)	Congreso de los Pueblos (tomado del portal web de la organización)	Comosocol (tomado del portal web de la organización)	Ruta Social Común para la Paz (tomado del portal web de la organización)
Actores que confluyen	Marcha es el lugar de encuentro de múltiples procesos de organización, resistencia y lucha que han decidido hacer suyo el ejercicio de la política y aspira a ser una expresión organizada del movimiento real de las resistencias y luchas de las gentes del común y de los sectores sociales y populares que cotidianamente en todos los rincones del país, en forma heroica y pese a las adversidades, actúan por una patria grande, digna y soberana.	Congreso de los Pueblos es un proceso de carácter social y popular que convoca todas aquellas dinámicas y procesos de pueblos, sectores y regiones que estén dispuestas a emprender una construcción legislativa común para mandar el futuro y el presente de nuestro país con una perspectiva latinoamericana y mundial.	Es un proceso de articulación de organizaciones y movimientos sociales, de carácter nacional, regional y local	Un escenario de amplia confluencia de distintos sectores y organizaciones sociales y populares comprometidas en su lucha y construcción de alternativas de paz. La Ruta está compuesta por procesos de unidad como el Congreso de los Pueblos, la Marcha Patriótica, Comosocol, el Movice, la Mesa Ecueménica por la Paz, la MANE, el Comando Nacional Unitario, la Ruta Pacífica de Mujeres por la Paz y otras organizaciones sociales que se han venido juntando en torno a la necesidad de paz con justicia social

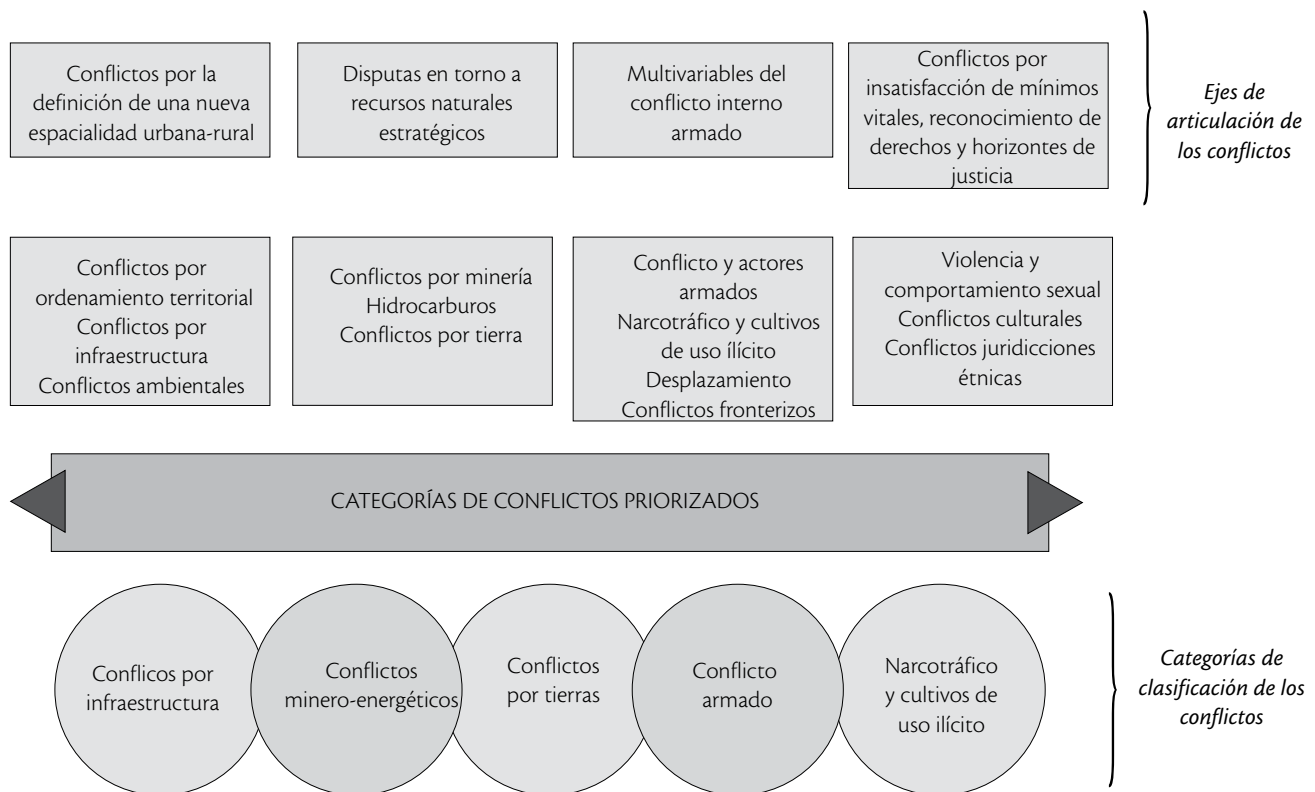
<p>Objetivos y horizontes de sentido</p>	<p>En Marcha Patriótica señalamos la necesidad de producir un cambio político en el país que sienta las bases para la derrota del actual bloque hegemónico de poder y genere las condiciones para las transformaciones estructurales económicas, políticas, sociales y culturales que demandan las gentes del común y el pueblo colombiano en general. En Marcha Patriótica manifestamos la decisión política de luchar por un nuevo modelo económico, de Estado y de sociedad, que posibilite la transformación estructural del modo de vida y de producción, permita garantizar y materializar los derechos humanos integrales, dignificar y humanizar el trabajo, reparar integralmente a las víctimas de la violencia y terror estatal y paramilitar, organizar democráticamente el territorio, realizar reformas agraria y urbana integrales, emprender las correspondientes transformaciones socioculturales, dignificar el arte y la cultura, luchar por un nuevo orden internacional basado en los principios de la soberanía, la no intervención, la autodeterminación y el internacionalismo de los pueblos, y contribuir a la integración de Nuestra América. Todo ello, en dirección a la construcción de un proyecto alternativo que supere la prevalectencia organizacional capitalista de la sociedad.</p>	<p>Buscamos evaluar y proyectar el camino andado en los procesos de articulación política y social durante las últimas dos décadas en nuestro país, que expresan las apuestas de vida de los procesos y las posturas que debemos defender en conjunto frente al modelo actual de muerte. Para ello nos proponemos: 1. Desarrollar las líneas temáticas que trazarán en adelante la motivación y construcción común del "El Plan de Vida Digna Nacional". 2. Elaborar el marco de un "mandato de mandatos" que recoja los acumulados de distintos procesos regionales, sectoriales y de pueblos. 3. Construir y proponer una plataforma de movilización y acción para proyectar y asumir los próximos años de manera conjunta y con una apuesta estratégica frente al país. 4. Definir los criterios organizativos y metodológicos de la articulación social y política con todos los procesos que le apuesten a la construcción de propuesta de país. 5. Recoger y fortalecer una agenda internacional para avanzar en la integración de los pueblos.</p>	<p>Dos propósitos estratégicos: 1. Recuperar para los movimientos y organizaciones sociales el carácter de actores políticos, con capacidad de convocatoria y movilización. 2. Construir propuestas para el país, desde la perspectiva de los actores sociales populares, en aras a la transformación de la realidad regional y nacional en Colombia.</p>	<p>Esta iniciativa busca la articulación del movimiento social y popular colombiano a través de sus diferentes propuestas de paz, con el objetivo de incidir en la agenda ya pactada en los diálogos entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Por esta razón, buscan que la sociedad civil, las organizaciones sociales y populares, y las comunidades tengan una participación directa y clara en unas negociaciones que, según explican, definirán el rumbo del país y esto no debería hacerse de espaldas a las necesidades del pueblo.</p>
---	---	---	---	---

<p>Estrategias de acción</p>	<p>Constituyentes por la paz con justicia social. Las Constituyentes las concebimos como experiencias de organización, acumulación y politización de las gentes del común y los sectores sociales y populares organizados; expresión permanente de una construcción democrática, directa, comunitaria y autogestionaria del poder popular desde abajo. No tienen como propósito conformarse en estructuras formales, sino en procesos dinámicos orientados por el propio pueblo. Las Constituyentes pueden ser locales, regionales o sectoriales, según las condiciones y posibilidades de cada situación. Sus reivindicaciones, formas de organización, tipos de movilización, repertorios culturales, imaginarios, símbolos, etc., se comprenden como un ejercicio autónomo y soberano por la paz de Colombia.</p>	<p>Congresos y mandatos. Un Mandato es la expresión de los Acumulados de nuestras luchas. Los mandatos expresan los acumulados de procesos de organización social y por lo tanto, no resultan de manera espontánea e improvisada. No son un simple texto o comunicado, tienen que dar cuenta de lo que realmente venimos trabajando, pensando y orientando. Los mandatos sintetizan las posturas y propuestas frente a la vida colectiva y parten de tener claros nuestros intereses, deseos y necesidades como procesos.</p>		<p>Articulación de las diferentes estrategias que hoy están construyendo las plataformas y organizaciones sociales: el Encuentro internacional de Paz; el Congreso Nacional para la Paz; las Constituyentes Regionales, Locales y Sectoriales por la Solución Política y la Paz con Justicia Social; los Consejos Territoriales de Paz; las apuestas de paz de las mujeres; la movilización por la defensa de la educación y la salud pública; los Foros Ecuménicos para la Paz; la lucha por la verdad, la justicia y la reparación integral.</p>
-------------------------------------	--	---	--	--

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en los ejemplos de las plataformas reseñadas ningún sector social es hegemónico y, por tal razón, sus agendas expresan la diversidad de los procesos sociales populares que participan en ellas.

En el mismo sentido encontramos como otro rasgo novedoso el lugar desde el cual se construye la tipificación de los conflictos. En el escenario contemporáneo se da un salto de las categorizaciones vinculadas con campos específicos, esto es, conflictos políticos, económicos o culturales, hacia unas nuevas categorías cuya construcción no pasa por el campo social en el que se inscribe sino por el vínculo territorial que se establece. El diagrama 3 ejemplifica esta situación:

Diagrama 3. Dimensiones de análisis de los conflictos territoriales desde el ONP



El diagrama permite apreciar que, a diferencia de las caracterizaciones de finales del siglo pasado e inicios del presente siglo, en donde los criterios de clasificación de los conflictos obedecían a un solo campo específico: político, económico, cultural, ambiental. En la actualidad estos campos se cruzan y confluyen en torno a nuevas categorizaciones. Así, por ejemplo, los *conflictos por infraestructura* involucran no simplemente una dimensión *económica*, en tanto implican lógicas de control territorial para desplegar algún tipo de desarrollo infraestructural que garantice nuevos espacios de inversión o mayores niveles de movilidad de las mercancías, sino que también

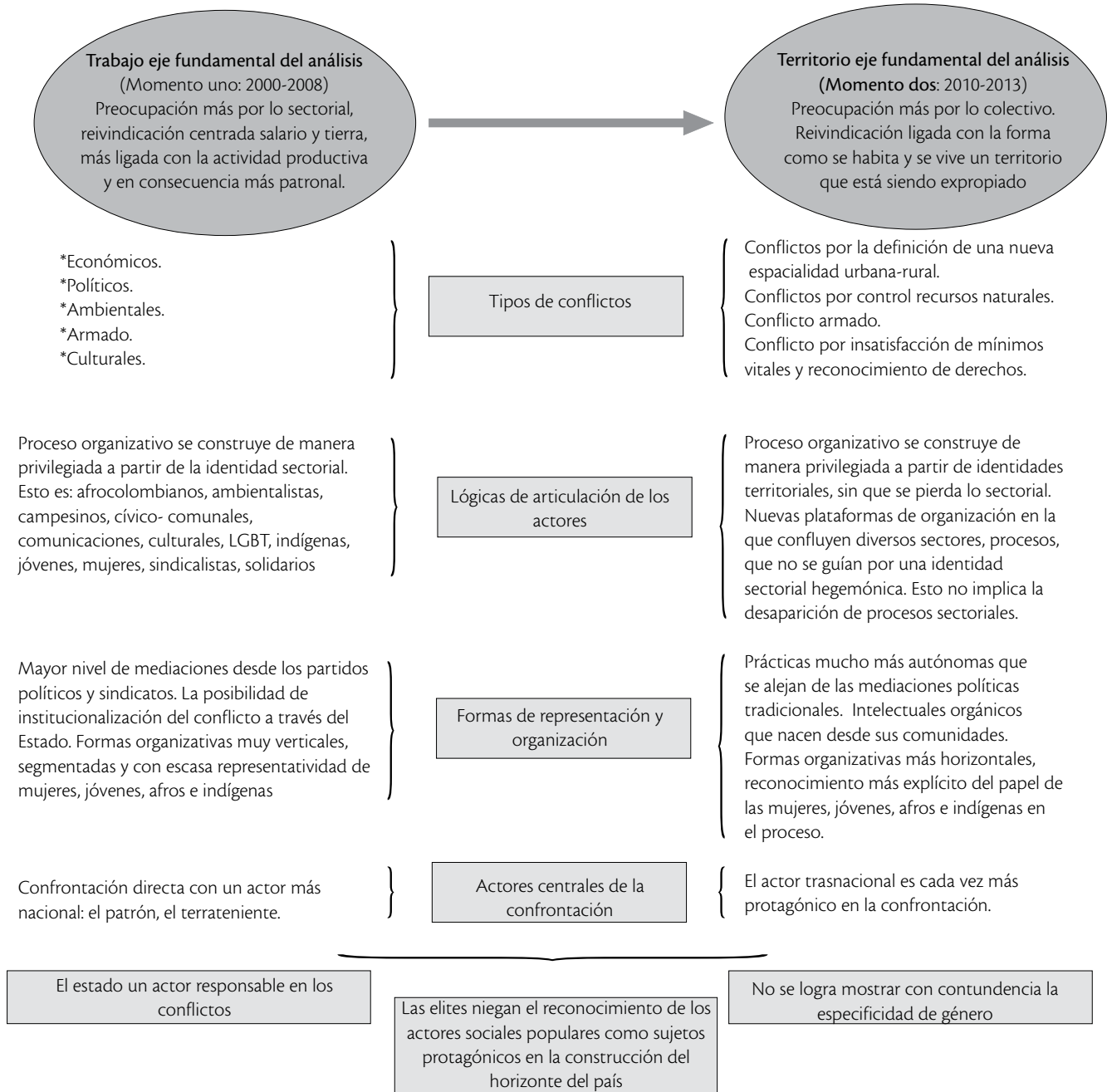
comprenden un *componente político*, ya que estos expresan nuevas formas de ordenar el territorio, impulsan dinámicas de apropiación y control por parte de unos actores, en detrimento de otros, generando confrontaciones por el sentido mismo de los usos y abusos del territorio. En este mismo orden las *dimensiones cultural y ambiental* ocupan un lugar importante para la comprensión de los conflictos, ya que muchas veces implican una vulneración o negación de formas históricas como las culturas apropiadas los territorios y garantizan su sostenibilidad ambiental. Las siguientes narraciones de una lideresa de Nariño y de un líder de Girardot ayudan a ejemplificar lo señalado.

“Es una idea –se refiere a el megaproyecto que busca interconectar el puerto de Tumaco en Nariño, con el puerto de Buenaventura en el Valle del Cauca, por medio de una acuapista- que surge de unir Tumaco con Buenaventura. No hacer un viaje como se hace, en un barco desde Buenaventura hasta Tumaco que dura alrededor de 16 a 24 horas. Con la Acuapista lo que se hace es cortar camino por los esteros, cortando el manglar y haciendo más fácil el acceso desde Tumaco hasta Buenaventura. Dicen los que saben, que quedaría un promedio casi de 6 a 8 horas, en una lancha rápida de Tumaco hasta Buenaventura. ¿Quién la va a utilizar? No van a ser precisamente las comunidades. Es un proceso en donde cortar el manglar es una posibilidad para hacer más grande el paso y entonces poder hacer una especie de transporte. ¿Qué nos duele? Que si se corta el manglar se corta la vida, como ocurrió con el Canal Naranjo, hace más de 30 años, en los años 70, cuando al señor Naranjo se le ocurrió que en lugar de tener que ir a dar la vuelta para sacar la madera al río Santianga y salir del Patía, hizo un corte de un metro con cincuenta para sacar las trozas de madera. ¿Pero qué ocurrió? Que el agua empezó a deteriorar rápidamente y se unieron los dos ríos; la gente le llama ahora el Patianga, pero además de eso, se generó tal destrucción, que se acabó gran parte del municipio de Olaya, de la cabecera municipal, acompañado eso de la destrucción de todo el manglar de agua dulce que había y del manglar de agua salada. Entonces, el daño ecológico que generó el canal Naranjo va a quedar pequeño en comparación con lo que va a hacer la famosa Acuapista, que es un proceso que no lo hacemos los nariñenses, lo están haciendo con capitales internacionales y capital del Valle del Cauca” (Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera para el año I del ONP- 2011).

“En la zona de Girardot y sus alrededores la gente ya no cultiva, en el Magdalena no se pesca, las personas tuvieron que cambiar de actividad: o son cultivadores o son ‘coqueros’; además no existe una política pública seria frente al río. Se dice que es guerrillero solo por la lucha que la gente da, pero allá sólo son campesinos; en Cabrera sucedió lo mismo, es imposible transitar por Cundinamarca” (Sistematización relatorías región Central realizada por Planeta Paz para el año I del ONP- 2011).

Teniendo como marco de referencia las precisiones realizadas hasta el momento sobre las dos temporalidades seleccionadas para el análisis, a continuación proponemos una gráfica de conflictos y luchas sociales en los cuales se destacan unas tendencias generales para la caracterización de las rupturas, continuidades y novedades⁴.

Diagrama 4. Rupturas, continuidades y novedades en el análisis de los conflictos



4 Es necesario ser enfáticos en señalar que el propósito de este apartado no es realizar una vasta y profunda caracterización de los conflictos y las luchas sociales en el primer momento temporal seleccionado. Se busca identificar tendencias generales de cada uno de los dos momentos y, desde allí, poder construir ejes de análisis que permitan señalar rupturas, continuidades y novedades.

La gráfica anterior permite apreciar algunos rasgos novedosos de la conflictividad social en el escenario contemporáneo. El carácter protagónico que asume la defensa por el territorio, la emergencia de formas mucho más horizontales en la organización de los procesos populares, la construcción de nuevos espacios de articulación de los actores, entre otros elementos, permiten afirmar que asistimos en la actualidad a la configuración de un nuevo momento de la lucha social-popular en Colombia.

En este nuevo momento de la movilización social del país, el tema territorial ocupa un lugar protagónico, en razón a que la nueva geografía de la acumulación del capital avanza aceleradamente en un proceso violento de despojo que está poniendo en cuestión la permanencia autónoma de las comunidades en sus territorios. Así las cosas, el trabajo y la tierra como unidades de análisis privilegiadas para el estudio de los conflictos, empiezan a ser desplazadas por una nueva unidad de análisis que emerge con fuerza: la del territorio.

La constitución del territorio como el eje central de la disputa social, no implica que la lucha por el trabajo y la tierra desaparezca de la agenda del movimiento popular colombiano. Todo lo contrario, estos permanecen pero de manera resignificada y leídos en pistas de la defensa de las territorialidades contrahegemónicas. Así, el conflicto que regularmente se caracterizaba en términos del trabajo que se hace, de la tierra que se trabaja, hoy se empieza a caracterizar en la visión del territorio que se vive, que se habita, que expresa identidades culturales y simbólicas que las comunidades han construido a través de la historia.

Entonces, el lugar de emergencia y expresión de los conflictos ya no transcurre prioritariamente en el trabajo, ahora se desarrolla de manera privilegiada en el espacio comunitario, en el barrio, la vereda, el municipio. Así las cosas, los conflictos expresan una lucha por las posibilidades concretas que las comunidades tienen de poder reproducirse socialmente en la cotidianidad de sus espacios de vida. Es una lucha por permanecer en un territorio entendido como abrigo, como lugar de encuentro, de trabajo, de relaciones solidarias comunitarias entre los diferentes sujetos sociales y políticos que lo han habitado históricamente.

Este componente material y simbólico que caracteriza a los territorios que hoy son objeto de disputa explican las comprensiones más elaboradas que han empezado a construir los actores populares de la confrontación y sus conflictos. Es decir, los conflictos al percibirse desde una dimensión más territorializada y más cotidiana, resultan más asibles para el grueso de los actores que participan de la disputa. Y es precisamente esta comprensión más amplia y elaborada que tienen sobre los conflictos, la que explica la emergencia de formas organizativas más horizontales y la definición de unas lógicas de articulación que no se subordinan a las identidades sectoriales, sino que privilegian el encuentro y la intersección entre diversos sectores y sujetos políticos del mundo de lo popular que son seriamente vulnerados por dichos conflictos.

“El conflicto para indígenas y afros es por territorio, porque para nosotros el territorio es importante, porque no es el pedazo de tierra, no es la parcela, no es el pedacito donde se hace la chagra; para nosotros el territorio es vida, la madre tierra, nuestro padre y nuestra madre biológica. Primero estuvo la tierra porque nos da el aire, el sustento. De ahí, ¿qué ha venido ocurriendo con el territorio? Empezando con el desplazamiento a causa de los mega proyectos y el conflicto armado. Se habla de minería pero dentro de las comunidades indígenas no se ha respetado la consulta previa y la concertación. Igualmente, todo lo que tiene que ver con los mega proyectos nunca se les ha preguntado a las comunidades, si bien es cierto que tenemos derechos constitucionales basados en los convenios internacionales, si nos respetan eso no estuviéramos en marchas, ni haciendo mandatos, ni pidiendo que nos respeten lo que nos corresponde. Es el mismo Estado a través de las multinacionales que nos causan el daño con el desconocimiento de títulos colectivos y todo parte del territorio; vivimos en una incertidumbre, vulnerando nuestros usos y costumbres. Afortunadamente, lo que se ha tenido desde la parte indígena es poder visibilizar el medio en el que vivimos. 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, Pueblo de los Pastos. Relatoría taller local Nariño realizado el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

Otra característica importante de este nuevo momento de la lucha social es la *geopedagogía del conflicto* que están construyendo las comunidades en sus territorios. Esta *geopedagogía* se refiere a la manera como se estudia, se comprende y se enseña el territorio, el contexto geográfico en el que se desarrolla el conflicto, como también hace referencia a los territorios conceptuales, subjetivos, valóricos y de poder que definen a los actores populares presentes en la confrontación.

“Freire nos habla de pedagogizar el conflicto: hacer el conflicto pedagógico, a través de la explicitación de los intereses en juego y en el estímulo de formas de organización para enfrentarlos, que pase a significar un factor de crecimiento político-educativo para los actores implicados. Pedagogizar el conflicto requiere también admitir la posibilidad de que se tomen las decisiones equivocadas en un primer momento, pero que pueden representar lecciones de cara a un importante salto de calidad” (Pontualll 1995).

Estas *geopedagogías* expresan unas formas particulares de entender el conflicto según la zona del país; los referentes culturales, simbólicos y contextuales; las relaciones de poder y el grado de correlación de fuerzas entre los actores; los órdenes y proyectos territoriales que las comunidades han construido sobre sus territorios; el nuevo lugar que ocupan las mujeres frente a las formas de subordinación propias de

los nuevos conflictos, así como sus forma de resistencia y empoderamiento, entre otros elementos que definen la singularidad de cada uno de los conflictos que se viven en la actualidad en el país.

Teniendo como marco de referencia las tendencias generales identificadas frente a las rupturas, continuidades y novedades entre los dos momentos temporales seleccionados para el análisis de la disputa social, proponemos entrar al segundo momento de este primer apartado, en el cual se desarrollará con un mayor nivel de profundidad la caracterización de lo que hemos denominado un nuevo momento de la movilización social popular en Colombia.

Ejes de las luchas y las cotidianidades de los conflictos en el escenario contemporáneo

En el apartado anterior se avanzó en la definición de unas tendencias generales que permitieron identificar rupturas, continuidades y novedades en las dinámicas de la resistencia social popular colombiana durante los años corridos del presente siglo. A partir de estos elementos, y soportados en el trabajo desarrollado por el **Observatorio Nacional de Paz** durante los años 2010 a 2013, en las siguientes páginas se ahondará en la caracterización actual de los ejes de lucha y la dinámica de los conflictos sociales.

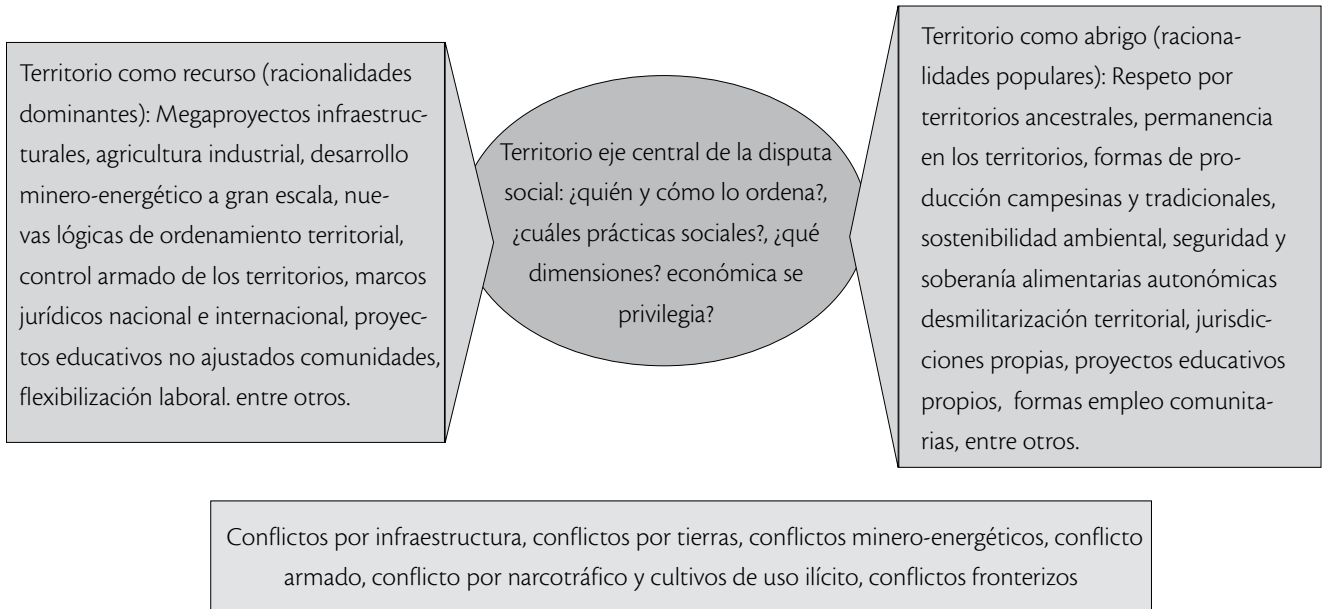
Como se señaló anteriormente, hay **una primera constatación** en términos de la caracterización de los conflictos: que éstos son definidos por las organizaciones populares en virtud de lo que les afecta directamente sobre sus territorios. Es decir, emerge una percepción mucho más territorializada y cotidiana del conflicto, la cual se expresa en términos de las imposibilidades o los desafíos que enfrentan las comunidades para poder desarrollar su vida concreta. Es una lucha por respetar y dignificar las condiciones de habitar un lugar, en esencia es una confrontación por el derecho de los pueblos a Vivir Bien, al Buen Vivir.

En efecto, estos conflictos denotan una lucha de territorialidades, la cual expresa los conflictos que han emergido entre los diferentes actores por quién y cómo define hegemónicamente 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, el 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 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.

“Esta es la propuesta (la unidad) que se ha venido trabajando en los últimos 10 años, porque toda problemática se ha venido acentuando desde el año 2000 con mucha mayor fuerza; y en un esfuerzo de unidad de las 35 organizaciones que van sumadas hasta el momento, afros, indígenas y campesinas, han trabajado alrededor de la Mesa Departamental de Organizaciones Sociales del Putumayo. La idea es que en este espacio puedan confluír todas las organizaciones que están interesadas en que Putumayo sea diferente a lo que es ahora; y los compañeros han articulado este proceso que es de organizaciones de base, que es con el Corposur, que está también incluido con las organizaciones de Caquetá, Huila y Tolima, que también venimos haciendo el esfuerzo para unificar región y nos encontramos en el espacio de la CONAP que es la Coordinadora Nacional de Procesos Populares donde nos unimos con el Cauca, Valle y Nariño, que están en el PUPSOP; el Corposur que es Caquetá, Putumayo, Huila, Tolima, el Eje Cafetero, la Coordinadora de la Costa, la coordinación del Catatumbo y la coordinación de Antioquia. Hasta el momento hay esos espacios creados, que nos hemos reunido a nivel nacional; y la idea es continuar en la construcción permanente de este Plan Integral de Desarrollo, que es lo que se está presentando a la USAID como la propuesta o la contrapropuesta al Plan Colombia, que nos han impuesto irrespetando los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de vida de las comunidades afro. Por tanto, el objetivo nuestro es que esta organización crezca, siendo todas las organizaciones y fuerzas vivas del Putumayo. Estamos en relación con organizaciones a nivel del Putumayo y nuestro objetivo es presionar la salida negociada al conflicto, porque sabemos que si esta guerra no se termina, este proyecto, este sueño que tenemos plasmado aquí de ver al Putumayo diferente, pues no se va a hacer realidad; vamos a tener que seguir escondiéndonos, poniendo muertos, siendo muy complicado. Y el objetivo final que tenemos es lograr vida digna para todos los putumayenses, colombianos y latinoamericanos, todo desde la política del buen vivir” (Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera para el año I del ONP- 2011).

Esta tensión de territorialidades debe leerse de cara a la comprensión de los territorios como expresión de una construcción social, los cuales 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 los grupos sociales marcan y grafían (escriben sobre) la tierra; al modo como se apropian, representan y dotan de sentido sus territorios. Así, cuando se habla de conflictos infraestructurales, minero-energéticos, por tierras, entre otros, no se refiere simplemente a las condiciones físicas, materiales que involucran a estos conflictos. Esto es, no expresa simplemente, quién explota el recurso (la ETN o el pequeño minero); quién posee la tierra (el terrateniente, el empresario de la palma o el campesino), quién define qué tipo de proyecto infraestructural se desarrolla (el gobierno nacional o el local), por dónde pasa y a quién beneficia; sino que también involucra una dimensión mucho más amplia y es la referida a las transformaciones de los órdenes sociales de los territorios y las comunidades que los habitan. En este sentido, vincula prácticas culturales, de vecindad, comunales, laborales, alimentarias, reproductivas, ambientales, educativas, entre otras. En síntesis, a los modos como las comunidades y los individuos habitan y recrean su vida en los territorios. En la siguiente gráfica se intenta recrear esta situación.

Diagrama 5. Conflictos de territorialidades



Como se puede apreciar en el diagrama, los conflictos priorizados por las organizaciones populares expresan una disputa entre otras cosas por: ¿quién y cómo se ordena el territorio?, ¿cuáles prácticas sociales son las hegemónicas? y ¿qué dimensión económica se privilegia?. La disputa hace manifiesta la tensión existente entre actores sociales, políticos y económicos sobre las formas de habitar, vivir y usar el territorio.

El carácter articulador que cobra el territorio en la disputa social permite identificar una **segunda constatación** en los conflictos contemporáneos, que tiene que ver con la emergencia de nuevas prácticas organizativas y articuladoras entre los diversos actores sociales populares que lo habitan. En efecto, el territorio al representar el lugar de encuentro de los grupos sociales, el espacio para el trabajo, para el cultivo de la tierra, para la fiesta, para el desarrollo del proyecto educativo, en síntesis para la reproducción y producción de la vida misma, hace posible que en torno a él confluyan en su defensa la diversidad de actores sociales y políticos que lo habitan.

Estas nuevas identidades que se construyen en torno a lo territorial e incluso regional permiten que las luchas sean más transversales a una serie de sectores sociales, etnias, edades, e incluso clases sociales. Las luchas por el territorio en todas las expresiones que este asume, por el agua, por el alimento, por los páramos, por el trabajo, por las tradiciones, no se construyen simplemente desde el lugar sectorial o de clase, ahora se desarrollan desde los vínculos que cada uno de los sujetos sociales y políticos tienen con los territorios en los que se vive.

Así las cosas, los conflictos minero-energéticos o por tierras, no convocan simplemente al trabajador de la explotación o al campesino que se está viendo desplazando de su parcela. Allí confluyen estudiantes, ambientalistas, indígenas, jóvenes, niños y niñas, trabajadores formales e informales, mujeres urbanas y rurales, pequeños comerciantes, académicos, educadores, activistas políticos, padres y madres de familia, entre otros muchos actores sociales que saben que la explotación minera a gran escala o el desarrollo rural agroindustrial se constituyen en una amenaza a la posibilidad de materializar sus horizontes de vida. En este orden, es posible afirmar que en el repertorio de la movilización social hay, hoy día, una preocupación mucho más profunda por lo colectivo. Los horizontes de la lucha social ya no se circunscriben exclusivamente a las reivindicaciones sectoriales, ahora se plantean desde lugares más amplios que involucran las apuestas

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 Nororiente, realizado en Bucaramanga el 9 de marzo de 2012)

de una multiplicidad de actores por permanecer y habitar autónomamente sus territorios.

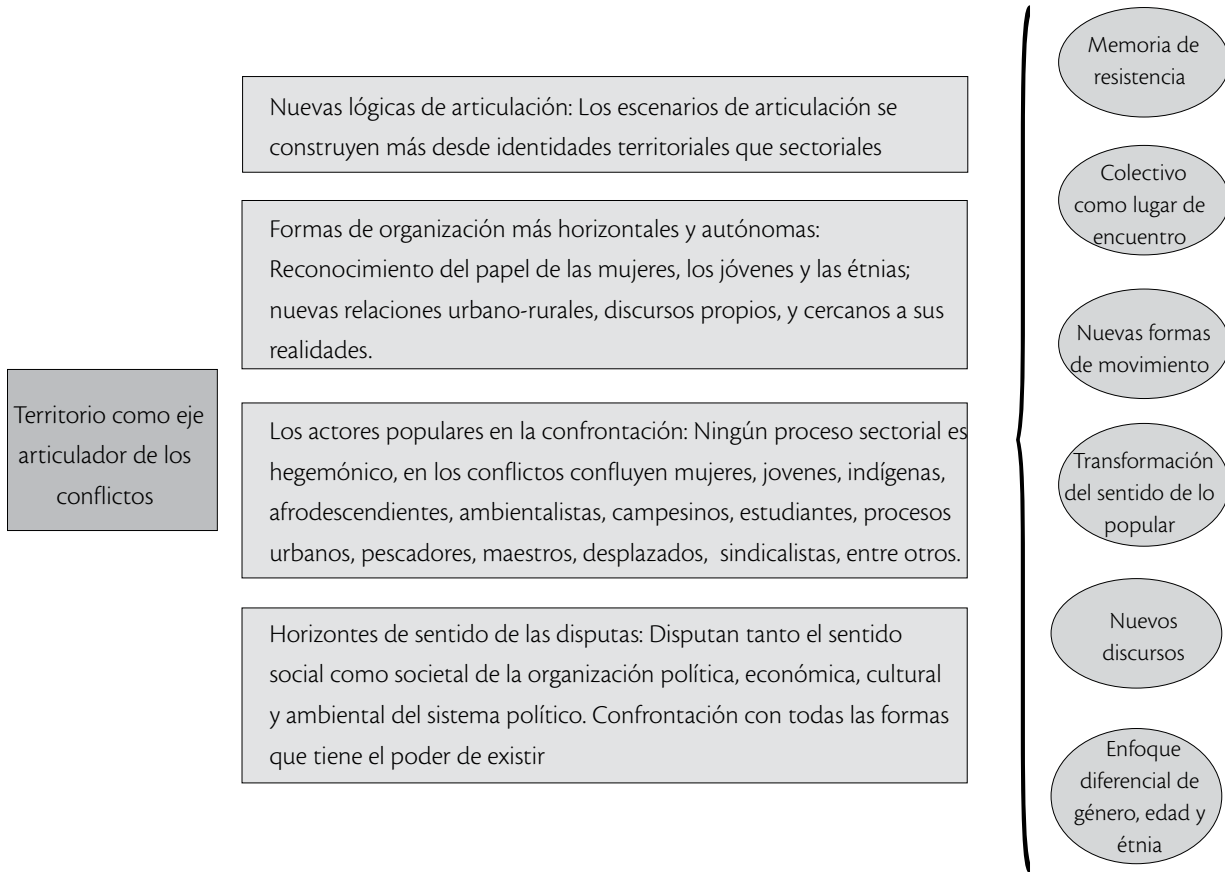
Estas amplitudes e intersecciones que se construyen desde los diversos actores populares en el marco de los conflictos territoriales nos permiten

avanzar en la identificación de una **tercera constatación**, que tiene que ver con un alcance más amplio de los horizontes políticos y sociales de los conflictos. Es decir, las apuestas políticas de las luchas no se restringen a reivindicaciones parciales sobre el orden social de las cosas, sino que persiguen desde otros lugares transformaciones estructurales al orden social existente. Así las cosas, las luchas no se limitan a ciertos ámbitos del poder, sino que buscan penetrar y disputar todas las formas de existir que tiene el poder.

Esto quiere decir que el horizonte político que persigue la puesta en escena del conflicto no se ciñe solamente al reconocimiento de una serie de derechos como son los del trabajo, la salud, la educación, la tierra, la vivienda y la participación dentro de las bases societales del sistema dominante. Los nuevos horizontes disputan tanto el sentido social como societal de la organización política, económica, cultural y ambiental del sistema político desde otros lugares definidos por también por lógicas intersectoriales. Esto supone, entre otras cosas, transformaciones en los órdenes de género para romper estructuras machistas y patriarcales que definen la estructura social. De igual manera, el reconocimiento de formas autónomas de organización territorial de carácter comunitario que no se inscriben dentro de la lógica de la racionalidad mercantil dominante

y que se expresan en figuras de Zonas de Reservas Campesinas, Resguardos Indígenas y Territorios Afrocolombianos. También, formas de participación popular que realmente reconozcan al pueblo como constituyente primario y como sujeto protagonista en la construcción del orden social. En la siguiente gráfica recreamos las constataciones hasta aquí enunciadas, al igual que algunos rasgos novedosos que las soportan.

Diagrama 6. Rasgos novedosos en los conflictos sociales contemporáneos



A continuación desarrollamos cada uno de los rasgos novedosos de los conflictos sociales que se mencionan en la gráfica anterior y que, como se puede visualizar en la ilustración, se articulan orgánicamente con las tres constataciones señaladas.

1. *Existe una memoria de resistencia que se mantiene históricamente.* Las resistencias sociales contemporáneas expresan la recuperación del sentido y las particularidades de una tradición histórica social y cultural que se da en nuestras realidades y que reflotan tan fuerte que alcanzan a convertirse en propuesta. Se asiste a un proceso de recuperación de una serie de formas históricas que han pertenecido a la tradición

de grupos humanos como las comunidades indígenas latinoamericanas, que replantean y cuestionan muchas cosas de la organización liberal de la sociedad.

“La historia cuenta que los territorios siempre estaban habitados por pobladores indígenas, defensores de su territorio, de su identidad, de sus propios gobiernos, que se vieron afectados por los modelos de desarrollo implementados por los conquistadores españoles a su llegada, situación que alteró toda manifestación y práctica de un pensamiento propio. Este pensamiento es la herencia de los mayores que hoy tratan de defender y conservar las comunidades indígenas” (Líder indígena del Putumayo. Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera para el año I del ONP- 2011).

“Defender el histórico papel de los acueductos comunitarios es defender el territorio. Los acueductos comunitarios han sido motores de la conformación de territorios campesinos y urbanos populares, son parte de la economía popular, cumplen funciones públicas y ejercen acciones de protección; por lo tanto, son parte de la construcción histórica y legítima de soberanía y dignidad. Estos acueductos comunitarios son expresión social de resistencia frente a la privatización y la mercantilización del agua, que conciben y controlan el agua como una mercancía, no como un patrimonio natural” (Lideresa de Bogotá. Sistematización relatorías región Centro realizada por Planeta Paz para el año I del ONP- 2011)

2. *La reemergencia de lo colectivo como el lugar de encuentro y reconocimiento social y político.* Pese a la apuesta de individualización y fragmentación perseguida por el capitalismo neoliberal en todas sus formas de organización social, política, económica, cultural y ambiental, se asiste a un resurgir del discurso sobre lo colectivo y lo comunitario como el escenario privilegiado para impulsar la transformación social.

3. *Nuevas formas de movimiento.* La emergencia de otros referentes de la lucha social y política abre el escenario a nuevas formas de la movilización social, formas que pasan por el reconocimiento de las diferencias y por la definición de los lugares comunes que permiten el encuentro de la diversidad de los procesos populares. En este sentido, surgen desde nuevas plataformas de articulación política a nivel local, regional y nacional, hasta nuevas dinámicas de trabajo popular en los territorios que expresan una nueva geopedagogía del conflicto.

“Existe en el Putumayo un proceso de resistencia que hay que tenerlo muy en cuenta, que la gente hoy se levanta en Orito, que mañana se levanta en Villa Garzón, ya protestan en el Alto, ya protestan en Puerto Asís, pero de todas maneras ahí la gente que está verraca, por todas partes la gente está sintiendo de que la única alternativa para hacerle frente a la situación es protestar, que hoy se nota un poco de pronto de más unidad y de coordinaciones de estas acciones que lógicamente se van a dar, entonces la gente se está sublevado por un lado y por otro y de un momento a otro el departamento de Putumayo, las petroleras lo saben, el gobierno departamental, el gobierno municipal lo saben, son conscientes de que en cualquier momento la gente se tiene que rebotar porque ya no aguanta más. La política petrolera es un desastre, la gente está siendo fumigada, su comida le ha sido destruida en los últimos dos meses, la ingobernabilidad en los departamentos es terrible... Por tal razón han sido las grandes masacres, el desplazamiento continua, el gobierno no le presta atención a las propuestas de las comunidades, precisamente para que se vayan; es claro que necesitan al Putumayo sin gente para poder hacer todo lo que ellos quieren. De ahí que la gente que se está organizando somos los que estamos con nuestras políticas y por eso hacemos presencia en este lugar, haciendo resistencia” (Campesino del Putumayo. Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera para el año I del ONP- 2011).

“El ejercicio de tierras se viene haciendo desde hace mucho tiempo en el departamento del Huila, especialmente en la zona centro y en la zona sur del Huila, en coordinación con diferentes sectores. Se ha avanzado en diferentes aspectos y hace más o menos unos tres años se empezó a trabajar conjuntamente con Huila, Putumayo y Caquetá. Este año se logró construir o recoger todas las organizaciones sociales en una sola y se logró reunir 6 departamentos en CorpoSur; esto no es en vano, sino que responde a una articulación, a un proceso” (Líder Campesino del Huila. Sistematización relatorías región Centro realizada por Planeta Paz para el año I del ONP- 2011).

4. *Se transforma el sentido de lo popular.* El pueblo se va construyendo a partir de la acción y no simplemente desde su posición. Durante las décadas anteriores lo popular se definía a partir del proceso sectorial al que se pertenecía; ahora la identidad de lo popular se construye desde las acciones de resistencia y emancipación que desarrollan los diferentes sujetos sociales en su defensa por el territorio. Lo popular está muy ligado entonces a la movilización social y no solo a la posición social.

5. *Nuevos discursos*. La realidad discursiva de los procesos populares pasa por un nuevo eje de articulación del discurso: el territorio. En este sentido, el discurso que se construye

“El territorio para los caucanos: El territorio es todo. El territorio además de ser una cuestión geográfica es toda una expresión cultural. Es el espacio cultural. Es algo sagrado de una comunidad. Es algo relacionado con la autonomía. El territorio es toda esta parte, es cultura, es sagrado, es nuestro ambiente, es que el agua sea propia” (Entrevista a un líder representante de la Empresa Comunitaria “El Recreo”, Taller Cauca realizado por la Gotera en Popayán los días 29 y 30 de octubre de 2010).

“El territorio es una cosmovisión, es el mundo. Siempre hemos vivido a las orillas de los ríos y se cultiva en los territorios. Sin territorio no hay razón de ser, es donde se desarrolla el contexto cultural, los usos y costumbres de las familias extensas. Es el espacio donde se puede desarrollar una vida de costumbres, de familia, de desarrollo; vivíamos sin tanta cosa pero vivíamos” (Líder afrodescendiente de Nariño. Relatoría del Suroccidente realizada por la Gotera en Pasto el 9 y 10 de julio de 2010).

sobre la defensa del territorio responde a unas prácticas mucho más cotidianas sobre la formas como la gente vive y habita sus territorios y en consecuencia un poco más desprendido de caracterizaciones sectoriales de la lucha social.

6. *Empieza a cobrar fuerza el reconocimiento del enfoque diferencial de género, etnia y edad*. Pese a que aún es manifiesta la existencia de

prácticas organizativas y apuestas políticas que reproducen lógicas patriarcales, machistas y racistas, los procesos populares y las dinámicas organizativas avanzan paulatinamente en el reconocimiento del papel de las mujeres, la juventud y las diversas etnias en la lucha social. En consecuencia, ya no solo se ve una participación cada vez más numerosa de estos sujetos sociales, sino que la especificidad de sus reclamaciones empiezan a cobrar importancia en las agendas de sus organizaciones.

“Hemos tenido que aprender a hablar fuerte y a defender a nuestra comunidad frente a los actores armados, hemos tenido que aprender a manejar el miedo y a domesticarlo y poder ir teniendo la posibilidad que a la par con nuestros compañeros vamos a hacer la defensa de la vida, del territorio y de la comunidad, hemos denunciado, somos un grupo de mujeres que tuvimos la posibilidad de ser madres, pero no madres completamente como lo hubiésemos deseado en la espera de que esta guerra se acabe” (Lideresa indígena Puerto Asís – Putumayo. Sistematización relatorías región Suroccidente realizada por La Gotera para el año I del ONP- 2011).

“Las mujeres tendremos que expresar, desde nuestro sentir y con nuestras propias palabras, sin imitar a los hombres, lo que queremos lograr, para incidir y llegar al objetivo de disfrutar en pleno de derechos y garantías; porque debe haber equidad de participación en los espacios donde se toman decisiones. Si no nos incluyen, tendremos que insistir en acciones para empoderarnos política y económicamente”. (Lideresa del Nororiente. Relatoría del taller sobre Participación política de las mujeres en procesos regionales y locales, Planeta Paz, Bogotá, diciembre 6 de 2010).

Las constataciones identificadas en los párrafos anteriores, así como la caracterización de estos rasgos de los conflictos contemporáneos, ayudan a soportar la tesis desarrollada a lo largo de este apartado sobre la emergencia de un nuevo momento de la lucha social. Un nuevo momento que pasa como lo hemos señalado por la recuperación de lo colectivo, por el surgimiento de unos nuevos liderazgos políticos, por la recuperación del horizonte de sentido de luchas históricas de los sectores populares, por la construcción de unos discursos mucho más cercanos a las comunidades, así como por formas novedosas de la movilización social.

Sin embargo, plantear la tesis sobre la emergencia de un nuevo momento de la lucha social en Colombia no implica un reconocimiento de que es una etapa madurada. Por el contrario, queremos hacer explícito que lo entendemos como un proceso en construcción, el cual expresa las confrontaciones al interior del movimiento popular; las diferencias programáticas y metodológicas de las organizaciones sociales, así como de las diversas plataformas en las que confluyen; los grados diferenciados de maduración de los procesos populares en los territorios; las dificultades en términos de movilización propias de una sociedad en un nuevo estadio de la lucha armada; entre otros elementos que lo complejizan y le plantean una serie de desafíos para poder avanzar en una transformación del balance desfavorable en términos de la correlación de fuerzas existentes.

Atendiendo a estos elementos, a continuación quisiéramos proponer algunos interrogantes que consideramos pueden contribuir a la reflexión a que se enfrenta el movimiento social colombiano.

- *¿Qué quiere decir que el Territorio sea el eje central de la disputa social?* Pese a que pareciera haber un reconocimiento sobre la importancia que asume el territorio como unidad de análisis para el estudio de los conflictos y la conflictividad en el escenario contemporáneo, no es preciso afirmar que las Organizaciones Sociales Populares tengan del todo claro cuáles son los múltiples elementos que confluyen en su disputa por el territorio. En este sentido, aunque los sectores sociales populares han venido desarrollando un proceso de aprendizaje, una geopedagogía, sobre lo que implica el territorio como elemento articulador del proceso de resistencia social, aún se requiere un ejercicio mucho más depurado sobre cuáles son las múltiples caras que acompañan y orientan un proceso de resistencia social en torno a la defensa del territorio.

En esta línea pareciera que las comunidades indígenas son los grupos que tienen más avanzada esta reflexión, ya que ellas históricamente han construido sus luchas sobre el conocimiento más consolidado de lo que sus territorios contienen y de lo que esto implica en términos de sus conflictos. Esta situación es un poco más compleja para organizaciones como las campesinas, ya que en buena medida su lucha histórica no se ha limitado a unos territorios específicos, si no que se ha construido desde un proceso de colonización y apertura de fronteras territoriales.

Los pueblos indígenas sabemos, desde una memoria más profunda, desde nuestras historias más antiguas, desde nuestras experiencias diversas, desde los recuerdos y preceptos que están inscritos en nuestras lenguas, desde nuestros usos y costumbres y sobre todo desde el dolor, el maltrato y la incomprensión, que la historia desde la conquista, la historia del capital y de quienes a su nombre lo acumulan, es un proyecto de muerte que terminara por destruir la naturaleza toda, incluida la vida de los seres humanos. Para nosotros, la tierra es la madre y contra ella se comete un crimen del que vienen todos los males y miserias. Nuestra madre, la de todos los seres vivos, está sometida, según la ley que se impone, tiene dueños, es propiedad privada. Al someterla como propiedad para explotarla, le quitaron la libertad de engendrar vida y de proteger y enseñar el lugar, las relaciones y el tiempo de todo lo que vive. Le impiden producir alimentos, riqueza y bienestar para todos los pueblos y seres vivos. Los que se apropian de ella causan hambre, miseria y muerte que no deben ser. Le roban la sangre, la carne, los brazos, los hijos y la leche para establecer el poder de unos sobre la miseria de todos. Así como los que se sienten herederos de los conquistadores niegan y desconocen a la madre indígena que les dio la vida, así mismo, quienes aceptan la propiedad privada de la tierra para ser explotada por intereses particulares, se niegan a defender la libertad colectiva y el derecho a la vida. Pero nosotros decimos, mientras sigamos siendo indígenas, o sea, hijos de la tierra, que nuestra madre no es libre para la vida, que lo será cuando vuelva a ser suelo y hogar colectivo de los pueblos que la cuidan, la respetan y viven con ella y mientras no sea así, tampoco somos libres sus hijos. Todos los pueblos somos esclavos junto con los animales y los seres de la vida, mientras no consigamos que nuestra madre recupere su libertad. Hoy nos movemos entre sueños y esperanzas, crisis y conflictos. Somos pueblos que continuamos en resistencia. Hemos atravesado un largo camino y acumulamos siglos de lucha que nos han permitido defender el territorio. Pero aún estamos sometidos por la arrogancia, el egoísmo, la ignorancia y el irrespeto disfrazado de distintas maneras. Han caído sobre nosotros con mentiras y engaños, con el poder de las armas, con normas y leyes que nos traen miseria, explotación, dolor, sometimiento y muerte. Por eso debemos echar mano de nuestras raíces y sabiduría colectiva ancestral, para realizar nuestros compromisos de sembrar, proteger y abrir caminos de vida digna. Debemos seguir caminando sobre la huella de nuestros mayores porque hoy nos corresponde dejar un sendero para que nuestros hijos puedan seguir caminando con libertad el territorio porque la libertad del territorio es el nacimiento de la libertad de los pueblos. (Comunidades indígenas del Cauca 2010, consultado el 20 de febrero de 2013 en <http://www.nasaacin.org/index.php/libertar-para-la-madre-tierra>)

- Atendiendo a la problematización anteriormente planteada surge otro interrogante vinculado a ¿cuáles deberían ser los componentes centrales que orienten la construcción de propuestas de ordenamiento territorial por parte de las Organizaciones Sociales Populares? Las organizaciones hasta el momento han reaccionado partiendo del reconocimiento de que son los territorios los que están en disputa, pero aún en su mayoría no existen suficientes elementos analíticos y propositivos que les permitan construir propuestas sólidas para garantizar ejercicios sostenibles de control territorial. Es decir, aunque el componente reactivo que se desarrolla en la actual fase del conflicto es fundamental para detener las lógicas del despojo que orientan la actual dinámica de acumulación del capital, se requiere avanzar en la construcción de diseños territoriales que definan usos del suelo, tipos de explotaciones a privilegiar, participación y control de los actores, entre otros elementos.

En esta línea existen procesos organizativos con ejercicios elaborados sobre proyectos de ordenamiento y control territorial. Entre otros, se destacan las figuras de las zonas de reserva campesina, las zonas de reserva alimentaria y los planes de vida de algunos pueblos indígenas.

La Zona de Reserva Campesina es un figura contenida en la ley 160 de 1994. Es definida como un área geográfica delimitada, que se caracteriza por el predominio de terrenos baldíos, con historia de colonización campesina, historia de organización y la presencia de recursos naturales. Sobre este territorio los campesinos diseñan un plan de desarrollo sostenible o plan de vida dirigido a garantizar el derecho al territorio, la tenencia y distribución de la tierra, su vida digna, la satisfacción de los servicios básicos, la titulación de los predios campesinos, el impulso y estabilización de la economía campesina protegiendo los recursos naturales (...) Las zonas de reserva campesina son el principal avance o semilla que los campesinos hemos logrado en nuestro propósito de construir una política rural integral y el logro de la reforma agraria, que nos permita tomar decisiones sobre las condiciones dignas, a través del ejercicio pleno de nuestros derechos y la satisfacción de nuestra necesidades. Además, en el marco de esta figura somos los campesinos los principales protagonistas en la planeación, decisión y ejecución de los planes de desarrollo local y regional, de forma que podemos por este camino fortalecer las bases organizativas de nuestro entorno rural garantizando la vida y derechos del campesinado, la titulación de predios campesinos, la economía campesina y la protección de los recursos naturales (ANZORC 2012, consultado el 20 de Febrero de 2013 <http://prensarural.org/spip/spip.php?article7544>).

- *¿Qué tanto este nuevo momento de la lucha social avanza en la incorporación de enfoques diferenciales que realmente permitan reconocer las diversas subjetividades sociales y*

políticas presentes en los procesos populares? Aún persiste en algunas organizaciones la idea que el reconocimiento de las “diferencias” en los sujetos sociales puede constituirse en un elemento de fractura y de dispersión, ya que descentra la atención del movimiento popular. En la Colombia actual, frente a los desarrollos teórico-prácticos de reconocimiento a la pluralidad que constituye la vida social, ya no es posible pasar por alto “las diferencias” porque, en la práctica, las formulaciones de propuestas generales (universales) conducen a una omisión de carácter político en

la medida en que pasan por alto las relaciones de poder originadas, precisamente, en esas diferencias y las valoraciones sociales construidas alrededor de ellas.

Pese a estas persistencias es posible identificar avances en el fortalecimiento de procesos populares con enfoques diferenciales, particularmente el de mujeres, así como un papel cada vez más protagónico de indígenas, jóvenes y afrodescendientes en los diversos procesos populares.

La Red Nacional de Mujeres es una alianza de diversas organizaciones sociales de mujeres y mujeres independientes que trabajan por la realización integral de los derechos humanos en el país con un enfoque feminista. Nuestra misión es implementar estrategias de incidencia, formación y visibilización que promuevan el cumplimiento efectivo de la legislación favorable a las mujeres, el fortalecimiento organizacional local, la sensibilización y movilización social en torno a una sociedad más justa e igualitaria para las mujeres. La Red Nacional de Mujeres apuesta por la transformación de los imaginarios y las prácticas culturales y sociales que generan inequidad y discriminación hacia las mujeres. Esta transformación se refleja en una mayor participación las mujeres en escenarios de toma de decisión y representación, una disminución considerable en las cifras y actos de violencias contra las mujeres en el ámbito público y privado, y una real implementación de la legislación nacional e internacional a favor de las mujeres. La Red Nacional de Mujeres enfoca su trabajo en tres ejes temáticos: 1. Participación política y construcción de ciudadanía de las mujeres. 2. Vida libre de violencias para las mujeres. 3. Participación en Procesos de construcción de paz. (Red Nacional de Mujeres, consultado el 20 de febrero de 2013 <http://www.rednacionaldemujeres.org/>)

Los elementos propuestos en este apartado han permitido avanzar en la construcción de la respuesta al interrogante que orientó la discusión, *qué expresan y qué significado tienen los conflictos contemporáneos para las organizaciones sociales populares que han participado del trabajo del Observatorio Nacional de Paz*. En efecto, la constatación de la emergencia de nuevos ejes de articulación de las luchas sociales, la redefinición de las prácticas organizativas de los procesos populares por ejercicios más autónomos y horizontales, la configuración de nuevos espacios de articulación que no pasan exclusivamente por las identidades sectoriales sino que dan lugar al encuentro de identidades territoriales, la caracterización y clasificación de los conflictos desde entradas vinculadas con lo territorial que con los campos sociales, entre otros múltiples elementos, han aportado a la discusión aquí propuesta.

II. Las prácticas sociales populares y sus aportes en la construcción de la paz: ¿Cuál el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en los escenarios de los conflictos territoriales?

Teniendo como marco de referencia esta discusión inicial, damos paso al segundo apartado de este documento, que busca hacer un ejercicio de caracterización muy general de las prácticas sociales populares actuales y la potencialidad que tienen para la construcción de la paz. Esta reflexión permite poner en evidencia que el conflicto expresa, entre otras cosas, las posibilidades que tienen los sectores sociales populares de defender formas históricas y tradicionales de habitar sus territorios, es decir, de resistirse frente a propuestas de ocupación territorial que ponen en cuestión dichas formas, y de plantear propuestas alternativas de ordenar el territorio, las cuales responden en su mayoría a unos horizontes de sentido autonómicos y emancipatorios.

A partir de estos elementos, se aportarán algunas reflexiones que contribuyan a caracterizar el sentido ya no de los conflictos, sino de las prácticas populares que se despliegan en el marco de estos conflictos. Esto es, qué objetivos persiguen, cómo se manifiestan, cuáles discursos priorizan, qué estrategias de articulación plantean para encontrar salidas a los conflictos que viven en sus territorios. En este sentido, el interrogante que orienta la discusión de este apartado es, *¿cuál es el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en el escenario de los conflictos territoriales?*

Para avanzar en las respuestas a esta pregunta, el presente apartado se estructura en torno a dos momentos: una lectura de las prácticas sociales desde las dimensiones de resistencia, negociación y emancipación, y una visión sobre las herramientas y formas discursivas privilegiadas en la lucha social en el actual escenario.

Las dimensiones de las prácticas sociales populares: resistencia, negociación y emancipación

Los sectores sociales populares pretenden configurarse como el actor protagónico de la transformación del sistema social capitalista; el sentido de sus luchas pone en cuestión la racionalidad dominante y, en consecuencia, plantea la necesidad de avanzar en la construcción de un orden social contra-hegemónico capaz de disputar la dirección social, política, económica y cultural que hoy ejercen las clases dominantes en el poder.

Esta capacidad transformadora que acompañaría la lucha social de los sectores populares estaría dada, entre otras cosas, por el carácter creativo, comunitario, solidario, participativo e incluyente de buena parte de sus prácticas sociales. En efecto, el rechazo al discurso individualista propio de la sociedad neo-liberal, a las formas democráticas representativas que niegan la potencia del constituyente primario, al espíritu incasable de la acumulación del capital que concentra la riqueza en unos pocos, entre otros elementos, dan asidero material y simbólico a las apuestas transformadoras del

movimiento social popular, esto es, a la construcción de un nuevo orden social justo, democrático e incluyente.

La capacidad transformadora que encarnan estos actores sociales no resulta de un momento espontáneo de la vida social; por el contrario, ella se configura y complejiza en el marco de un proceso histórico que cada vez le plantea más desafíos al movimiento social. En este sentido, es necesario enfatizar que la potencia transformadora que acompaña al movimiento popular no emerge, se materializa y desarrolla en cualquier momento y por el simple deseo de las clases dominadas. Esta cobra fuerza y visibilización en la escena social y política solo en ciertas coyunturas de la historia social en la que por las condiciones materiales y simbólicas de la correlación de fuerzas, los sectores sociales subalternos toman conciencia para sí, esto es, toman la conciencia de ser pueblo y en ese momento pueden avanzar en ejercicios contundentes de transformación de las estructuras sociales.

Este momento simbólico de la coyuntura responde –y está precedido– por un proceso en que los actores sociales populares desarrollan lo que hemos denominado una *geopedagogía del conflicto*. Es decir, un aprendizaje del conflicto, que les permite a las comunidades saber en qué momento se manifiesta de manera contundente la resistencia. Podríamos decir que hay como un pre-acercamiento a vivir el conflicto; el actor popular se mueve en el conflicto y al vivir en él construye toda una trama que le permite sobrevivir y solo manifiesta la resistencia –que la tiene, que está construida muchas veces en subjetividad, que circulan cotidianamente en sus territorios– cuando las condiciones sociales y materiales de existencia de ese conflicto le permiten visibilizarse de otra manera.

Por eso hoy los acueductos comunitarios en horizonte de lucha y resistencia en contra de la privatización. De ahí hoy la centralidad que cobra la lucha por la defensa del agua. Hoy cuando aparece el escenario trasnacional, el agua se nos desvela como escenario trasnacional de luchas (Líder juvenil región centro. Relatoría Seminario región Centro realizado por Planeta Paz el 24 y 25 de febrero en la Ciudad de Bogotá).

Seguridad, soberanía y autonomía alimentaria: nosotros nos hemos formado en una lucha de resistencia que damos desde la temprana edad con proyectos que se realizan en las escuelas, producción agro ecológica en los centros educativos, con todo el apoyo de las organizaciones de los cabildos. Por ejemplo, en Asproinca ellos estudian el tema de las semillas, lo cual es central (Indígena resguardo Río sucio-Región centro. Relatoría Seminario región Centro realizado por Planeta Paz el 24 y 25 de febrero en la Ciudad de Bogotá).

Por eso, no todos se organizan inmediatamente. En las primeras fases de organización en torno a un conflicto, los que se mueven son los activistas, “la gente que tiene cancha”, porque el resto de la gente está midiendo fuerzas a ver dónde se colocan para no ser golpeada, porque es que de alguna manera es lo que le ha permitido sobrevivir por mucho tiempo, sobrevivir en la dominación, en la exclusión, aún en la falta de opciones económicas. Así las cosas, *la coyuntura política en la que se visibiliza la resistencia*, tan solo es el momento político que permite la expresión de todos los procesos de resistencia que han construido las comunidades a través de la historia –pese a la

violencia que afecta sus vidas cotidianas– y que se manifiestan en la cotidianidad de sus prácticas sociales que subvierten la racionalidad dominante.

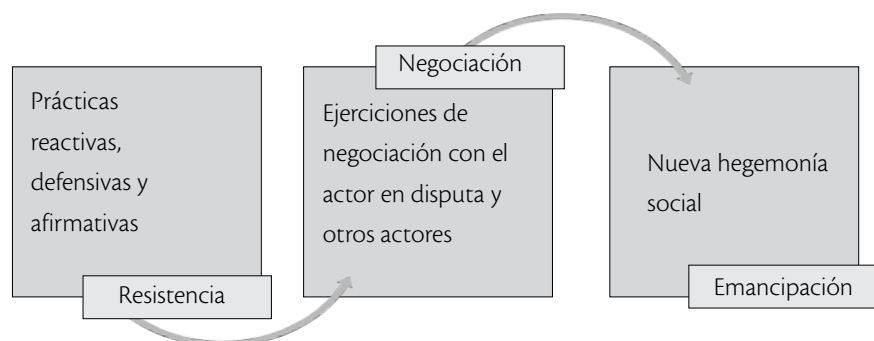
En ese sentido, es preciso señalar que en lo denominado *la coyuntura*, emerge una serie de resistencias que se ocultaron

“En el páramo del Almorzadero la comunidad se opuso a la explotación minera y la comunidad empezó a trabajar en el marco de lo legal, a llamar al acalde, a la personera, y entonces de esas conversaciones que se habían tenido los mineros iban a apuntando los nombres de las personas que más hablaban y movían a la gente, y después mandaban a los paracos para que los amenazaran. El día 24 de octubre de 2009 se iba a hacer una manifestación por el agua, y llegaron los paracos y visitaron a varios líderes y les dijeron miren a ver lo que van a hacer. Y es que parece que tienen invertida plata en la minería” (Campesino de Toledo. Relatoría taller Norte de Santander realizado por Corambiente el 17 y 18 de febrero de 2012 en Cúcuta).

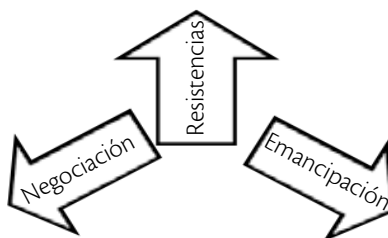
durante mucho tiempo, pero que han venido tejiendo unas redes de relaciones sociales que dotan a los procesos populares de unos sentidos contra hegemónicos. Así las cosas, las coyunturas no salen de la nada, expresan procesos históricos que en un momento determinado pueden tomar más fuerza y abrir las posibilidades a nuevas formas de organización y de lucha.

Múltiples discusiones han emergido a la hora de caracterizar las resistencias y los procesos de transformación social. Y aunque no es el propósito de este escrito ahondar en esta discusión, si queremos proponer una entrada en términos analíticos y metodológicos que permita acercarnos al estudio de las diversas caras o procesos que acompañan a la lucha social. En este sentido, proponemos hacer un acercamiento a partir del reconocimiento de tres procesos: *Resistencia, Negociación y Emancipación*.

La distinción metodológica de estas tres caras de la lucha social no implica una categorización en términos secuenciales, es decir,

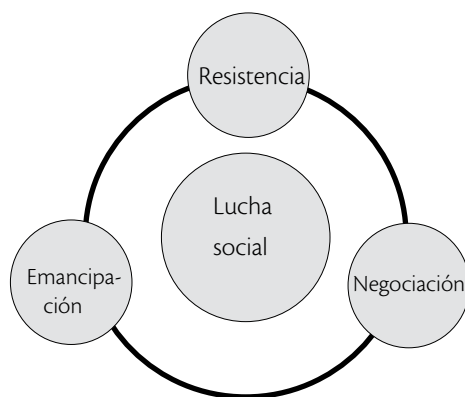


Tampoco supone compartimentos estancos que no establecen ningún vínculo entre ellos,



Lo que se pretende es caracterizar tres caras del proceso de la lucha social en la relación orgánica que guardan entre sí.

Diagrama 7. Relación orgánica de los procesos de la lucha social



Así las cosas, esta distinción metodológica permite, por una parte, medir el grado de desarrollo y maduración de cada una de estas caras y, por otra, valorar el balance de la correlación de fuerzas presentes en la sociedad en un momento histórico específico. Queremos hacer énfasis en esta dimensión histórica, ya que la lucha social exige leerse en pistas contextuales, pues las circunstancias históricas limitan o a veces imposibilitan que los actores populares actúen de una u otra manera.

- **Resistencia social popular.** Las resistencias son procesos sociales que expresan las disputas de los actores populares frente a las lógicas del poder de los actores dominantes. Éstas se configuran históricamente en los espacios cotidianos que soportan las formas de vida y socialización de los actores dominados. Por tal razón, aunque la *resistencia* se haga explícita en un momento específico de la lucha social en el que confluyen muchos factores, expresa las tensiones que se han tejido y que hasta el momento habían decidido permanecer ocultas, en la sombra, hasta que las condiciones políticas del momento hicieran posible un enfrentamiento mucho más abierto. Así las cosas, la *resistencia* expresa la defensa de formas de vida que en sí mismas implican alternativas frente a un orden hegemónico que tiende a destruirlas. No son simplemente reactivas, son defensivas y afirmativas.

Para el caso específico de los conflictos por el territorio que se viven en el país, es posible afirmar que las *resistencias* se hacen visibles para los actores dominantes cuando entran en oposición y antagonismo directo con los proyectos de control territorial que ellos pretenden desarrollar. En efecto, el rechazo al despliegue de la construcción de hidroeléctricas como las del Quimbo e Hidrosogamoso; de las explotaciones minero energéticas en el Páramo de San Turbán, en la Colosa, en la Guajira, en Toledo y Herrán (N. De Santander), en Suárez (Cauca), en el Páramo del Pisba (Boyacá), entre otros varios municipios del país; al desarrollo de proyectos agroindustriales para la siembra de monocultivos en los Montes de María, en los departamentos del Nariño y Putumayo, en los Santanderes, entre otros, expresan la puesta en escena de estas resistencias que tienen como soporte estrategias de soberanía alimentaria, acueductos comunitarios, formas ancestrales del trabajo de la tierra, entre otras prácticas que no se circunscriben a la lógica de la racionalidad dominante⁵.

En este orden de ideas es posible señalar que las prácticas de resistencia definen la cotidianidad de los conflictos y marcan los momentos iniciales de los repertorios de lucha de las organizaciones populares que plantean la confrontación.

Mientras para el gobierno, los empresarios y las transnacionales apoyados por los paramilitares y la misma fuerza pública, el territorio es valorado como un recurso, objeto de expropiación, que se asume y concibe desde el lucro y la posibilidad de acumulación de capital, para los indígenas, afrocolombianos y campesinos, que vienen de procesos de resistencia, el territorio es entendido y asumido como espacio donde se crea y recrea la vida, espacio de identidad y de encuentro. Entran en juego entonces de manera impositiva y violenta las estrategias y políticas de desarrollo nacional del gobierno que busca desarrollar en la Costa Caribe una serie de megaproyectos de infraestructura principalmente vial, minería y de agrocombustibles, para lo cual impulsan un reordenamiento territorial en el cual la pequeña propiedad, la de las economías campesinas e indígenas, se constituyen en obstáculos en la apuesta por consolidar a la región bajo un modelo minero y agro extractivista. Esta situación indudablemente produce una gran inestabilidad social, particularmente, en las zonas rurales, que es propiciada por el propio Estado (Sistematización general de relatorías año I- ATE y Planeta Paz, 2011).

5 Para una caracterización amplia de estos conflictos remitimos a los lectores a los dos primeros libros del ONP publicados por Planeta Paz en los años 2012 y 2013. Ver www.observapaz.org

La tierra: es la madre, la vida, la que nos da el alimento para nuestros hijos y por eso no se vende. El Agua nos refresca, nos da vida, enriquece los alimentos, alimenta a la tierra, por eso hay que cuidarla y protegerla. Las semillas nativas, limpias, sanas, son como el significado de la resistencia y por eso las conservamos. Dan posibilidad de intercambio, de variedad y sobre todo, de alimento para las familias. Los frutos, regalo de la madre tierra, que no falte para alimentar a las familias. Las artesanías, el trabajo con las manos, como una manera de transformar lo que nos da la naturaleza. Las plantas medicinales, le agradecemos todos sus beneficios y pedimos sabiduría para compartir y preservar sus poderes curativos. Se pide a la naturaleza la sanación para ella y para nuestro cuerpo. Las flores, su belleza demuestra el equilibrio del universo, se asocian con la belleza de la mujer, se pide para que la mujer deje de ser vista como un objeto y se valore toda su belleza, se agradece por ofrecernos aroma, delicadeza y colorido. El Fuego es presentado como el camino, la fortaleza, la luz interior que compartimos, la creatividad, el poder y la fuerza, el compromiso que cada una debe asumir en la defensa de la tierra (Relatoría del Taller sobre sentido del territorio y sondeo de la percepción de las mujeres participantes frente a la relación entre territorio y paz, realizado por Planeta Paz, diciembre 10 de 2010 en Bogotá).

- **Negociación con otros actores.** La limitación de la resistencia en el territorio obliga a los movimientos y a las organizaciones a dos cosas: primero, a ligarse con otros actores en clave de resistencia y, en este camino, segundo, a proponer y construir alternativas conjuntas. Esto es, a construir estrategias de negociación con otros actores sociales y políticos que también encuentran amenazados sus órdenes sociales. Estos escenarios de negociación fortalecen la lucha social, ya que la complejiza, le permite convocar a un número más significativo de actores, le imprime un carácter más amplio al discurso de la resistencia. Esta negociación inicial con otros actores políticos le permite llegar con más fuerza a escenarios de negociación de segundo nivel con los actores directos de la confrontación.

Es lo que se da por ejemplo en Santurbán, donde hay estrategias de negociación, hay un paso a lo positivo porque desde la resistencia se vio la necesidad de aliarse con otros actores para detener la minería. Esta negociación inicial con actores económicos del sector industrial y comercial, con sectores de la academia, entre otros, permitió que el movimiento en contra de la explotación de oro en el páramo cobraría mucha más fuerza, con apoyos ya no solo a nivel departamental sino incluso nacional. La fortaleza del movimiento le generó unas condiciones más amplias en ese espacio que denominados la negociación de segundo nivel, esto es con los actores directos de la confrontación, para este caso los actores estatales y la empresa Grey Star interesada en la explotación del oro.

“Que están con nosotros son los campesinos y el pequeño minero en lo local. A nivel regional en el área de influencia de la gran minera, serían gremios, la iglesia, los sindicatos, las universidades, los colegios, los caminantes, las ONGs, organizaciones de derechos humanos, algunos entes que podemos hacer contactos (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Contraloría que sus informes son muy a favor) muy parecido a lo que está pasando en otras regiones (...) Los alcaldes y concejales que están con las multinacionales mineras. Los dueños de los títulos que se ven obligados a vender a las mineras, los trabajadores de las mineras que no son de la región sino de otras partes, países, de Córdoba, peruanos, bolivianos. Es que ni siquiera a la comunidad local le están dando trabajo, a la local es a bajo costo, mal remunerado, en cambio a los otros si les dan sueldos más altos (...) A nivel regional la CDMB, las corporaciones están con ellos, Ingeominas, están con ellos; incluso la gobernación se ha pronunciado a favor de la gran minería, e incluso grupos de investigación se han ido con ellos por ganarse el billete, y los contratistas de buses” (Relatoría Taller Norte de Santander realizado por Corambiente el 8 de marzo de 2012 en Bucaramanga).

- **Emancipación social.** La emancipación expresa un momento de la lucha social en la cual los actores dominados son capaces de asumir la dirección social, política, económica y cultural del orden social, es decir, son capaces de que su proyecto político se constituya como hegemónico en contravía de la apuesta política de las clases dominantes. En este sentido, tanto las prácticas de resistencia, como de negociación, hacen posible dar un salto hacia una dimensión mucho más compleja y elaborada de la lucha social, como es aquella en la cual los actores populares se constituyen en los sujetos protagónicos de su proceso político. Así las cosas, la emancipación da cuenta de la construcción por parte de los actores sociales populares de escenarios autónomos, en los cuales las prácticas de explotación, dominación y subordinación son eliminadas para dar paso a formas de organización de lo social realmente democráticas, igualitarias y justas.

Para el caso específico de la reflexión que nos ocupa, es posible afirmar que las dinámicas emancipatorias de los conflictos territoriales no se circunscriben simplemente a frenar procesos de explotación de ciertos tipos de recursos sobre el territorio, y van mucho más allá, vinculadas con la posibilidad de administrar política y autónomamente sus territorios. Por ejemplo, si se toma el caso de Santurbán, es posible señalar que el movimiento pudo haber vencido a la multinacional en la intención de hacer la exploración y explotación de cielo abierto del oro en el páramo, pero hay muchos recursos que le permitirían a la empresa en un mediano plazo replantear su estrategia de intervención en ese territorio. Entonces a lo que apuntamos es que el solo hecho de detener la explotación no puede entenderse

como el triunfo de la movilización social; es tan solo una fase de la lucha social que debería conducir a que el recurso vuelva a ser público y vuelva a ser controlado

“Cuando hablamos de etnodesarrollo es porque debemos construir propuestas desde nosotros como negros, pensando como nosotros y no que otros piensen por nosotros. Presentar propuestas que tengan un matiz étnico completamente, porque el rezago que tenemos como pueblo es muy grande y no pretendemos caber en un plan de desarrollo en el que no cabemos porque simplemente tenemos esos rezagos, para que más adelante podamos hacer parte de unas políticas más integrales, porque de eso sí tenemos la claridad. Si nosotros, dentro de treinta años tenemos ya unos avances, consideramos que podemos comenzar a ser ya parte de un pensamiento nacional, porque ya nos sentiríamos así, y nos sentiríamos así porque ya no estaremos como los últimos del paseo, los que no tienen oportunidad, sino las personas que han trabajado y que han diseñado acciones para medio equilibrar un poco con el resto de la población los asuntos que son sustanciales. Entonces lo que buscamos hacer es montar una propuesta que no pierda de vista que somos parte de un grupo étnico y que tenemos algunas particularidades que deben ser tenidas en cuenta” (líder de Ku-suto. Seminario Regional realizado por ATE, Santa Marta 12 y 13 de febrero de 2013).

por el público.

Como lo hemos venido señalando en los párrafos anteriores estas tres dimensiones de la lucha social se construyen y desarrollan simultáneamente. Es decir, el núcleo de la resistencia se mantiene porque es un núcleo de articulación fundamental; pero al mismo tiempo las limitaciones de ese nivel llevan a las orga-

nizaciones populares a plantear estrategias de negociación que les permitan construir propuestas más globales, y en esa articulación de luchas se camina en la definición de un horizonte *emancipatorio* de los actores sociales populares presentes en los territorios.

Sin embargo, más allá del reconocimiento de la posibilidad de que estas tres dimensiones de la lucha social se desarrollen simultáneamente, es necesario señalar que a partir de lo trabajado en el **Observatorio Nacional de Paz** se hace evidente que el movimiento popular colombiano está todavía moviéndose entre la lógica de la resistencia y la negociación, sin todavía haber logrado dar el paso para avanzar de manera consistente en el proyecto político hacia la emancipación social.

El conflicto del agua tenerlo como una mirada, no la tenemos, no hemos abierto lo rural de lo urbano, estamos en una actividad y es que los que hemos sido luchadores sociales. Las movilizaciones dan alegría, pero la movilización no es suficiente si no se tienen unas metas (...) Es un llamado para que veamos cómo lo rural nos afecta en lo urbano. Una cuestión que es muy delicada es que la seguridad y la soberanía alimentaria de Norte de Santander está supremamente amenazada (Relatoría II Seminario Regional de Nororiente, realizado por Corambiente en Bucaramanga el 9 de marzo de 2012).

6 El movimiento social tiene que hacer unos ejercicios de aprendizaje que le permitan comprender de manera mucho más clara qué es lo que está pasando y qué se puede proponer desde la alternatividad para frenar los procesos que los vulneran. Sin embargo, estos aprendizajes requieren de mucho esfuerzo para los movimientos, ya que por un lado se enfrentan a unos contextos de conflictos muy duros que los agreden y los hacen perder capitales propios muy grandes, por ejemplo dirigentes asesinados, exiliados, desplazados, confinados, y que le exigen ir recomponiéndose a sí mismo; y por el otro lado, en esa recomposición debe hacer el ejercicio de tratar de entender qué es lo que está pasando en una andanada tan fuerte y tan rápida, como lo que se da en las transformaciones del modelo hegemónico de producción.

7 La articulación de la actualidad no parte de una lógica de equivalencia sino la lógica de diferencia. Los sectores populares parten de una forma diferente de vivir el territorio, es decir, vive el territorio de una forma distinta el indígena a como lo vive el campesino, a como lo vive el habitante de la ciudad; son formas diferentes, así sea el mismo territorio el que los cobije. Esta situación hace que si el punto de partida es una lógica de la diferencia y no una de la equivalencia, hay que construir esta última, pero dicha lógica debe hacerse desde diferentes discursos, lo que implica un desafío político mucho mayor. Es decir, construir una lógica de la acción desde la pluralidad no puede soportarse en discursos que tengan como punto de partida un pensamiento y práctica hegemónicos.

En efecto, aunque hay momentos del movimiento popular muy lúcidos que le permiten avanzar en el paso entre la reacción y la afirmación, y en estos momentos, a veces, elaboran un discurso emancipatorio consistente con un componente de utopía muy grande, a este discurso le falta aún llenarse de contenidos en términos no solo de entender muy bien qué es lo que está pasando en concreto, sino además entender qué es lo que hay que hacer para definir formas de control alternativas.

Por ejemplo, buena parte de los movimientos estiman o consideran que el modelo para lo rural sigue siendo un modelo agrarista, latifundista, que discrimina al campesinado siempre y en todo momento, y claramente esa situación ha cambiado significativamente en los últimos años. Y en tanto las organizaciones sociales no sean capaces de identificar estos cambios, un componente esencial de la lucha social puede equivocarse en términos de cómo reaccionar frente y cómo construir propuestas alternativas en pistas de emancipación social⁶.

Estas problematizaciones planteadas no implican un desconocimiento de las apuestas emancipatorias del proceso popular colombiano. Todo lo contrario, lo que se busca es generar “ruidos” al interior del movimiento, de tal suerte que pueda avanzar en ejercicios autocríticos que permitan trabajar simultáneamente en lógicas reactivas, defensivas y afirmativas.

Ahora bien, teniendo como marco de referencia los elementos anteriormente anotados, a continuación queremos proponer una mirada muy general sobre las dinámicas de articulación de los procesos sociales populares que se vienen tejiendo en los últimos años en el país⁷, y que necesariamente exigen leerse de cara a los tres procesos de la lucha social popular desarrollados: *Resistencia, Negociación y Emancipación*.

La articulación de los procesos sociales populares se constituye en un elemento estratégico de las luchas sociales. En efecto, la posibilidad de establecer unos espacios de encuentro y compartir horizontes de sentido comunes ha contribuido al fortalecimiento de las resistencias sociales y a su vez ha permitido arar caminos de la transformación social. Los niveles y tipos de la articulación social popular son múltiples y de diversos órdenes. Algunos emergen atendiendo a ejes de la conflictividad social; otros, a procesos territoriales específicos. También existen aquellos que expresan la configuración de plataformas de carácter nacional y algunos que mantienen el sentido más sectorial del encuentro. Así las cosas podemos identificar como mínimos los siguientes niveles:

- **Articulaciones regionales.** Expresan escenarios de resistencia en el que confluyen múltiples actores, los cuales piensan regionalmente sus conflictos. Esto es, ya no se trata de actores sectoriales particulares que entran en confrontación, sino de procesos mucho más amplios que articulan diversas identidades. La Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Ambientales y Campesinas del Caquetá, Coordosac es una expresión clara de este tipo de articulación.

- **Articulaciones en torno al rechazo a cierto tipo de megaproyectos o tendencias de ordenamiento del territorio.** Otro nivel de articulación importante lo ubicamos en el espacio de redes de resistencia a nivel nacional y latinoamericano, como procesos sociales populares que comparten un mismo horizonte frente a lógicas de ordenamientos de los territorios. En este tipo de articulaciones destacamos entre otros, el proceso de zonas de reservas campesinas ANZORC, la Mesa de Unidad Agraria MUA, la red nacional de acueductos comunitarios, la red colombiana frente a la gran minería trasnacional Reclame y el movimiento colombiano Ríos Vivos.
- **Articulaciones nacionales.** Un nivel de articulación mucho más amplio se construye en torno a grandes plataformas de movilización social, las cuales tienen un discurso más amplio sobre el país que se quiere construir. En este nivel encontramos procesos como el de Marcha Patriótica, el congreso de los Pueblos y la Minga social indígena.

Estos espacios de articulación evidencian, como lo hemos sostenido a lo largo de este documento, *un nuevo momento de la movilización social popular en Colombia*. Un momento que expresa formas novedosas de caracterización y clasificación de los conflictos, la configuración de otros horizontes de sentido de la confrontación, la emergencia de unas formas discursivas más centradas en lo territorial, la puesta en escena de unos actores populares que también han cambiado, así como de unas prácticas de resistencia y negociación que abandonan formas tradicionales para darle la entrada a otro tipo de herramientas que estén más a tono con este momento de la lucha social.

Teniendo como marco de referencia la discusión propuesta, y en aras de seguir aportando algunos elementos para responder la pregunta que orienta este apartado, *¿cuál es el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en el escenario de los conflictos territoriales?*, proponemos hacer a continuación una aproximación general a los componentes que definen las formas discursivas, así como las prácticas y herramientas privilegiadas por las organizaciones sociales populares en el escenario de sus conflictos.

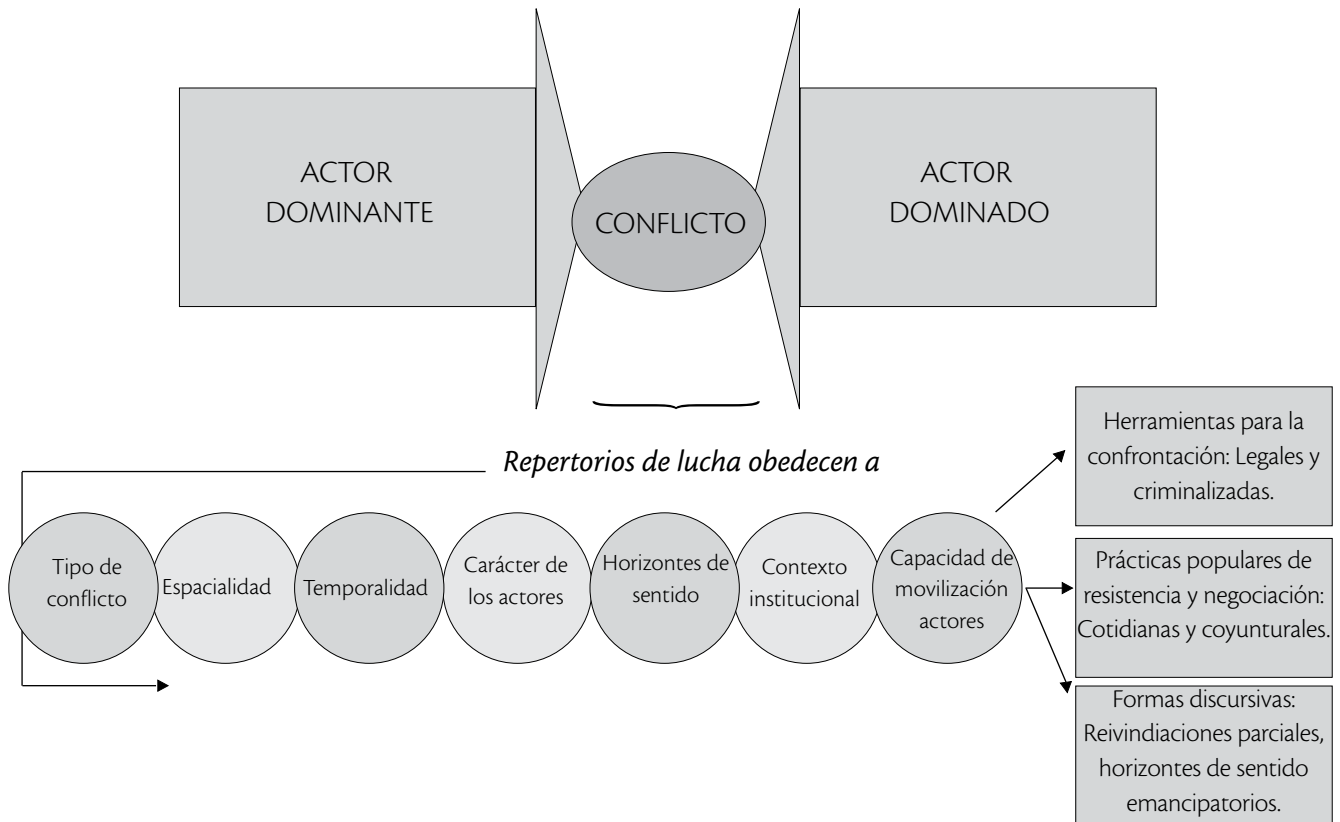
Prácticas, herramientas y formas discursivas de la lucha social

Las herramientas que utilizan las organizaciones sociales populares para dinamizar sus luchas son múltiples y de diversos órdenes. En efecto, los repertorios de lucha pueden oscilar entre el uso de mecanismos formales apegados a la institucionalidad jurídica, derechos de petición, tutelas, veedurías ambientales, entre otros, hasta prácticas más contestarias que en ocasiones pueden desarrollarse por fuera de los márgenes reconocidos legalmente.

De igual manera, las herramientas utilizadas pueden expresar lógicas directas de la confrontación: paros, bloqueos, manifestaciones, movilizaciones, entre otros, hasta prácticas que aunque responden a dinámicas cotidianas también son formas de resistencia que tienen las comunidades para proteger sus territorios: intercambio de semillas, formas educativas propias y autónomas, entre otras.

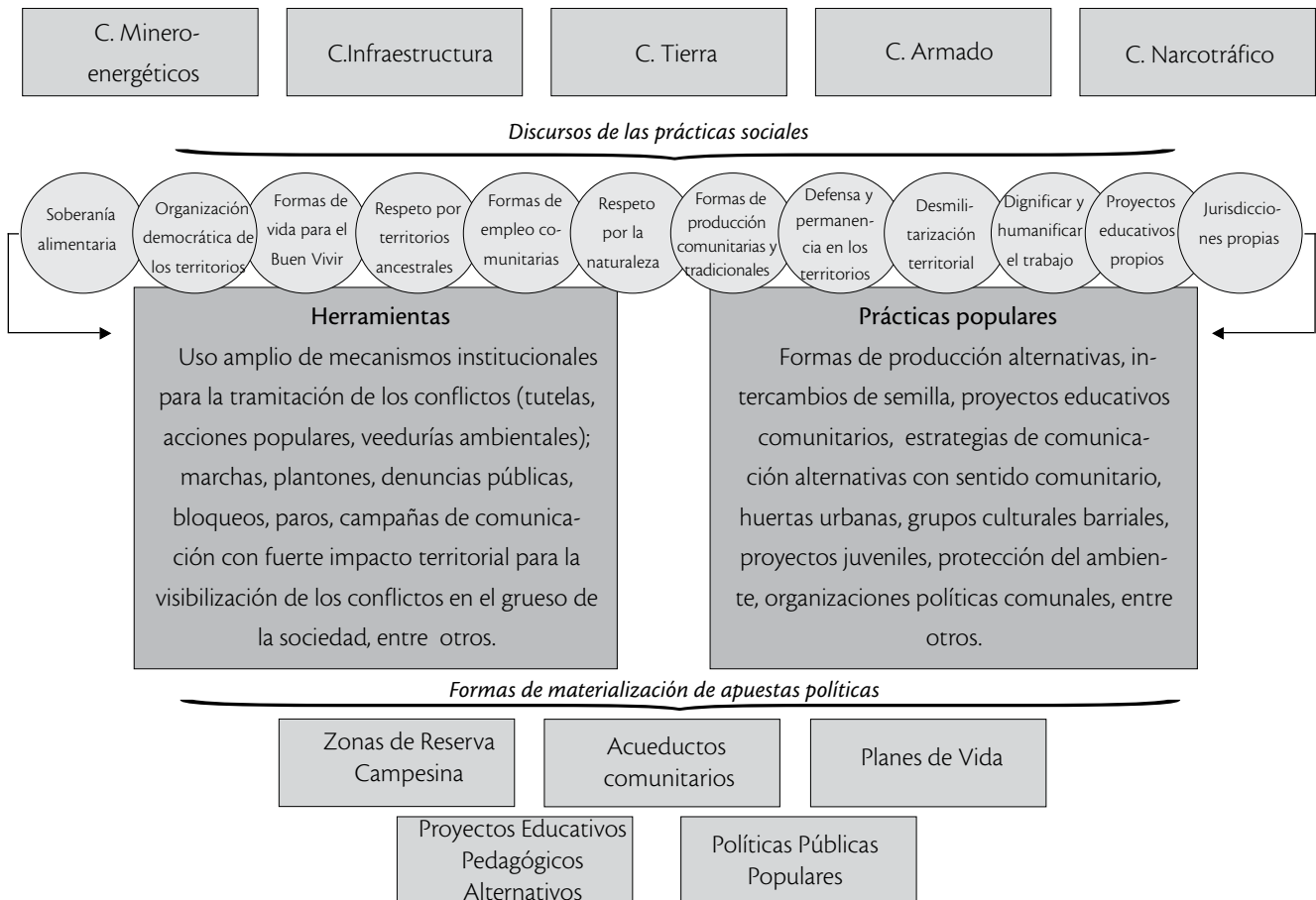
En el mismo orden, las formas discursivas de la lucha social pueden desde convocar elementos muy específicos de la resistencia social: jurisdicciones propias, formas de empleo comunitarias, hasta formas que ponen en cuestión los discursos hegemónicos que definen la estructura social en los territorios. Así las cosas, las prácticas, herramientas y formas discursivas usadas por los actores populares en el marco de sus conflictos y en perspectiva de la construcción de paz pueden variar dependiendo del tipo de actores en confrontación, la temporalidad de la lucha, la capacidad de articulación del movimiento, entre otros muchos elementos que acompañan el proceso de resistencia y emancipación social. El siguiente diagrama ejemplifica esta cuestión.

Diagrama 8. Repertorios de lucha de los procesos sociales



En este sentido, no es posible construir caracterizaciones unidimensionales sobre los repertorios de lucha de las organizaciones, ni sobre sus apuestas políticas. Todo lo contrario, estas emergen y se desarrollan de acuerdo a las especificidades espaciales y temporales en que transcurren los conflictos, de acuerdo al tipo de actores sociales populares que en ellos confluyen, así como a las formas en que las comunidades se movilizan en su vida cotidiana. Por ejemplo, las estrategias de resistencias varían significativamente entre grupos indígenas, afro descendientes, campesinos y urbanos. De igual manera, al interior de las comunidades indígenas estas prácticas varían no solo atendiendo a la trayectoria organizativa de los pueblos, sino al tipo de conflicto al que se deben enfrentar o a las formas de concebir la resistencia social en cada una de las comunidades. Lo mismo ocurre con los procesos de mujeres, pues aunque es posible identificar unos comunes en el horizonte de la lucha, los modos de desplegarla van a diferenciarse atendiendo a si son mujeres campesinas, barriales, indígenas, estudiantes, afros, entre otros. En la siguiente gráfica se recogen las principales prácticas, herramientas y formas discursivas que se han identificado en los procesos que participan en el ONP.

Diagrama 9. Prácticas y herramientas privilegiadas en las luchas sociales de los procesos que acompaña el ONP



Este carácter diferenciado que asume la conflictividad social muestra la riqueza del proceso de resistencia que se ha construido en el escenario contemporáneo en torno a la defensa del territorio. En efecto, los repertorios de lucha que se han configurado en el marco de los conflictos priorizados en el ONP, esto es, los conflictos minero-energético, por tierras, por narcotráfico, infraestructura y conflicto amado, han puesto en escena una serie de prácticas sociales que, por una parte, recogen una historicidad de las luchas populares de nuestra América y, por la otra, permiten la emergencia de formas novedosas en la lucha social.

En el marco de la reflexión aquí propuesta, a continuación queremos profundizar en una de las herramientas de la lucha social que ha cobrado fuerza en los últimos años: las políticas públicas populares⁸.

- *¿Qué son?* Son propuestas del mundo de lo popular para atender tanto las demandas de la sociedad, como para posibilitar avanzar en la construcción de órdenes sociales que se ajusten al horizonte de sentido comunitario. Estas políticas no se vinculan con lógicas particulares e individualistas, sino que emergen apuntando a gestionar beneficios colectivos, es decir, persiguen formas de colectivización de lo público. La política pública popular se diferencia de otros actores que entran a controlar porciones de lo público, como los gremios, quienes generalmente colocan el acento en beneficios dirigidos y particulares para obtener recursos públicos como subsidios, beneficios tributarios, exenciones, políticas de comercio exterior, normas flexibles a su favor, entre otros.

8 Para ejemplificar la manera como se ha abordado el tema de las políticas públicas populares con las organizaciones sociales vamos a utilizar apartados de un cuento trabajado con ellas en el marco de los talleres locales del Observatorio Nacional de Paz durante el tercer año de trabajo (marzo de 2012 - marzo de 2013).

Rafael (Indígena): Yo creo lo primero que hay que hacer para apropiarnos y construir lo público es reconocer la fuerza que tenemos nosotros como sectores populares, porque somos muchos y somos la mayoría y aunque el Estado pretenda organizarlo todo, nosotros también organizamos nuestros territorios.

Lo popular, entendido a partir de aquellos individuos y sujetos que cotidianamente construyen subjetividades, identidades y proyectos de vida, que tienen unas formas de construcción social diferenciado de los grupos dominantes, es decir, las formas de organización económica y política, de protección ambiental y de prácticas culturales comunitarias que inciden de manera consciente e inconsciente sobre lo público, y que son reconocidos en sus potencialidades y diversidad, pero también en su posición de desventaja respecto a los actores y grupos que inciden de manera dominante en la definición del sentido y el control de lo público. Por ejemplo, los mercados campesinos o las huertas caseras son experiencias del mundo de lo popular que proponen unas formas de organización de lo económico, que no se circunscriben dentro de la lógica hegemónica del mercado.

Judith: Claro, es que nosotros como organizaciones sociales populares representamos sujetos políticos críticos y propositivos que participamos de manera activa en la transformación de las relaciones de poder que dan lugar a los conflictos, y ahí estamos nosotras. Las mujeres también estamos llamadas a transformar esa realidad que nos ha impedido tener un papel más protagónico en la construcción de nuestros territorios, porque nosotras también aportamos elementos muy valiosos.

La experiencia organizativa y los procesos constructores de paz que alimentan continuamente le imprimen un gran valor a lo común, aquello que les permite reconocerse como colectivo y proyectar sus búsquedas a partir de construcciones conjuntas; el encuentro de voluntades en la construcción de las reivindicaciones, los espacios, las propuestas o los sentidos compartidos. A través de formas alternativas de entender lo común y de relacionarse respecto a ello, estas organizaciones inciden en la construcción de lo público.

Ofelia: Esto me está sonando bien bueno, si nosotros tenemos todas estas potencias que aquí ustedes han destacado ¿cómo por dónde le entramos?... es decir, yo se que cada uno en sus regiones tiene sus procesos, y que por ejemplo hoy nos convocamos en torno a esta marcha... pero cómo hacer que sea más efectivo o más fuerte todo esto.

- *¿Cuál es la tensión entre las políticas públicas populares y los imaginarios populares de lo público?* En el imaginario popular sigue existiendo una idea de lo público y de lo político muy apegada a lo gubernamental y a lo electoral, razón por la cual a veces resulta altamente complejo proponer una entrada a lo público por fuera de la perspectiva de la institucionalidad estatal.

Judith: Pero venga compañero Rafael es que a mí me quedo sonando eso que usted dijo del buen vivir y de esa oposición a la explotación minera... mire usted, por ejemplo, yo le escuché a una compañera en un encuentro de género que tuvimos, que en el Cesar llegó la minera a decirles que ya no podían seguir barequeando. ¿Ah, cómo le parece usted? Que eso era ilegal, que eso era disque un recurso público que solo podía administrar el Estado.... Y entonces, uno cómo hace ahí para lo de la administración de los recursos naturales, si eso por ser público le pertenece es al Estado.... A mí esa es la partecita que me queda difícil...

Rafael: Pero cómo así que público que solo puede administrar el Estado, eso no es cierto.... no ve que lo público es de todos, no solo es del Estado... mire, lo que nosotros hemos discutido no solo en nuestras comunidades indígenas sino con otras organizaciones de compañeros y compañeras campesinas, pescadores, de jóvenes, es que es necesario entender lo público como lo colectivo, no como lo del Estado....

Es importante recuperar el papel sustancial de lo social de la política al reivindicar la importancia de la participación de la sociedad civil, en particular, de los sectores sociales populares, en la toma de decisiones respecto a aquello que es de todas y todos. Los recursos naturales, la salud, la educación, los derechos humanos, la participación, entre muchos otros aspectos relacionados con el desarrollo de los territorios, son materia de interés de todas y todos y constituyen lo público, entendido como un escenario en disputa en el cual se construye el significado material y simbólico de lo colectivo y lo singular.

Ofelia: uhh, pero permítame Rafael yo me meto ahí porque eso que usted está diciendo si es muy interesante. Siempre nos han dicho que el Estado es lo público, que es el único que puede organizar los territorios; entonces ¿cómo hacemos para luchar contra esa idea de que lo público no es solo propiedad del Estado... sino que lo público es de todos, de la comunidad...?

Regularmente se asume que el Estado es el actor al cual se le ha atribuido el monopolio de lo público; se ha constituido históricamente como el aparato político encargado de la administración de todo el territorio; en consonancia, son sus instituciones y a través de sus normas y reglas, que se pretende organizar los territorios. Es bien cierto que el Estado tiene la capacidad normativa y coercitiva para reorganizar los territorios, pero cuando su acción privilegia a unas redes o a unos actores sobre otros, el Estado está parcializándose.

Pedro: Pues mire, es importante que en la comunidad entendamos que el Estado no es el único que define el orden social, y que si bien es un actor dominante y logra tener plena legitimidad en gran parte la población, nosotros como comunidades, también tenemos la potestad de construir y definir lo que se hace en nuestros territorios. Porque es que son nuestros.

- **¿Cómo emergen?:** a partir de acciones de las organizaciones sociales sobre campos de lo público que son disputados al Estado y que se consideran estratégicos para garantizar la vida de las comunidades. Ante una debilidad de la acción estatal los pobladores y las organizaciones constituidas como tales empiezan a diseñar sus propias condiciones de bienestar. ¿En que se traduce esto? En organizaciones cívicas, campesinas, barriales, que constituyen asociaciones, fondos propios, para poder gestionar sus territorios. La emergencia de estas iniciativas no implica un desconocimiento del papel protagónico que juega el Estado en la gestión de lo público y de los intereses colectivos. Podría decirse que éstas tienen implícita una idea de cierto Estado que gestione y se vuelva responsable de los asuntos de la colectividad.

Pedro: Yo me he dado cuenta que a través de las políticas públicas estatales, a veces ordenan los territorios pero en beneficio de unos pocos. Por ejemplo, en mi departamento, en la supuesta lucha contra el narcotráfico, lo que han venido generando es el daño de nuestros cultivos, desplazando a la gente que se queda sin qué comer en el campo, y luego esos territorios abandonados los usan otras empresas para sus proyectos. Y ahí es cuando uno se pregunta, ¿es pública esa política cuando los beneficiarios fueron unos pocos? Por ejemplo, ahora toda la conducción de lo público se le quiere dar a la iniciativa privada: que las carreteras, que las minas, que la generación de energía, etc.

Durante los últimos años, con eso que llaman el neoliberalismo, el Estado ha venido transformándose, orientando su accionar hacia la privatización de lo público. Estas transformaciones se han dado en el marco de cambios políticos, sociales, económicos y culturales que han implicado nuevos mercados, tecnologías, comunicaciones y nuevas formas de regulación, haciendo que las fronteras sean más difusas y se genere una mayor dependencia de lo local, regional y nacional con relación a las dinámicas internacionales. El Estado ha pasado de ser un actor directo –interventor– a ser un simple regulador y, como tal, mediador de intereses privados. Esto ha significado cambios radicales en el sentido de lo público, diluyendo muchos aspectos como los derechos y la participación, entre otros, en función de la búsqueda de utilidades privadas.

Ofelia: pero mire usted, no es solo eso, es que la situación es tan compleja que no solo es el Estado definiendo lo público, sino que en él también confluyen una serie de actores que han venido complicando el panorama. Actores como narcotraficantes, paramilitares, guerrillas, élites políticas y económicas, empresas transnacionales y otros grupos sociales inciden, también a partir de comportamientos diferenciados, en la construcción de lo público. Por ejemplo, todos esos congresistas vinculados con los paramilitares disque están haciendo leyes para el pueblo y lo que hacían era para beneficiar los negocios de esa gente. Y la verdad entonces si lo público como dicen ustedes, no es solo del Estado, a mí sí me interesa que discutamos cómo jugamos nosotros, los actores del mundo de lo popular, en la construcción del sentido y manejo de lo público. Nosotras por ejemplo, las mujeres ¿cómo le disputamos lo público a un Estado sesgado?

- *¿Cuál es su importancia?* Es una entrada clara en términos de la política que no le hace juego simplemente a la resistencia o a la simple oposición sino que implica ya la construcción de otro tipo de posibilidad para la vida colectiva; entonces, las políticas públicas populares son un paso más allá de la resistencia y se constituyen en una herramienta para construir el puente entre la negociación y la emancipación. Así, las políticas públicas populares plantean una pelea en el terreno de lo político, en donde lo que está en juego es una construcción de otro tipo de sociedad.

Rafael: Mire compañera, tal como usted lo dice, esto ya es un gran avance, es decir, el solo hecho de encontrarnos en un intercambio de experiencias y de construir conjuntamente saberes, ya es un gran paso en esa disputa por lo público desde el mundo de lo popular. Porque yo aquí de escucharlos he enriquecido mucho mis percepciones y caracterizaciones de los conflictos territoriales que los afectan a ustedes en sus comunidades y que también están afectando a la nuestra y creo que hasta el estar hoy convocados, expresa lo importante que es articularnos; por eso es que a mí me parece tan importante eso que usted dice de cómo hacerlo más efectivo y nosotros en la organización hemos considerado que una forma valiosa es a través de la construcción de políticas públicas populares como una forma más de fortalecer los procesos de las organizaciones sociales populares.

Éstas expresan las propuestas construidas a partir de las reivindicaciones e intereses de los sectores sociales populares que, más allá de lineamientos o enunciados, recogen de manera más concreta los planteamientos alternativos para la organización y construcción social de los territorios.

Pedro: sí, claro compañero, de acuerdo con usted entonces eso es un poco lo que nosotros hemos querido hacer con nuestro Programa Integral Campesino de sustitución de cultivos ilícitos. Nosotros lo que estamos diciendo a la sociedad Putumayense es que tenemos una propuesta sobre cómo hacer productivos nuestros territorios desde la seguridad y la soberanía alimentaria y así dejamos de sembrar cultivos que se usan ilícitamente y garantizamos que la gente permanezca en condiciones de dignidad en sus territorios como siempre lo ha querido.

Los esfuerzos en este sentido implican reconocer el lugar de las organizaciones sociales populares en los territorios y en su relación con los conflictos; buscar consensos y acuerdos respecto a cómo entender lo común y los resultados que se pretende conseguir; pensar formas de generar cambios contundentes en las relaciones de poder, de modo que se eliminen todo tipo de exclusiones, inequidades y discriminaciones (tanto materiales como políticas y simbólicas); interpretarse a la luz del contexto de manera que sea posible vislumbrar estrategias de acción más acertadas para la transformación de los conflictos y la construcción de paz; pensar en la redistribución del poder y el reconocimiento de grupos poblacionales diferenciados, de importancia para los procesos locales, regionales y nacionales (mujeres, jóvenes, afrodescendientes, indígenas y campesinos-as).

Ofelia: mire, si ustedes me lo permiten a mí gustaría también contarles un poco cómo ha sido para nosotros la construcción de la política pública popular en torno a la ZRC.

- *Diferentes visiones de las organizaciones sobre las Políticas Públicas Populares –PPP–.* Las diversas miradas sobre las políticas públicas populares representan diferentes concepciones y tipos de práctica en lo popular. Existen algunos actores que están muy orientados hacia las prácticas de negociación y, en consecuencia, para ellos la construcción de las PPP debe pasar necesariamente por el Estado, así la PPP expresa lógicas de lo popular y lógicas de lo estatal. Para otros actores que están orientados hacia la pura práctica de la resistencia, no es posible pensar en entrarle a la discusión del debate sobre lo público, ya que la apuesta es acabar con lo que existe, razón por la cual no tiene mucho sentido avanzar en la formulación de PPP sobre la realidad material existente. Y hay otros actores que ya están en la construcción de lo alterno, que son prácticas como las de pueblos indígenas, por ejemplo, para los cuales sus planes de vida se constituyen en otra forma de pensar y construir su público alterno, sin pasar necesariamente por las mediaciones de la institucionalidad estatal, aunque tengan una relación práctica y discursiva con él.

“(…) Entonces, ¿qué hemos hecho nosotras desde la Red de Mujeres de Santander?, y lo estamos haciendo también a nivel nacional y mundial. ¿Cuál es la apuesta política de transformación? ¿Por qué tenemos que seguir avanzando en esa transformación? Si bien es cierto ya hemos logrado la re-significación y la dignificación de algunos derechos, todavía hace falta mucho por avanzar en ese proceso. A nivel del departamento, la fuerza política de transformación que hemos hecho las redes de mujeres es decirle al gobierno: miren, necesitamos una política pública de mujer y género, de igualdad de géneros. Y empezamos entonces a pensar en cómo íbamos a hacer eso. Varias redes de mujeres que nos habíamos creado en algunas de las provincias, pues iniciamos tres y luego se sumó otra y ya hoy somos seis, y también está la Red de Mujeres Víctimas.

Entonces, dijimos: ‘vamos a unirnos’, porque si empiezan solo las mujeres del Área Metropolitana que por su cercanía al Estado que tiene su presencia aquí en Bucaramanga, ellas solas no lo hubieran logrado. Entonces, dijimos: ‘unámonos’, y así, lo que hicimos fue unirnos con un objetivo común. Nos sentamos a la mesa e hicimos una agenda común de las mujeres sobre qué es lo que queremos las mujeres para Santander. Luego trazamos una ruta de incidencia. En esa ruta nos sentamos a conocer sobre muchos temas, cómo es que se crea una política pública, qué se hace con la política pública. Como ya existían algunas experiencias en otras ciudades, invitamos a esas mujeres a que nos contaran su experiencia. Nos interesamos en investigar las leyes que había para proteger a las mujeres y nos encontramos con que a nivel internacional Colombia ha firmado muchos tratados y convenciones. El Objetivo tres del Milenio contempla también el tema de equidad de género; entonces, no es un embeleo de las mujeres sino que es algo que en el nivel internacional llama la atención y prende las alertas de que a las mujeres se nos están negando algunos derechos. Y hacemos estrategias de incidencia, para que se creara la Política de Mujer y Géneros en Santander. (Mujer asociada a la Red de Mujeres para el Empoderamiento Político de la Provincia de Vélez, proveniente del municipio de Barbosa. Relatoría Seminario Interregional Regiones Centro y Nororienté. 30 de agosto-01 de septiembre de 2012).

Estas miradas dependen mucho de cómo se viven las relaciones de poder y cómo se vive en términos prácticos la relación con el otro, pero también dependen de la concepción ideológica que se tenga y de quiénes son hegemónicos ideológicamente en un lado o en el otro.

- ***La construcción de políticas públicas por y para las mujeres.*** Como resultado del trabajo, hemos encontrado que las apuestas políticas de las mujeres transitan los ámbitos de lo privado, lo público, lo comunitario/organizativo y, desde allí, han hecho consciencia de la importancia de pensar sus propuestas en clave de políticas públicas populares. En esto se esfuerzan, pero tienen claro que ello no puede convertirse en camisa de fuerza para su participación en escenarios de construcción colectiva de esas políticas, o para hacer interlocución con la institucionalidad.

Este segundo apartado del documento ha aportado elementos desde diversos frentes para responder la pregunta, *cuál es el sentido de las prácticas sociales populares que se despliegan en el escenario de los conflictos territoriales*. En efecto, a través de la caracterización de las tres dimensiones de la lucha social: Resistencias, Negociación y Emancipación, así como desde la identificación de las prácticas, herramientas y formas discursivas privilegiadas en las luchas sociales en el escenario contemporáneo estimamos haber avanzado en esta discusión.

Ahora bien, como en estos dos apartados iniciales se reflexionó sobre las *prácticas y las apuestas de los actores sociales populares y sus potencialidades para la construcción de la paz* desde la perspectiva de los actores populares, en los dos apartados siguientes continuamos con esta línea de reflexión, pero ahora haciendo hincapié en las perspectivas y los desafíos que le plantean a la construcción de la Paz y a los horizontes programáticos de los procesos populares las dinámicas de la institucionalidad estatal y las apuestas de control territorial de los actores armados.

III.

Estado, actores armados y construcción de paz: ¿Qué vínculos se establecen entre la emergencia de los conflictos y el despliegue de las políticas públicas estatales del desarrollo económico?, y, ¿Cuáles son las mediaciones existentes en el escenario contemporáneo entre los conflictos territoriales y el conflicto armado?

La construcción de la paz entendida por Planeta Paz como la creación de condiciones políticas, sociales y económicas para que los *múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana se resuelvan o desarrollen sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios*, convoca necesariamente a una pluralidad de actores sociales, políticos, económicos y culturales. En efecto, los múltiples elementos que definen y acompañan a una sociedad en

Paz no pueden resolverse atendiendo a la especificidad de un enfoque, ni a las apuestas unívocas de algunos de los actores sociales.

A través de la lectura de las prácticas, discursos, ejes de lucha, formas organizativas, identidades territoriales, entre otros elementos, de las organizaciones populares, se han propuesto algunas ideas

“La paz no puede ser una propuesta construida por las élites. Si vivimos en un mundo donde abunda la diversidad y las autonomías de cada pueblo, de cada territorio, de cada país, considero que no se debe construir una sola paz, sería una paz que homogeniza las distintas autonomías, las distintas expresiones. Habría que seguirle apostando a construir la diversidad de paz, muchas paz que se articulen, porque la paz para el indígena es una, la paz para el campesino es otra, para el afro es otra, para quienes vivimos en la ciudad concebimos la paz de otra forma distinta. Desde ahí consideraría que la paz sería limitante si se construye desde la ciudad para todos, sería complicado, o si se concibe una paz desde lo rural hacia lo urbano porque es ahí donde realmente surge la cantidad de problemas, cuando el Estado colombiano trata de formular sus políticas direccionadas desde quienes no vivencian la realidad del país” (Sistematización de relatorías, Región Suroccidente, La Gotera, Año I del ONP).

que nutren la discusión sobre qué significa vivir en paz para sectores populares colombianos. Ahora bien, partiendo del reconocimiento de que *la construcción de la paz* no pasa simplemente por las apuestas y horizontes de sentido de las clases subalternas que pueden pretender en algunos momentos de la historia política disputar para sí la dirección hegemónica de la sociedad, sino que necesariamente convoca a otros actores igualmente interesados en mantener o disputar la dirección cultural, este apartado busca hacer una aproximación muy general a dos actores protagónicos en la dinámica de la conflictividad social: el Estado y los actores armados.

En este orden, este tercer apartado tiene como propósito central caracterizar de manera muy general los desafíos que le plantean al movimiento popular colombiano y a sus horizontes de *construcción de paz*, tanto las apuestas de desarrollo lideradas por el Estado colombiano, como las dinámicas del control territorial que persiguen los actores armados. Las preguntas que orientan la reflexión son: *¿Qué vínculos se establecen entre la emergencia de los conflictos y el despliegue de las políticas públicas estatales*

del desarrollo económico en los territorios? y ¿Cuáles son las mediaciones existentes en el escenario contemporáneo entre los conflictos territoriales y el conflicto armado?

Para dar elementos que permitan responder a estas preguntas, organizamos el apartado en tres momentos: primero, se identifican cuatro planos de análisis para la relación entre Estado y conflictos; segundo, sobre políticas públicas y estrategia de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos, y tercero, centra su reflexión en los órdenes de la violencia y la construcción de la paz.

La dinamización estatal de los conflictos: omisión, represión, dirección y desestructuración

En la historia del movimiento social colombiano, los escenarios de disputa y confrontación con el Estado han ocupado un lugar privilegiado. En efecto, aunque existe el reconocimiento que el Estado puede contribuir en un momento específico de la lucha social a generar desplazamientos que favorezcan ciertos intereses de los

“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 saben 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” (Líder campesino proveniente del municipio de Toledo. Relatoría taller Norte de Santander realizado por Corambiente el 17 y 18 de febrero de 2012 en Cúcuta.)

actores sociales en resistencia, regularmente es leído como el guardián de los intereses de las clases dominantes.

En este sentido, la puesta en marcha por parte del Estado de un modelo económico de desarrollo y el consecuente despliegue

de una serie de políticas públicas y de marcos normativos que lo soportan, son sentidos y leídos regularmente por el movimiento social como estrategias desplegadas por el

“La percepción del gobierno de Santos aquí en el Putumayo es sencilla. Nosotros tenemos que entender que gobierno tras gobierno, ellos vienen para defender un sistema ya establecido; y el pueblo no tiene que esperar nada bueno del gobierno, ellos ya no tienen sentido de pertenencia por el pueblo colombiano y por el territorio colombiano, razón por la cual su misión es vender el territorio para entregarle los recursos naturales a las multinacionales tanto gringas como europeas. Entonces Santos simplemente está dándole cumplimiento a ese compromiso que tiene con esos gobiernos extranjeros y con las multinacionales, en la entrega total del territorio. Nosotros ya desde el gobierno de Uribe, sabíamos que iban a perforar el departamento centímetro a centímetro, razón por la cual ha sido declarado distrito minero” (Hombre campesino Relatoría Taller Putumayo realizado por La Gotera en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

Estado para garantizar los intereses privilegiados de las clases dominantes en términos de acumulación económica y dominación política. Así las cosas, más que leerse al Estado como un aliado del movimiento social, este tiende a caracterizarse como un actor para la confrontación.

Pese a la lectura antagónica que pueda construir el movimiento social sobre

el Estado, es claro que varía a través de la historia, atendiendo al grado de correlación de fuerzas presentes en la sociedad, a la posición del Estado en la división territorial del trabajo, así como al proyecto de nación que persigue el actor Estatal en un momento histórico específico, entre otros elementos.

En el marco de los conflictos territoriales que se desarrollan actualmente en el país, la relación que se ha establecido entre el movimiento social y el Estado es bastante compleja y con múltiples caras. Aunque en términos generales es posible afirmar que el Estado se perfila en algunos escenarios como el actor directo de la confrontación porque son sus políticas de ordenamiento productivo de los territorios las que están poniendo en cuestión la permanencia de las comunidades en sus territorios, en otras oportunidades el Estado puede ser leído como un aliado parcial de la lucha social, ya que es su mismo ordenamiento jurídico el que garantiza mecanismos de protección a las comunidades. Por su accionar, el Estado es responsable de haberse constituido en un actor ambivalente para las comunidades, lo que es complicado para su legitimación.

En este sentido se pueden identificar por lo menos los siguientes planos analíticos para entender la responsabilidad estatal en la dinamización de los conflictos,

- *Por omisión.* La ausencia del Estado en muchos territorios ha permitido la entrada de otro tipo de actores que llegan y arrasan con las formas comunitarias de organizar los territorios. Así las cosas, en muchos lugares en los que el Estado no hace presencia, otro tipo de actores con ciertos capitales han pretendido para sí la dirección política de los mismos. Casos como la negativa estatal de combatir duramente a

En Tello todavía predomina el conflicto armado. Entonces allí siempre estamos en defensa de ese territorio. No hay empresas, el gobierno nunca tiene presupuesto para nada, por eso persiste el deterioro de las vías. (...) Hay un abandono total del Estado, nunca ha habido dinero, un capital para que nos impulsen, más cuando es considerado un sector de alta peligrosidad, zona roja. Como dice mi papa, no se trata de estar ahí, de vivir por vivir, tenemos que concientizarnos, organizarnos, hacer la resistencia tenemos que agruparnos varias organizaciones, tenemos que hacer la resistencia donde se necesite” (Relatoría taller local Huila realizado por Planeta Paz el 15 de febrero de 2012 en Neiva).

los grupos paramilitares o la incapacidad de extender derechos de propiedad a campesinos que abrían las fronteras ejemplifican claramente esta situación.

- *Por represión.* Aunque en algunos territorios el Estado no aparece con inversión social si aparece en muchas ocasiones a

través de acciones represivas de sus fuerzas militares que rompen procesos comunitarios o destruyen estrategias de subsistencia alimentaria (las fumigaciones con glifosato a cultivos de pancoger cercanos a cultivos de coca, ejemplifican claramente esta cuestión). De igual manera, a través de la promoción de políticas públicas y marcos normativos que limitan derechos sociales, políticos, económicos y culturales adquiridos por la ciudadanía en el marco de sus luchas sociales, el Estado despliega lógicas represivas que impulsan la emergencia de conflictos.

“¿Por qué se salieron los indígenas y están en las cabeceras de Ricaurte? Con la pelea que arman los Rastrojos por aquí, las Águilas por allá, el Ejército y la guerrilla, y como los indígenas hablan lengua Awapí, los matan. No se puede vivir en el territorio. ¿Por qué los están sacando? Porque del lado del Telembí hay minería, del lado de Samaniego hay minería y las fronteras que tenemos son porosas porque por cualquier parte hay lugares para donde irse de Colombia al Ecuador; por ejemplo, de Ricaurte y de Cumbal se puede ir para el Ecuador. La coca es otra consecuencia no es una causa. Antes de la coca llegaron otros y las fumigaciones dañaron los cultivos, pero mucha gente no aparece como desplazada por cultivos porque todo aquel que tenía cultivo lícito y se desplazó no puede registrarse debido a que la norma dice que si es por desplazamiento por fumigaciones no hay nada que hacer” (Mujer afro, Proyecto Comunidades Negras. Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

- *Por dirección.* Un Estado que a través de sus planes nacionales de desarrollo y otro tipo de políticas públicas y marcos normativos impulsa un modelo económico contrario a las apuestas territoriales de las comunidades, es el responsable directo de la emergencia de un número importante de conflictos. En efecto, cuando el Estado promueve lógicas de reprimarización económica y avala la expedición de numerosas licencias de explotación de recursos minerales o promueve actores empresariales en territorios de pequeña producción alimentaria, se perfila como el responsable directo de la confrontación.

“La política de Santos es desbastadora para nuestro Departamento, y acompañada de cada extracción, de cada multinacional, además acompañado el gobierno de una cantidad de policías y ejército, que está desplegando por todo el Departamento para fortalecerse más y defender a esas multinacionales y sembrar el terror para que nos callemos. Para eso traen a los grupos paramilitares y para eso los sostienen. Este gobierno viene a acabar con el pueblo putumayense, o sea que la política de Santos, de santo no tiene nada, más bien tiene de demonio” (Hombre Campesino. Relatoría Taller Putumayo realizado por La Gotera en Mocoa el 18 y 19 de noviembre de 2011).

- *Por desestructuración social.* Las apariciones parciales que hace el Estado en las comunidades a través de subsidios perversos o leyes con tintes sociales muchas veces terminan desestructurando los procesos populares e incluso cooptado organizaciones sociales que habían desarrollado un trabajo en pro de los intereses de sus comunidades.

“La estrategia del Plan Colombia presentada bajo la consigna de “fortalecimiento de la democracia y desarrollo social” esconde un intencionado plan de guerra que aleja las posibilidades para la búsqueda de la paz. La consolidación democrática y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos, niega de tajo la existencia del conflicto armado interno y por ende la crisis humanitaria que persiste en el territorio; con el agravante que busca involucrar en dicha estrategia de guerra a la población civil y les niega su legítimo derecho a ser neutrales frente al conflicto armado”(Sistematización General de Relatorías, año I del ONP, 2011, Bogotá).

“Yo sí tengo una preocupación alrededor del tema de cooptación del movimiento social y es poco lo que se viene presentando acá en el Cauca en materia de Derechos Humanos. Ustedes saben que desde hace rato se viene hablando del tema de la conferencia alrededor de la construcción de un Plan Nacional en Acción en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario, que venía promoviéndose desde el gobierno de Uribe. Cómo toda esta articulación y toda esta convocatoria alrededor de la vicepresidencia hace entonces que la mayoría de las plataformas y las organizaciones de Derechos Humanos entren a apoyar un proceso de concertación como es la Mesa de Víctimas y gracias a eso tiene entonces un cierto grado de legitimidad de la ley que hoy está presentándose.

Entonces cómo entran en contradicción esas mismas organizaciones cuando por un lado están diciéndole no a las luchas mineras, no al proceso de pérdida de territorio, pero en materia de Derechos Humanos ahí sí vamos y nos sentamos con el gobierno y negociamos todo el tema de medidas cautelares, diciendo estamos en el proceso de construcción del plan. Miremos que el tema es mucho más complejo porque la división no sólo es entre las organizaciones, sino también al interior de las mismas que se viene presentando. Yo personalmente cuestiono muchas organizaciones acá, que hoy le están diciendo sí a la conferencia, que hoy han legitimado todo ese informe que se ha presentado a nivel internacional en materia de superación del conflicto armado y violación de los derechos humanos, pero que en otro aspecto se viene dando la pelea por el territorio, por la lucha de la soberanía y su autonomía. Entonces uno se pregunta a qué le estamos jugando realmente, cuando los convoca Vicepresidencia para hablar de derechos humanos, ahí sí caemos, pero desde los otros Ministerios decimos no! Oigan, ¿a qué juegan? Si la política es integral, eso es ingenuidad o parte como de la comodidad y acomodamiento que empiezan a tomar algunos líderes sociales y organizaciones sociales” (Relatoría taller Cauca realizado en Popayán por La Gotera, el 11 y 12 de noviembre de 2012).

Atendiendo a los elementos anteriormente planteados entremos al ejercicio de caracterización del impacto que ha tenido el gobierno de Juan Manuel Santos en la emergencia y dinamización de los conflictos que se viven en un número importante de territorios colombianos.

Estrategia de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos

El ejercicio de identificación y caracterización de conflictos territoriales, realizado durante el proyecto del ONP, ha evidenciado que el Estado, entendido desde la multiplicidad de actores y procedimientos que lo caracterizan, ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de los mismos. De manera particular, se ha considerado que las políticas fomentadas por el gobierno nacional constituyen un marco de acción que incide directamente en el desarrollo del país; refleja en gran medida los proyectos ideológico-políticos y de sociedad del bloque dominante en el poder.

El proyecto del ONP coincidió con los últimos meses del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y la transición al gobierno de Juan Manuel Santos, y con esto a rápidos cambios de orden político y económico relativos a la construcción de la paz. En este sentido, las reflexiones elaboradas en conjunto con las organizaciones sociales populares que participaron en el proyecto, vieron la necesidad de construir continuamente análisis sobre las apuestas del nuevo gobierno, su impacto sobre los conflictos y los territorios y el posicionamiento que debieran asumir las organizaciones frente a las nuevas dinámicas.

Para desentrañar la estrategia de desarrollo pensada por el gobierno de Santos, consideramos dentro del trabajo de investigación y análisis algunos aspectos relacionados con las políticas públicas estatales de orden nacional que de manera particular inciden en el desarrollo y dinamización de los conflictos priorizados: minero-energéticos, tierras, infraestructura, narcotráfico y conflicto armado. De esta manera, estudiamos algunos proyectos de la agenda legislativa, algunas leyes ya aprobadas con anterioridad y algunos documentos, como planes y proyectos, que dan cuenta de los objetivos buscados por el gobierno actual.

La información expresada en documentos oficiales como los mencionados anteriormente, de tipo normativo y jurídico, no representa en sí misma a las políticas públicas estatales, no las abarca en su totalidad, pues estas son entendidas más como procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de Estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, que buscan disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de las autoridades estatales en sus ámbitos de actuación, además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de los objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles. (Lozano, 2008: 16)

Poder caracterizar la estrategia de desarrollo del gobierno de Santos, requiere entonces acompañar el estudio de los lineamientos de las políticas públicas estatales

con un ejercicio de análisis político del contexto que permita contrastar la información expresada de manera oficial y pública con las relaciones sociales y de poder construidas en los territorios. De esta manera puede enriquecerse una lectura crítica que de cuenta de las múltiples tensiones y disputas que hay entorno a lo *público*, las cuales configuran tanto los procesos de política pública estatal como los conflictos territoriales.

En este aparte, presentaremos inicialmente un análisis sobre las transformaciones del régimen político y económico del país, que en gran medida respondieron a la transición de gobierno, seguido de una síntesis de los aspectos más relevantes relacionados con las políticas públicas estatales de orden nacional, y finalmente algunas reflexiones sobre la estrategia de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos, su incidencia en los conflictos priorizados durante el proyecto del ONP y su importancia para la construcción de la paz en el país.

Transición y transformaciones del régimen político y económico

Recomposición del régimen político

El escenario político durante los primeros meses del ONP, aún durante el gobierno de Álvaro Uribe, se caracterizó por un ambiente polarizado y lleno de estigmatización en relación a las guerrillas, caracterizadas como “amenaza terrorista”, y en relación al movimiento social popular. En este sentido, había sido desvalorizada la negociación política del conflicto armado al igual que el significado de la construcción de la paz, relegadas por una estrategia de confrontación militar. A esto se suman los altos índices de corrupción, al haber sido establecidos los vínculos entre muchos funcionarios de este gobierno con el paramilitarismo, lo cual puso de presente una fuerte crisis de representación política de los partidos.

El gobierno de Santos rápidamente se encargó de establecer diferencias con respecto al anterior. Una de ellas se refirió al reconocimiento de la existencia del conflicto armado en Colombia, y con ello a la recuperación de la posibilidad de la salida negociada; la renovación de escenarios públicos para la discusión de temas que por muchos años habían sido invisibilizados y estigmatizados, relacionados con el conflicto y la paz; y la recuperación de escenarios internacionales, junto a la normalización de las relaciones con los países vecinos. Estos como algunos de los elementos más destacados. Al mismo tiempo, se ha caracterizado por desarrollar una rápida agenda legislativa, por impulsar las “locomotoras de desarrollo”, la implementación de diversos TLC y la profundización de muchas de las políticas de reprimarización de la economía, con lo cual ha generado muchos cuestionamientos entre las organizaciones sociales populares sobre las reales intenciones del gobierno, por las implicaciones e impactos que este tipo de iniciativas tienen sobre sus territorios.

También se han expresado las tensiones relativas a las formas de comprender el desarrollo del mundo rural y, en este sentido, una confrontación entre la lógica

bélico-asistencial en función de la guerra, liderada por Uribe, y la lógica modernizadora-asistencial, que ha buscado quitarle el peso a la guerra y centrar los esfuerzos en la modernización, que es la propuesta de Santos. Esta confrontación en el bloque en el poder da cuenta también de un proceso de recomposición de las clases sociales, en el cual se evidencian las diferencias al interior de las élites, al no ser estas homogéneas y perseguir sus propios intereses. Esta confrontación también ha generado fragmentaciones enormes en las regiones, lo cual puede implicar altos niveles de violencia pues los contextos regionales están mediados por una fuerte recomposición de grupos paramilitares. Además de que las instituciones públicas, muchos escenarios de toma de decisión y distintas dinámicas económicas han sido permeadas por el narcotráfico.

La administración de Santos ha buscado relegitimar un régimen político que profundizó su resquebrajamiento durante los últimos años. Para ello ha requerido demostrar cierto carácter de progresividad, lo cual demanda una recomposición de las relaciones internas; así recupera premisas básicas del liberalismo pero no plantea transformaciones de las lógicas de la acumulación capitalista. Para que este proceso pueda viabilizarse con facilidad, necesita recuperar relaciones con las bases sociales populares alejadas por el carácter autoritario de la administración de Uribe y así llenar de contenido social su modelo de Estado y de desarrollo. Este intento se sustenta en el reconocimiento del derecho a la protesta social controlada y en una integración parcial de algunos sectores sociales populares que resultan necesarios para su estrategia de desarrollo basada en las “locomotoras”. A esto responde también que paralelamente a este intento por recomponer su relación con ciertos sectores populares, su gobierno desarrolle medidas más punitivas y de criminalización dirigidas hacia expresiones de la resistencia social popular, como es claro a través de la legislación en relación a la seguridad ciudadana y algunos aspectos de la economía campesina.

No se trata sólo de cooptación sino también de reposicionamiento, tanto a nivel nacional como internacional, en el sentido de recrear un ambiente institucional estable que brinde seguridad a la inversión. Esto adquiere una importancia particular en los territorios rurales pues ha sido precisamente el mundo rural el escenario en el cual se han proyectado las grandes transformaciones del país; aclimatar la paz para abrir los escenarios a la democracia y la inversión.

Precisamente otra de las diferencias sustanciales con respecto a Uribe ha sido el discurso y manejo que le ha dado al tema de la paz. Santos abrió la posibilidad de buscar escenarios de negociación y efectivamente, tras seis meses de conversaciones secretas con las FARC, suscribieron en La Habana el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” el 26 de agosto de 2012. Hacia el mes de octubre se estableció oficialmente la mesa de diálogo y negociación con delegados del Gobierno y las FARC, sin contemplar un alto al fuego ni un cese de hostilidades. En este contexto, Santos invitó al ELN a sumarse al proceso, frente a lo cual este grupo guerrillero ha expresado su voluntad de buscar la posibilidad de iniciar negociaciones.

9 Estudios de género han demostrado que este modelo de desarrollo es responsable, en buena parte, de la feminización de la pobreza que se vive en el escenario contemporáneo.

10 Varias críticas en relación a la apuesta por los sectores primario-exportadores plantean que se corren varios riesgos y peligros. Algunas se refieren a la “maldición de los recursos naturales” pues no necesariamente “las bonanzas son una bendición”. Existe una abundante literatura que muestra cómo países con grandes recursos naturales y cuyas exportaciones se sustentan en sectores primarios, en general, crecen a ritmos menores que los que carecen de dichas “riquezas”. Las bonanzas podrían conducir a procesos de desindustrialización y, en el marco de un contexto con mayor volatilidad de las tasas de cambio y de interés, llevar a fenómenos como la “enfermedad holandesa”. Situación que puede volverse crítica si las rentas del sector primario se destinan a actividades improductivas y son objeto de la corrupción.

Existen otros males que pueden derivarse de la especialización en sectores intensivos en recursos naturales y de extracción de rentas. Se encuentra una correlación negativa entre la concentración del poder en una élite y la participación de las industrias de alta y mediana tecnología. La razón es que a diferencia de los sectores primarios y mineros, las rentas del sector industrial se pueden diseminar rápidamente por toda la economía; una vez se dinamiza la economía, no dependen del monopolio de los derechos de propiedad sobre un recurso que simplemente se extrae, como el petróleo y el oro.

Las apuestas de desarrollo del actual gobierno implican grandes transformaciones del ordenamiento territorial en el país. El conflicto armado representa un obstáculo para ello; ponerle fin, además de representar un paso sustancial hacia la construcción de una paz estable y duradera, también permite afianzar un ambiente de confianza en los territorios en términos de lograr su control por parte del Estado y de clarificar la estructura de la tenencia de la tierra y uso de los suelos, para así fomentar la inversión de grandes capitales.

Este nuevo escenario político implica nuevos cuestionamientos y retos para las organizaciones sociales populares pues implica cambios en el panorama de alianzas y relaciones con el Gobierno, así como también en relación a las estrategias de cooptación implementadas por los sectores políticos del uribismo.

Reorganizaciones del régimen económico

La implementación de las políticas neoliberales en Colombia, las cuales responden a los requerimientos exigidos por el modelo de globalización y desarrollo imperante, se ha basado en los parámetros de la eficiencia microeconómica, la estabilidad macroeconómica, la internacionalización de la economía y la inversión en recursos humanos; consistentes con los postulados del Consenso de Washington en relación a la desregulación y liberalización de los mercados. (ONP – Año 1, 2012: 138) Sus efectos no han sido muy positivos; por el contrario, han conducido a un profundo deterioro de las condiciones de vida del grueso de la población, expresados, entre otros indicadores, en los índices de pobreza, desempleo, distribución del ingreso y Necesidades Básicas Insatisfechas. De manera particular, se han visto afectadas las mujeres y las poblaciones étnicas⁹. Aunado a esta precarización en el acceso a los mínimos vitales, se ha configurado un orden social profundamente excluyente, dominante y discriminatorio, en el cual comunidades como las LGTBI son perseguidas, las mujeres continúan siendo víctimas de violencia sexual y las comunidades afro e indígenas ven continuamente violentada su organización política y cultural.

En la agenda Visión Colombia 2019, elaborada durante el gobierno de Uribe, el desarrollo del país está fundamentado en una estrategia de especialización asociada al sector primario de la economía: hidrocarburos, agrocombustibles, agua, biodiversidad, minería y posición geoestratégica del territorio. Así como en el escenario político han sido evidentes las tensiones entre las élites, en el ámbito económico también existen disensos frente al ritmo de implementación y profundización de las reformas, las verdaderas bondades del proceso de reprimarización, y su articulación con las lógicas de modernización e internacionalización de la economía que se han defendido desde 1990.¹⁰

Es así como cada vez más los recursos naturales se vuelven fundamentales para los procesos de acumulación global capitalista, en los cuales la importancia de los países periféricos recae en la explotación de sus riquezas hídricas, de biodiversidad y

minero-energéticas, pues resultan necesarias para soportar los modos de producción y consumo de las economías centrales. Incluso a través de los desarrollos científico-técnicos es posible que la biodiversidad se exponga cada vez más a estrategias de apropiación, pues constituye una fuente de riqueza importante a largo plazo. Además, resulta común hoy que el capital ingenie nuevas figuras normativas para relativizar el estatus de la propiedad, de manera que la titularidad sobre la misma no constituya un obstáculo para la explotación de los territorios; es el caso del derecho real de superficie.

“El proceso actual de titularización de bienes agrícolas y recursos naturales en los mercados mundiales de capitales, la adquisición masiva de tierras, el licenciamiento extensivo del subsuelo para la explotación de recursos naturales no renovables, la implantación de modalidades para la mercantilización del uso de la tierra como el derecho real de superficie (DRS) y la apertura a la inversión extranjera, y acaparamiento del uso del suelo y del subsuelo y/o de la propiedad de tierras en países en desarrollo, por parte de capitales extranjeros y nacionales poderosos, productivos y financieros, es uno de los rasgos distintivos de la etapa contemporánea de la globalización capitalista.” (Garay, 2013: 15)

Otro de los esfuerzos importantes en relación a la internacionalización de la economía colombiana es la implementación de diversos tratados de libre comercio – TLC–, en especial el firmado con Estados Unidos. La apuesta del gobierno es dinamizar las exportaciones colombianas, al igual que las importaciones de bienes estadounidenses a menores precios, como parte de las estrategias del crecimiento económico. Tiene que ver con la desregulación de los mercados y con una mayor inserción en el mercado global. Con la puesta en marcha de los TLC se prevén rápidas transformaciones de las relaciones urbano-rurales, con el fin de aprovechar las ventajas de este tipo de tratados. Pero en el contexto colombiano, caracterizado por la desigualdad y el conflicto armado, esto puede traer grandes desventajas y afectaciones para los pequeños productores, quienes no cuentan con apoyo por parte del Estado para compensar los desequilibrios en términos de su poder adquisitivo y de incidencia en espacios de toma de decisión, en contraste con otro tipo de actores ubicados en los territorios. En el caso específico del TLC con Estados Unidos, “la agricultura colombiana por primera vez se verá expuesta de forma integral a la competencia internacional.” (Garay, Barberi, y Cardona, 2006: 29)

La sacralización de los derechos de propiedad (“derechos del capital”) por encima de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se constituye en una constante del modelo de desarrollo hegemónico y en consecuencia responsable del deterioro de la responsabilidad social del Estado para sus conciudadanos. Muestra de la poca valoración respecto a la política social es la regulación de la regla fiscal¹¹.

“Con el gobierno de Juan Manuel Santos se profundizan este tipo de apuestas y, bajo posturas que terminan resaltando la responsabilidad presuntamente individual de la pobreza, se revalida una lógica gubernamental que, bajo esquemas lineales y

11 Para un desarrollo más detallado de estas reformas, ver el documento de seguimiento a la política pública estatal del año 2 del ONP.

causalistas, reafirma la prioridad de la seguridad política y civil como prerrequisito estricto para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, desconociendo el carácter integral de los mismos y poniendo en evidencia la miopía de aquella perspectiva que desconoce los contornos de la cuestión social como elementos constituyentes y no como apéndices de la seguridad política y civil.” (ONP – Año 1, 2012: 228)

El mundo de lo rural como escenario protagónico

Hemos mencionado cómo las apuestas de desarrollo del actual gobierno están dirigidas a proponer grandes transformaciones y cambios en el ordenamiento territorial del país, y en especial en los territorios rurales; en la forma como el Estado los ha venido atendiendo, a sus pobladores y a los diversos actores involucrados en sus dinámicas. En este sentido, hoy el mundo de lo rural adquiere un lugar protagónico en los debates sobre conflicto y construcción de paz.

A continuación presentaremos algunas características del mundo de lo rural, expuestas en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural. Razones para la esperanza” realizado por el PNUD y dirigido por Absalón Machado, para tener presente su situación actual y poder contrastarla, tanto con el análisis sobre las transformaciones del régimen político y económico del país, como con la información sobre los lineamientos de política pública del actual gobierno¹².

Este informe revela que el 32% de la población colombiana es rural, en contraste con la cifra del 25% presentada por el Dane. Este porcentaje de la población vive en una superficie enorme: “...el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales; en ellos vive el 31,6% de la población y cubren el 94,4% de la superficie”. (PNUD, 2011: 56) Con esto se confirma que Colombia es más rural de lo que se pensaba y que sus habitantes representan sujetos políticos de gran importancia para el desarrollo del país.

A pesar de su importancia, la calidad de vida de la población rural resulta mucho menor que la de la población urbana. Los investigadores del PNUD, además de medir el índice de desarrollo humano por municipio (que mide el acceso a educación y salud, y la longevidad de la población) contemplaron la concentración de la propiedad de la tierra y la violencia (tasa de homicidios y número de desplazamientos). Al integrar todas estas variables a la medición, la calidad de vida rural baja considerablemente y es inferior a la de las ciudades.

En términos de la propiedad rural, Colombia registra una de las más altas desigualdades en América Latina y en el mundo con un Gini de 0,85. La información de los municipios muestra que el 15,6% de ellos tiene índices de Gini superiores a 0,8 y corresponden a municipios más urbanos, densos y cercanos a las grandes ciudades. (PNUD, 2011: 57) Antioquia, Risaralda, Nariño, Valle del Cauca, Córdoba y Sucre representan departamentos con altos niveles de concentración de la propiedad rural. Además, la dinámica de concentración de la tierra tiende a agravarse en el tiempo; entre el 2000 y

12 La información expresada en este aparte, tiene como base el artículo “La desoladora geografía del campo” publicado en el portal web de la Silla Vacía. Ver: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>

el 2009 esto se dio en 23 de los 32 departamentos, especialmente en los de la Amazonía.

“La propiedad está más concentrada en toda la zona del occidente desde Antioquia hasta el Valle, los departamentos de la Costa Caribe situados al margen izquierdo del río Magdalena que hacen una franja continua con Antioquia y tienen una gran influencia de ese departamento en materia de compras de tierras por antioqueños desde inicios del siglo XX, especialmente Córdoba. La concentración también es alta en Arauca, Casanare y Meta (la Orinoquía). La zona central andina también está concentrada, lo mismo que Santander. La mayor concentración está en el Valle del Cauca después de Antioquia, y la menor en Caquetá (sacando a Vichada y Vaupés, Guaviare y Guainía, donde la información es precaria por la baja información catastral)” (PNUD, 2011: 198).

El Informe del PNUD también revela que son los pobladores rurales los más afectados por la violencia. El índice de vulnerabilidad por presencia de la violencia fue construido teniendo en cuenta el número de homicidios, asesinatos políticos y masacres por municipio. Entre la población más afectada se encuentran comunidades afros y pueblos indígenas. En relación al despojo de tierras la III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la Población desplazada, realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzoso, calcula que cerca de 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas y forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento entre 1980 y 2010. Según los más recientes cálculos de Codhes, en los últimos 25 años se han desplazado 5,2 millones de personas, lo cual corresponde a un fenómeno más rural que urbano. Aunque el fin del conflicto armado podría implicar una disminución del número de despojos y abandonos violentos de tierras, no implica que se acaben del todo. “Si se dejan intactas las fuerzas del mercado, sin una regulación social y estatal, y si permanecen los incentivos para la acumulación y la avaricia de rentas basadas en la propiedad de la tierra, estaríamos entrando a la fase del despojo en postconflicto”. (PNUD, 2011: 277-284).

La situación para las mujeres rurales da cuenta de diversas formas de discriminación. Una de ellas está relacionada con ser pobres por ser campesinas, condición que también aplica para hombres campesinos; sus posibilidades de empleo son menores por su condición de ser mujeres; en cuanto a la tenencia de la tierra, solo 26,5% de las mujeres que han sido desplazadas eran propietarias de su tierra, frente a 64,2% de los hombres; por último, la violencia física continua afectando a un gran porcentaje de estas mujeres. (PNUD, 2011: 133-139).

Esta información demuestra la falta de reconocimiento que ha tenido el mundo rural, en especial sus habitantes y pobladores, en el desarrollo y la calidad de vida de las y los colombianos. Históricamente ha habido, como parte de la cultura política del país, un menosprecio del aporte de comunidades campesinas, indígenas y afro, quienes se encuentran ubicadas fundamentalmente en territorios rurales. No existe una conciencia colectiva en relación al dinamismo de las relaciones urbano-rurales y sobre todo en el sentido de comprender que los múltiples conflictos que se confi-

guran en el mundo de lo rural afectan también la calidad de vida de las zonas urbanas. También es posible darse cuenta que el Estado no ha cumplido con sus obligaciones en términos de brindar unas condiciones institucionales que permitan regular los desequilibrios y desigualdades, además de brindar garantías al ejercicio de los derechos de las comunidades rurales. Evidencia también que, más allá del conflicto armado, existen múltiples intereses en disputa por la apropiación de recursos públicos en el mundo de lo rural, lo cual involucra a actores tanto legales como ilegales, y hace parte de las causas estructurales de los múltiples conflictos territoriales que se presentan en el país.

Impactos de la transición y reconfiguraciones políticas y económicas sobre los sectores sociales populares

Con el cambio de gobierno, en el marco de un contexto de menor estigmatización, ha sido posible que el movimiento social popular visibilice en espacios públicos de discusión las reivindicaciones y propuestas que por años ha venido construyendo, pero que durante el gobierno de Uribe no fue posible posicionarlas públicamente sin que esto implicara serios riesgos en términos de la seguridad de los líderes y lideresas de las organizaciones populares. Al mismo tiempo, los rápidos cambios en cuanto a las relaciones con el nuevo gobierno generaron tensiones y nuevos retos, pues vieron necesario realizar análisis sobre el rápido desarrollo de la agenda legislativa impulsada por Santos, la interpretación de su enfoque y orientación, y las formas de interlocución necesarias para sus organizaciones y procesos.

A pesar de que en el escenario político el nuevo gobierno da signos de mayor diplomacia y de su voluntad por recuperar relaciones con los sectores sociales populares, en los territorios se sigue profundizando la política de reprimarización de la economía y con ello se agudizan los conflictos. Es claro que en cuanto a las políticas económicas, siguen prevaleciendo los derechos del capital. El impacto ambiental que esto genera, hace que en las luchas populares la defensa de los recursos naturales y el derecho al territorio se convierta en una de las principales reivindicaciones y apuestas.

Lo anterior, también como respuesta a las estrategias de desterritorialización-repoblamiento que buscan romper las resistencias populares y sus procesos de construcción autónoma de sus territorios a través de procesos masivos de desplazamiento (campesinidad) o vaciamiento de territorios, que luego son repoblados en función de los intereses de grandes capitales. Esto ha ocurrido con megaproyectos agroindustriales, mineros, hidroeléctricos o viales. Se trata de estrategias impulsadas durante el gobierno de Uribe pero que continúan en el gobierno de Santos, lo cual genera serias preocupaciones a las organizaciones sociales populares en el sentido de que la modernización fomentada responda sólo a los intereses de grandes capitales nacionales y extranjeros. Si estas dinámicas se leen en concordancia con la política social de corte asistencialista, sumado a la continua militarización de sus territorios como parte del Plan Nacional de Consolidación, estas preocupaciones tienen aún más fundamento.

Como parte también del trato asistencialista que se le da a la cuestión social, otro impacto refiere a la fragmentación de lo popular entre víctimas y organizaciones. Se pretende, de manera por demás engañosa y demagógica, atender o interlocutar de manera individual “progresiva” a las víctimas de derechos humanos y no a las organizaciones sociales que también se encuentran bastante debilitadas por la implementación de las políticas de desarrollo y la guerra. Sin duda entonces, las organizaciones sociales populares se enfrentan al reto de identificar las lógicas de cooptación y criminalización defendidas por el régimen político, liderado por la Unidad Nacional, como parte de las estrategias de transformación de los conflictos territoriales y la construcción de propuestas de paz.

Además del riesgo que se corre en las regiones de que incrementen los niveles de violencia, derivados de las tensiones en el bloque en el poder, también existen en los territorios sectores populares que apoyan al populismo de derecha, representado por el gobierno de Uribe, que va más allá del clientelismo. Estas posturas políticas influyen directamente en las dinámicas organizativas que se dan en los territorios. A esto responde la creación de organizaciones paralelas, impulsadas por el gobierno, como parte de la estrategia de control y ruptura de la articulación del movimiento social popular. Frente a esto también resulta pertinente aludir a la cultura política que predomina en el país y al hecho de que existen órdenes de la violencia que se vuelven constituyentes del conflicto; configuran subjetividades y horizontes sociales de sentido.

Al mismo tiempo, la izquierda política colombiana, que tradicionalmente ha apoyado y acompañado al movimiento popular, se encuentra inmersa en un proceso de fragmentación e incapaz de resolver sus tensiones internas; sin horizonte político claro y sin una agenda social programática que concite el interés popular. A esto responde, en parte, el resurgimiento de expresiones de resistencia y movilización social y popular que se articulan en torno a movimientos sociales y no necesariamente a estructuras partidistas. Es el caso de Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos y diversos movimientos sectoriales.

Frente al proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC, la mayoría del movimiento social popular ha respaldado la iniciativa de ponerle fin al conflicto interno armado a través de una salida política negociada. Sin embargo, ha resultado necesario también reivindicar su autonomía y buscar canales alternativos de participación que permitan visibilizar y posicionar sus reivindicaciones históricas y las propuestas construidas, como parte de su esfuerzo por demostrar que la construcción de la paz debe hacerse desde los territorios y que requiere de medidas estructurales que permitan transformar realmente las condiciones de inequidad, discriminación y exclusión que han dado lugar a los múltiples conflictos que se presentan en el país, además de evidenciar las dimensiones política, social, económica, cultural y ambiental del conflicto armado.

Lineamientos de política pública del gobierno de Juan Manuel Santos y su relación con los conflictos territoriales.

Es posible ver entonces que los proyectos de gobierno influyen directamente en el contenido que se le da a la figura del Estado y a las estrategias de desarrollo implementadas en el país. La lectura sobre las tensiones al interior del bloque en el poder evidencia intereses particulares y diferencias respecto a las apuestas políticas e ideológicas que orientan el manejo de los recursos públicos. Estas percepciones, sin duda inciden directamente en la configuración de los conflictos territoriales. En este sentido, a pesar de que cada vez los espacios locales se ven más expuestos a la influencia de las dinámicas internacionales fomentadas por el modelo de globalización y desarrollo hegemónico, el Estado sigue representando un actor fundamental en el ordenamiento territorial del país.

Precisamente, ha asumido, durante las últimas tres décadas, un papel regulador de estas dinámicas globales en beneficio fundamentalmente de los intereses de grandes capitales privados, nacionales y extranjeros. Es importante anotar que el Estado no es entendido como un actor monolítico ni homogéneo pues en él confluyen distintos intereses y, por tanto, tiene expresiones diferenciadas (por ejemplo, no es lo mismo el Estado entendido desde la Corte Constitucional, la Presidencia, el Congreso, la Fuerza Pública o los distintos Ministerios, y mucho menos la expresión regional y local de las instituciones estatales). Aún así, expresa una organización dominante de las relaciones sociales en la que ciertos sectores logran posicionar sus intereses e incidir a través de diversas alianzas en la orientación de las funciones del Estado y sus instituciones, la producción de la normatividad y las políticas públicas estatales, como parte de las estrategias para materializar sus apuestas políticas y de desarrollo.

Presentaremos a continuación una síntesis del análisis construido durante el último año del ONP con respecto a algunos aspectos claves de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de Santos, que dan cuenta de los lineamientos que se intentan posicionar como parte de la estrategia de desarrollo pensada para el país. Es preciso retomar algunas ideas claves del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para Todos” –PND–, las cuales fueron descritas con mayor precisión en los documentos elaborados durante el primer y segundo año del ONP, que constituyen un marco general para el resto de iniciativas fomentadas.

Como propósito general, se planteó la búsqueda de la convergencia regional a partir de la caracterización del país a través de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno. Estas zonas se definieron según criterios de homogeneidad en términos demográficos, de ingreso, pobreza y desigualdad, y capital humano. Según estos criterios, se determinarán incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, favoreciendo el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el aumento de la competitividad y el crecimiento económico. Las zonas definidas fueron las siguientes:

Zona Central: (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca).

Zona Caribe e Insular: (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Sucre, y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).

Zona Nororiental: (Norte de Santander, Vichada, Arauca, Casanare, Meta y Boyacá).

Zona Sur: (Caquetá, Cauca, Huila, Nariño y Putumayo).

Zona Amazorinoquía: (Caquetá, Meta, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés).

Zona Pacífico e Insular: (Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia y Valle del Cauca).

Los pilares fundamentales del desarrollo son: **crecimiento sostenible y competitividad**, a través de la puesta en marcha de las cinco locomotoras; **igualdad de oportunidades para la prosperidad social**, a partir del desarrollo y protección social, capital humano, empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos, desplazamiento y políticas diferenciadas para la inclusión social; y **consolidación de la paz: seguridad, justicia y derechos humanos, con medidas en relación al orden público y seguridad ciudadana, justicia, derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional**.

Como ejes transversales fueron propuestos los siguientes: **conocimiento e innovación**, con el fomento de la innovación y el uso del conocimiento; **buen gobierno**, a partir de la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana; **posicionamiento internacional**, a través de la inserción productiva a los mercados internacionales y relevancia internacional; y **sostenibilidad ambiental**, la cual implica una gestión ambiental y del riesgo del desastre.

En el marco de las propuestas fundamentales consignadas en el PND, el gobierno de Santos promueve distintas iniciativas que buscan materializar su apuesta de desarrollo. Resulta evidente en relación a aspectos como el desarrollo rural y el ordenamiento territorial; formalización de la propiedad, la configuración de una nueva institucionalidad en el país y las alianzas público-privadas; el manejo de las regalías y los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura; la política minera; las estrategias de militarización y consolidación territorial; el TLC con Estados Unidos; y el Marco Legal para la Paz. A pesar de que algunas de las iniciativas legislativas no han sido materializadas, sí expresan los lineamientos políticos puestos en el debate público que reflejan la orientación de la estrategia de desarrollo del actual gobierno.

Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial

Las transformaciones planteadas para el mundo de lo rural obedecen, en gran medida, al intento del actual gobierno de retomar el establecimiento de un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial que anteriormente había intentado introducir implícitamente el gobierno de Uribe Vélez con el Estatuto de Desarrollo Rural, iniciativa que finalmente fue declarada inconstitucional por la Corte, debido a la omisión en la realización de la correspondiente consulta previa a las comunidades étnicas.

El desarrollo rural con enfoque territorial es una propuesta de visión sobre lo rural que tiene sus orígenes en la *Política Agrícola Común* –PAC– de la Unión Europea al momento de la conformación de esta unidad de naciones, y que se tradujo posteriormente e iniciativas de reforma para América Latina, conocidas comúnmente como *nueva ruralidad o enfoque territorial del desarrollo rural*. El principal objetivo de esta propuesta es el de reconocer que lo rural es mucho más que lo agrícola y lo pecuario, que la política debe permitir la explotación de una multiplicidad de recursos, y que éstos se encuentran en territorios específicos y diversos.

Esta política implica dejar de pensar el campo sólo desde el punto de vista del agro y lo relacionado con la tierra, para empezar a pensarlo desde los territorios y todos los recursos presentes en ellos. Desde este punto de vista, la política dirigida al escenario rural ya no sólo estará orientada a establecer acciones y medidas para el acceso a la tierra y para su explotación, sino también hacia el cómo regular la explotación de todos los recursos en el territorio: agua, minería, hidrocarburos, biodiversidad, tierra, servicios ambientales etc., y las maneras de definir las relaciones de los actores que intervienen en el entorno rural.

La importancia de retomar las raíces de este enfoque deriva de un hecho importante y es que después de fomentar algunas iniciativas en Latinoamérica, especialmente a partir de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas celebrada en la ciudad de Québec en abril del 2001 y de la Declaración de Bávaro de los Ministros de Agricultura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA adoptó unos mandatos dirigidos a establecer el enfoque territorial del desarrollo rural en nuestro continente. Dichos mandatos tuvieron como consecuencia la constitución de unos grupos de investigación en varios de los países del continente, que tenían como propósito estudiar la forma como este enfoque podría proponerse y establecerse en cada uno de esos países. En Colombia, fue la Misión Rural¹³ la encargada de este cometido y a partir de sus resultados se promovieron las reformas institucionales de finales del siglo pasado.

La apuesta fundamental del proyecto de Ley de desarrollo rural, en concordancia con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT– (Ley 1454 de 2011), es consolidar o formalizar un nuevo modelo de desarrollo rural que de alguna manera viene operando en el país que, para implementarse, a su vez requiere de un nuevo modelo de ordenamiento del territorio. En efecto, lo que el proyecto de ley está plan-

13 Ver misión y trabajo adelantado por Misión Rural: <http://www.misionrural.net/index.html> (Consultado julio de 2012).

teando es asumir la ruralidad desde una perspectiva o enfoque territorial, lo cual implica asumir a los espacios rurales como escenarios ricos en posibilidades productivas que desbordan las meramente agrícolas o de producción de materias primas.

Así, se deben reconocer a los espacios rurales como territorios heterogéneos, diversos en su oferta de recursos, potencialidades y características productivas, sociales, culturales y ambientales, heterogeneidad que debe ser potenciada y encaminada hacia la generación de dinámicas de productividad, competitividad territorial, eficiencia económica y complementariedad, basadas en los diversos recursos presentes y disponibles en los territorios, trátase del agua, la minería, los hidrocarburos, la tierra, la biodiversidad, los servicios ambientales que pueden ofrecer los recursos forestales y arborícolas, etc. En este sentido, uno de los acentos del proyecto de ley está puesto en la identificación de aquellos recursos o potencialidades productivas con los que cada uno de los territorios cuenta, con el fin de definir e incentivar la especialización productiva de los mismos bajo el comando, principalmente, de los empresarios.

El Derecho Real de Superficie –DRS–, las Zonas de Desarrollo Empresarial –ZDE– y las Zonas de Reserva Campesina –ZRC– son tres figuras, en alguna medida innovadoras, que contempla el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural para avanzar en este camino.

Derecho real de superficie

El Derecho Real de Superficie es una de las figuras más polémicas y más estratégicas dentro de las disposiciones del proyecto de Ley. Esta figura habilita al Estado, en cabeza del Incoder, a conceder derechos de explotación de baldíos de la Nación con el fin de desarrollar “actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios ecosistémicos certificados por la autoridad ambiental competente”¹⁴. A la vez, permite la concesión de bienes baldíos de la Nación a entidades públicas, a personas naturales y a ‘sociedades habilitadas para la ejecución de proyectos en Zonas de Desarrollo Empresarial’ con los fines anteriormente anotados. Por supuesto, la figura también se extiende a las transacciones entre propietarios privados, quienes podrán definir el derecho real como un contrato de largo plazo para fines de uso del suelo, bajo regulaciones específicas.

Los derechos anteriormente mencionados, que son garantizados por la figura del DRS, son comprensibles en el marco de un cambio de paradigma sobre la comprensión del desarrollo rural en tanto que, dadas las tendencias actuales de producción y acumulación de capital, los intereses en el campo se han trasladado de la propiedad y de la tierra al control del territorio y los recursos, para lo cual no es relevante contar con títulos de propiedad. En efecto, el DRS, al garantizar la explotación de la tierra y el derecho a los bienes y recursos que se encuentren en la superficie de la misma, hace inocuo o relativiza el derecho de propiedad.

El DRS resulta problemático en tanto desatiende los factores históricos y contextuales dentro de los cuales se enmarcan sus disposiciones. Olvida que en buena parte de

14 Art. 278 Derecho real de superficie sobre predios rurales (Proyecto de ley de desarrollo rural)

los territorios rurales del país persisten dinámicas vivas que se traducen en conflictos y, derivado de ellos, la presencia de actores que presionan para la concesión de estos derechos por parte de pequeños y medianos propietarios, así como por parte de tenedores, arrendatarios, ocupantes de predios que resulten estratégicos para el desarrollo de proyectos productivos, de desarrollo rural, megaproyectos, entre otras iniciativas. Se desatiende el hecho de que en buena parte de las regiones del país, las instituciones estatales se encuentran profundamente permeadas por intereses particulares que vician su comportamiento. También se ignora el fenómeno del despojo violento de tierras como una problemática generalizada que complejiza el panorama de concesión de derechos de explotación sobre tierras y baldíos; en esa medida, la figura del DRS podría convertirse en una nueva forma de despojo.

Esta figura facilita también la empresarización del campo en una sola vía y abre espacio para la expulsión cada vez más rápida del campesinado del mundo rural al tender a desplazarlo de la actividad productiva para que sea solo un rentista. A futuro, la opción evidente parece será la venta del predio al beneficiario del DRS.

Debe anotarse también que esta figura puede convertirse en el mecanismo a través del cual se abra la puerta para el desarrollo de procesos de privatización de los baldíos y bienes fiscales de la Nación con los cuales cuentan las entidades territoriales para el desarrollo de sus funciones (bienes fiscales patrimoniales). Esto en tanto se permite la adjudicación (sin que exista compensación monetaria sustancial o de orden comercial a cambio del uso de la superficie de la tierra) de baldíos con fines de explotación económica a agentes privados, en el proyecto de ley enunciados como ‘sociedades habilitadas para la ejecución de proyectos en Zonas de Desarrollo Empresarial mediante acto administrativo’.

De acuerdo a como está planteada la figura, es posible que el DRS ofrezca también un camino confiable y seguro para la inversión extranjera vía triangulación, lo cual puede llegar a traducirse en un proceso de extranjerización del uso de la tierra, ya que el proyecto de ley solo limita el acceso a tierras por parte de extranjeros en lo que tiene que ver con baldíos.

Por último, deben mencionarse las extendidas garantías concedidas a futuros superficiarios, a los cuales se les otorgará el DRS por períodos de hasta 30 años, periodos que además podrán prorrogarse por otros 30 años más; el derecho al uso de la superficie puede heredarse en caso de que el beneficiario muera o cederse en caso de que el beneficiario por alguna razón no quiera seguir disfrutando del derecho¹⁵. Igualmente, los agentes superficiarios gozarán del derecho de ‘preferencia para la adquisición del dominio del inmueble sobre el cual está constituido el derecho real de superficie’¹⁶. Todo lo anterior se traduce en la configuración de un esquema de garantías que privilegia los intereses de grandes inversionistas y empresarios del campo interesados en el desarrollo de proyectos de explotación intensiva de la tierra, los cuales terminarían por contravenir los usos tradicionales de los territorios y, por esta vía, en el socavamiento de la seguridad y la soberanía alimentaria de las comunidades.

15 Art. 281. Transferencia del derecho real de superficie.

16 Art. 283. Derecho de preferencia en la adquisición del bien.

Zonas de Reserva Campesina

Si bien las Zonas de Reserva Campesina se constituyen en una de las demandas del campesinado en Colombia a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994, y de que esta figura es reconocida y legitimada en el Proyecto de Ley, la forma en cómo la misma es regulada levanta suspicacias respecto de las verdaderas intenciones que impulsaron su reconocimiento.

Tanto las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como las Zonas de Reserva Empresarial (ZDE) serán constituidas de acuerdo a idénticos parámetros y exigencias, sin atender a las diferencias en términos de factores reales de poder que existen entre los actores que se encuentran interesados en la constitución de uno u otro tipo de 'zona'; sin tener presentes las diferencias cualitativas y de objeto de cada una de ellas, olvidando, además, que sobre una misma porción de territorio comunidades y empresarios pueden estar interesados en la constitución de una ZRC o de una ZDE, sin que el Proyecto de Ley contemple mecanismos para resolver estas tensiones. Incluso, no contempla mecanismos que permitan tramitar y resolver conflictos generados entre diferentes comunidades que sobre un mismo territorio estén interesadas en constituir ZRC; es el caso de las disputas territoriales existentes o que pueden crearse entre comunidades campesinas, indígenas o afro.

Hay lugar para interpretar que las ZRC están pensadas para configurar áreas que permitan el amortiguamiento de las dinámicas del conflicto armado, en la medida en que las mismas cierren los corredores de tránsito de actores armados en distintas zonas del territorio nacional. Todo ello encaminado a evitar el desarrollo de acciones armadas en áreas donde se presenten grandes inversiones de capital. En este sentido, es interesante constatar que, por ejemplo, para el caso de los Montes de María, la ZRC propuesta por el gobierno coincide con una zona de consolidación proyectada y adicionalmente con el desarrollo de importantes proyectos agroindustriales.

La propuesta de revivir la figura de las ZRC, de la manera como lo ha presentado el Gobierno Nacional, deja inquietudes sobre el rol que a través de esta figura le quiere asignar al campesinado la política estatal. La propuesta deja en el aire la posibilidad de que las ZRC se estén pensando como bastiones para la creación de ejércitos de reserva de mano de obra barata, necesaria para el desarrollo de los diferentes megaproyectos que se encuentran en la agenda del gobierno nacional. Igualmente, las disposiciones del proyecto de Ley imponen una forma de relacionamiento, uso y apropiación del territorio por parte de los sujetos interesados en la constitución de ZRC, en tanto se establece como uno de los objetivos de las mismas, "la creación de las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía campesina, buscando la transformación de los campesinos en medianos empresarios, dentro de principios de competitividad, sostenibilidad, participación comunitaria y equidad".

Ahora, si bien debe saludarse el interés del Gobierno Nacional por reconocer y materializar una demanda histórica del campesinado, deben atenderse también los

atenuantes del reconocimiento efectivo de esta demanda, contenidos en las mismas disposiciones del proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Algunos de estos incluyen, por ejemplo, la habilitación de las ZRC como zonas de desarrollo o investigación de factibilidad de proyectos de ‘utilidad pública e interés social’, categoría dentro de la cual pueden agruparse, por ejemplo, exploraciones/explotaciones mineras, construcción de infraestructura, desarrollo de proyectos agroindustriales, entre otros. Igualmente, se constituye en un atenuante el hecho de que no puedan constituirse a futuro ZRC en áreas sobre las cuales se haya decretado ya la creación de ZRE.

Cabe preguntarse entonces si el Gobierno Nacional reconoció a las ZRC con un interés netamente simbólico, bajo el cual busca relacionamientos con el campesinado a costa de la acentuación de un modelo de desarrollo rural para el campo centrado en la productividad eficiente y competitiva.

Frente a esta tendencia, las Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina –Anzor–, que representa a 36 procesos organizativos, sociales que en el país construyen ZRC, consolidado como un movimiento social con capacidad analítica y propositiva sobre el tema, pone en consideración los siguientes aspectos como ejes importantes de las ZRC¹⁷:

- Un nuevo modelo de desarrollo incluyente.
- Un nuevo modelo de ordenamiento territorial para el país.
- Un plan nacional de desarrollo rural con enfoque territorial.
- Un sistema nacional de ZRC.

Un programa nacional de Zonas de Reserva Campesina, con destinación presupuestal específica, que garantice su efectiva reactivación. La destinación presupuestal tendría que garantizarse a través de un porcentaje fijo del presupuesto nacional o a través de un sistema especial de transferencias o a través de un empréstito internacional o a través de un nuevo modelo redistributivo que garantice que la renta petrolera, minera y energética se reinvierta en el plan de desarrollo rural y en el programa nacional de ZRC.

Zonas de Desarrollo Empresarial

Es cuestionable el hecho de que cada vez se estén brindando mayores garantías a actores privados para recibir en concesión del Estado colombiano baldíos de la Nación para desarrollar proyectos empresariales, sin que existan contraprestaciones que se compadezcan con los beneficios otorgados. Igualmente, que ello se haga sobre las tierras destinadas por las mismas leyes estatales para el campesinado, sin que el Estado se atreva a desmontar la antidemocrática estructura de propiedad sobre la tierra. En otras palabras, la expansión de la agricultura empresarial se hace sobre tierras campesinas, sin atreverse a tocar el poder latifundista materializado en millones de hectáreas dedicadas de la manera más ineficiente a pasturas o sostenidas sólo sobre mecanismos

17 Ver, Mejía, Miguel y Jerez, Cesar, Zonas de reserva campesina y reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y sujeto político, en Edilia Mendoza et al Proyecto de ley de desarrollo rural, lecturas populares, Planeta Paz, Bogotá, 2012.

de poder arbitrarios. Efectivamente, el proyecto de Ley considera que, “Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar el otorgamiento de derechos reales de superficie sobre terrenos baldíos y bienes fiscales patrimoniales en las Zonas de Desarrollo Empresarial previstas en esta ley, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del Incoder.” (Art. 307, Proyecto de Ley de Desarrollo Rural)

Se establece dentro de las disposiciones del Proyecto de Ley, que la puesta en marcha y funcionamiento de las ZDE debe propender por el establecimiento de una relación de equilibrio entre la explotación económica de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, las disposiciones del proyecto parecieran estar encaminadas, por el contrario, a garantizar la explotación económica de recursos naturales para la oferta de servicios ambientales, fortaleciendo así el acervo de ‘capital natural’ en los diversos territorios nacionales.

Se permite la solicitud y concesión de baldíos de la Nación a ‘empresas especializadas del sector agropecuario’ para el desarrollo de ZDE. No existe claridad en los criterios para la definición de lo que se consideran son las ‘empresas especializadas’. Desde este punto de vista, cabe preguntarse si por este término se entiende a los actores que asumen lógicas intensivas de explotación de la tierra y los recursos naturales y, derivado de ello, si las cooperativas y empresas campesinas con experiencia pueden considerarse como ‘empresas especializadas’ y ser beneficiarias de la creación de ZDE. O no se define cuál el límite identitario para ser considerado “empresario”.

En el proceso de constitución de ZDE, el proyecto de Ley habilita a las instituciones públicas pertinentes para la concesión de baldíos de la Nación y de derechos reales de superficie. Sin embargo, es motivo de preocupación que, además de que se concesionarán tierras de las y los colombianos a actores privados, éstos sean potenciales beneficiarios del derecho real de superficie que, como se ha anotado anteriormente, es una figura que garantiza la explotación económica del territorio durante un periodo de 30 años prorrogables. Todo esto sin que se garantice la debida contraprestación, en cuanto a que los beneficiarios sólo están sujetos al pago del 6% del avalúo catastral actualizado del predio concesionado, de cuyo monto se descontará el valor de las obras de infraestructura y adecuación de los suelos que permitan su explotación.

Las ZDE avanzan en el desmonte de las Unidades Agrícolas Familiares. En efecto, el proyecto de Ley establece que las ZDE y los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal podrán complementarse. Esta disposición debe ser entendida en relación con el Artículo 61 del PND, el cual permite avanzar en el desmonte de las Unidades Agrícolas Familiares en tanto establece que “vencidos los 7 años nadie podrá adquirir el dominio, uso, usufructo o derecho real de superficie sobre más de 10 UAF continuas o discontinuas en el territorio nacional salvo los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal.”

Finalmente, las disposiciones referidas a las ZDE no establecen ningún impedimento para su constitución en territorios afectados por el despojo violento de tierras.

El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial

Apuntarle a una política que tiene como base el territorio y todos sus recursos, requiere necesariamente la promoción de alianzas entre todos los actores involucrados o relacionados con ese territorio para garantizar al máximo su competitividad ya sean campesinos, empresarios, entidades territoriales, etc. Por lo tanto, el enfoque territorial lleva implícita la necesidad de fomentar la alianza y la cooperación entre los distintos actores que hacen presencia en los escenarios locales y regionales para determinar en cada territorio las apuestas en términos de desarrollo rural. Es por esta razón que el Proyecto de Ley establece la necesidad de formular de manera consensuada entre actores privados, instituciones públicas y comunidades “proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial”¹⁸ –PDRET–.

Si bien lo anterior resulta innovador, en la medida en que reconoce como actores para la gestión de sus territorios a organizaciones sociales y comunidades, no se establecen mecanismos para regular o revertir las correlaciones de fuerza desiguales que existen entre actores privados, como el empresariado y algunos gremios del agro, y el campesinado y las comunidades en diversos territorios del país. De igual manera, se desconocen las dinámicas del conflicto armado presentes en los territorios, que condicionan y limitan la participación activa e igualitaria de comunidades y organizaciones sociales. En esa medida, el ordenamiento del territorio seguirá siendo producto de imposiciones de intereses particulares y no una decisión participativa de todos los actores en un territorio.

Lo anterior resulta coherente con lo dispuesto por la LOOT, en el sentido que la convergencia de actores y de entes territoriales se configura como uno de los objetivos fundamentales del modelo de ordenamiento territorial propuesto. Esto, en tanto se considera que la economía rural alcanza sus óptimos económicos y sociales a través de las dinámicas de encadenamientos productivos, las economías de escala y aglomeración, y en la inclusión de las economías locales a las dinámicas económicas más fuertes y competitivas.

Es importante destacar que si bien la LOOT parte del reconocimiento de la diversidad de los territorios nacionales (“El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana”¹⁹), este reconocimiento está orientado a identificar y acentuar los énfasis productivos y recursos naturales susceptibles de explotación en función de las ventajas competitivas y comparativas de cada uno de los territorios. Paralelo a esto, pone el acento en la creación de mecanismos y estrategias que permitan la

18 Ver artículo 18 del Proyecto de ley de desarrollo rural.

19 Ver artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Principios Rectores del Ordenamiento Territorial.

convergencia de distintas entidades territoriales en una apuesta por la intensificación de dinámicas productivas y competitivas, a través de la producción de economías de escala, la generación de sinergias y alianzas competitivas, la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, entre otros. En este sentido, son reiterados como objetivos de las alianzas entre entidades territoriales la ejecución de obras ‘de interés común’, de obras del ámbito regional, de proyectos estratégicos de desarrollo territorial y de programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la materialización de lo anterior, se permite la creación de asociaciones entre departamentos, entre distritos especiales, asociaciones de municipios y entre áreas metropolitanas. De igual manera, se prescribe la creación de Provincias Administrativas y de Planificación, entre dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, y de Regiones de planeación y gestión (entendidas como instancias de asociación de entidades territoriales que “permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales.”²⁰). También se plantea la posibilidad de realizar convenios entre la Nación y las entidades territoriales para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial y de programas del Plan Nacional de Desarrollo, a través de la figura de los Convenios Plan.

De esta manera, la disposición consignada en la Constitución de 1991 sobre el fortalecimiento de esquemas de planeación regional para el desarrollo económico, social y administrativo, sólo fue desarrollada, legalmente, 10 años después. Junto a la nueva reforma al Sistema General de Regalías, que permite al Gobierno Nacional centralizar estos recursos, existe una norma legal que obliga destinar los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional a las regiones que hayan desarrollado niveles asociativos y a su vez a aquellas que hayan suscrito Contratos Plan con la Nación. A pesar de que se fomenten diversos tipos de alianzas, de orden local, regional y nacional, la disposición de los recursos está en manos del Gobierno central, por lo cual los criterios que definen su manejo e inversión también obedecen a lo priorizado a este nivel, de manera particular en relación a grandes proyectos de inversión y urbanización. Podría hablarse entonces de un proceso de centralización de los recursos y de las definiciones de inversión, que guían los procesos de búsqueda de complementariedad en la ejecución y planeación de proyectos específicos. (ONP – Año II, 2012: 50-53)

En el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural se alude a mayores niveles de descentralización en la toma de decisiones políticas respecto del ordenamiento y vocación de los territorios, con el fin de potenciar lógicas de productividad más eficientes, de acuerdo a las ventajas competitivas con las que éstos cuentan. Lo anterior, acompañado de la participación de los actores locales en la configuración de modelos de ordenamiento y productividad, y del establecimiento de alianzas entre estos mismos actores. Esto implica pensar una lógica de ordenamiento “de abajo hacia arriba” ya que, como lo plantea el proyecto de Ley, es desde el escenario local, en un espacio de

20 Ver artículo 19 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

discusión entre varios actores, que se definen los PDRET. Sin embargo, en concordancia con lo dispuesto en la LOOT, estas iniciativas locales deben enmarcarse dentro de los lineamientos que el Gobierno Nacional estime pertinente estimular en determinadas regiones del país.

En este sentido, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura, definirá la metodología, lineamientos, criterios y parámetros necesarios para la financiación de los PDRET²¹, además de que debe adoptar una Estrategia para el Ordenamiento de la Propiedad y Uso de las Tierras Rurales²². De esta manera, también se cruza una lógica de ordenamiento de los territorios “de arriba hacia abajo” que tiene, en últimas, mayor capacidad de decisión y definición. A pesar de que se plantee como objetivo general de los PDRET la definición local de la vocación productiva de los territorios, también propone unos contenidos a dichos proyectos, dentro de los cuales se contempla el siguiente: “promoción y fortalecimiento de cadenas productivas, organización y desarrollo empresarial de los pequeños y medianos productores, estímulo a los esquemas de asociación y alianzas entre productores, fortalecimiento de las actividades de transformación agroindustrial, agregación de valor y de comercialización interna y externa”.

Mecanismos dirigidos a materializar el ordenamiento territorial desde el desarrollo rural

El órgano rector de la política de adecuación de tierras será el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, la cual determinará la política y los instrumentos de apoyo de adecuación de tierras²³. El Proyecto de Ley de Desarrollo Rural propone otros mecanismos y figuras orientadas a proponer y liderar el ordenamiento territorial, dentro de los cuales contempla los Distritos de Adecuación de Tierras –DAT–.

Los DAT delimitan zonas para el desarrollo de obras de adecuación y avanzan en proponer unidades de intervención territorial que materializan el modelo que desde el nivel nacional se busca agenciar. Resulta preocupante que los DAT se definan como servicios públicos no esenciales, que serán administrados por alianzas público-privadas pero financiados con recursos públicos. Además, para la implementación de los DAT, se faculta al INCODER para ‘declarar la utilidad pública e interés social’ con el fin de permitir la adquisición y expropiación de tierras de inmuebles rurales, franjas de terreno, derechos y mejoras de propiedad privada.

Por otro lado, los procedimientos agrarios dirigidos a clarificar y formalizar la propiedad de la tierra están abocados a la configuración de un ambiente estable y atractivo para la inversión privada, que garanticen las condiciones necesarias en términos de seguridad jurídica. Dentro de este marco se ubica la política de formalización de la propiedad rural, con el fin de sanear y aclarar la relación que tienen los pobladores rurales con los territorios y determinar la cantidad, ubicación y delimitación de los

21 Ver artículo 16 del Proyecto de ley de Desarrollo Rural.

22 Ver artículo 127 del Proyecto de ley de Desarrollo Rural.

23 Ver artículo 103. Órgano rector de la política de adecuación de tierras. Proyecto de ley de desarrollo rural.

baldíos de la Nación. De esta manera, es posible garantizar transacciones económicas más fluidas sobre los territorios rurales.

Si bien la formalización de la tenencia de la tierra en los territorios rurales es una deuda histórica del Estado colombiano para con los habitantes del campo y quienes en éste invierten, en el actual contexto de promoción de la confianza inversionista, del fenómeno mundial de acaparamiento y extranjerización de tierras y de la persistencia del conflicto armado, entre otros fenómenos que están ocurriendo en el escenario rural colombiano, resulta pertinente preguntar si esta política realmente apunta a satisfacer los intereses de los sectores sociales populares que viven en las zonas rurales del país.

Aún con los cambios que propone para el mundo de lo rural, el proyecto de Ley de Desarrollo Rural se queda corto con respecto a algunos aspectos que se requieren para implementar un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial. El vacío más notorio tiene que ver con que se sigue consolidando la misma institucionalidad pública para el campo, sin transformar la cultura que ha predominado y caracterizado a esas instituciones. Por ejemplo, resulta muy contradictorio que un proyecto que pretende acciones integrales en los territorios siga compartimentando de manera sectorial las carteras de los ministerios, con lo cual impide acciones realmente coordinadas en los territorios y que respondan a una misma orientación.

Formalización de la propiedad, nueva institucionalidad y alianzas público-privadas

Como parte del mapa legal del proceso de formalización de la propiedad, la Ley de bienes muebles e inmuebles (Ley 1561 de 2012), “por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”, define un proceso especial para otorgar títulos de propiedad a quien no lo tenga pero demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural. Esto, como parte de la estrategia del actual gobierno de definir reglas de juego claras para la negociación de bienes, de procesos de clarificación de la propiedad y de saneamiento de las relaciones de tenencia, ocupación y propiedad.

Esta ley determina que quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF)²⁴. Para casos de usurpación territorial o de ventas forzadas, las cuales han tenido que hacer muchos pequeños propietarios, los tiempos establecidos resultan muy cortos para demostrar la posesión sobre inmuebles rurales. No obstante, es necesario destacar que la ley es enfática en señalar que aquellos predios objeto de despojo por el conflicto armado no podrán ser amparados por esta ley.

24 Ver Artículo 3, Ley 1561 de 2012.

Las drásticas transformaciones contempladas dentro del ordenamiento territorial del país requieren de un andamiaje institucional como soporte, que permita realizar rápidas transacciones en relación a la propiedad de la tierra y la definición de los usos del suelo. En este sentido, destacamos la creación de nuevas instituciones a través de la Reforma al Estado, pero también las que se definen en la reforma a la Ley 99 de 1993.

La propuesta de reforma a la Ley 99 de 1993 implica definir una nueva institucionalidad que ofrezca mayor claridad a la administración del territorio a través de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–. Entre las nuevas instituciones se destacan los *Consejos Regionales Asesores de Ambiente y Competitividad* que buscan involucrar al sector económico en la administración del territorio; en esencia, se persigue con esta instancia constituir un órgano que permita pensar el territorio desde una dimensión productiva y dinamice la coordinación entre las CAR y las comunidades indígenas y afro.

En las CAR habrá participación de un representante del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con lo cual se garantiza la orientación desde el Gobierno central en términos de la planificación del territorio. Las CAR asumen también el papel de generar toda la información sobre los territorios, la cual termina siendo centralizada por el Ministerio de Medio Ambiente. Además, a través de esta reforma, se define un sentido más amplio de la planeación, pues obliga a que la formulación de los planes de acción y de gestión ambiental regional se defina a 12 años.

Respecto a disposiciones de tipo ambiental, la reforma plantea algunas medidas como: dar un tratamiento diferenciado al tema ambiental en los espacios urbanos (son considerados como centros urbanos aquellos que superen los 2.500.000 habitantes, a diferencia de lo estipulado anteriormente de 1.000.000 de habitantes); dota de mayor flexibilidad el tema del resarcimiento del daño, pues no obliga a que se haga en el mismo territorio donde se ocasionó (por ejemplo, podrían haber compensaciones ambientales en cualquier territorio de las cuencas hidrográficas); se aumenta el porcentaje de lo que del impuesto predial se destina a la protección del ambiente, pero al mismo tiempo se reduce del 10% al 8% lo destinado del impuesto de automotores al control del impacto de emisiones; finalmente, se elimina el sentido de **prioritario** que antes se establecía para proyectos de inversión en protección del ambiente, con lo cual se le da mayor flexibilidad al gasto y se desdénia la responsabilidad frente a este tema.

En el marco de lo dispuesto en el PND en relación a los apoyos transversales a la competitividad, las alianzas público-privadas se destacan como un mecanismo importante para la estrategia de desarrollo del actual gobierno.

“Para que un país sea competitivo debe contar con un conjunto de apoyos transversales a la competitividad tales como: (i) un ambiente de negocios sencillo y predecible con reglas de juego claras que incentiven la generación y el desarrollo de negocios. (ii) un fácil acceso a un sistema financiero competitivo y profundo, y (iii) unas alianzas público-privadas sólidas. Se evidencia que en Colombia la participación del sector

privado en la financiación y desarrollo de la infraestructura pública económica y social aún es escasa. Lo anterior debido a: (i) la deficiente estructuración de proyectos, (ii) la debilidad del marco normativo que reglamenta los proyectos, (iii) la debilidad institucional en diversos sectores, y (iv) la falta de incentivos adecuados que permitan vincular inversionistas de largo plazo que presenten un servicio de calidad.” (Art. 10. PND, 2010).

Proyectos priorizados a través de Regalías y Programa Nacional de Infraestructura

Regalías

La reforma al Régimen de Regalías implica la recentralización de los recursos provenientes de las regalías a través de la eliminación directa de su administración por parte de los entes territoriales productores y la constitución de fondos administrados por entes colegiados cuya composición mayoritaria está en cabeza del Gobierno Nacional. Asimismo, los criterios de priorización para la inversión de estos recursos están orientados hacia proyectos de gran escala como las locomotoras, particularmente en infraestructura. (ONP – Año II, 2012: 38)

El grueso de proyectos priorizados²⁵ están asociados con: Modernización agrícola (tecnificación ganadera y pesquera), reforestación (desarrollo de industria maderera, producción forestal sostenible); Agroindustria (parques agroindustriales, caficultura competente, distritos de riego, fortalecimiento de la productividad y competitividad de la cadena cacao); Desarrollo ambiental productivo (conectividades ecosistémicas, conservación y ordenamiento ambiental, clúster de bienes y servicios ambientales); Desarrollo infraestructural (planes viales, recuperación de navegabilidad, puertos, corredores férreos, plataformas logísticas, centrales eléctricas, interconexión eléctrica, Sistema Integrado de plataforma logística para el Comercio, Promoción de zonas francas); Desarrollo y fortalecimiento institucional; Ecoturismo (paisaje cultural cafetero –integra varios elementos-, Desarrollo y mejoramiento de parques orientados al mejoramiento de la oferta turística, el desarrollo del Sector Empresarial y Turismo); Militarización territorial (Ampliación, fortalecimiento, permanencia y sostenibilidad de la fuerza pública en la región pacífico; Plan integral de seguridad para la región centro oriente); y Ordenamiento territorial (Planificación y ordenación de cuencas hidrográficas, planes de agua).

Aunque existen algunos proyectos relacionados con el escenario de innovación, ciencia y tecnología, en general no se ve privilegiado porque no ocupan un lugar importante. Tampoco se ve privilegiado el componente social, pues los proyectos están pensados más desde una lógica de desarrollo económico y de ordenamiento territorial, que dejan en un segundo plano a aquellos asociados a salud, educación y servicios públicos básicos. El eje de ordenamiento territorial, especialmente aquel pensado

25 Para una información más detallada sobre los proyectos priorizados a través de las Regalías en cada una de las regiones del ONP, ver el Anexo 1 del Documento sobre Política Pública Estatal del primer semestre del año 3, compilado en el CD.

desde el manejo de las cuencas hídricas, ocupa un lugar estratégico en la primera fase de proyectos financiados a través del nuevo sistema general de regalías.

De acuerdo a lo anterior, a través de los recursos provenientes de las regalías, se priorizara, desde el Gobierno Nacional, la inversión en proyectos regionales que viabilizan un desarrollo basado en la agroindustria, los servicios ambientales e infraestructura, en coherencia con el modelo de reprimarización económica. Mientras tanto, los compromisos del Estado frente al desarrollo científico-técnico del país y aquellos relacionados con la cuestión social quedan una vez más sujetos a una intervención residual, compensatoria y superficial.

Programa Nacional de Infraestructura

La infraestructura se ha destacado dentro de la estrategia de desarrollo del actual gobierno al ser constituida como una de las locomotoras de desarrollo, pero además porque es posible ver que a través de todos los mecanismos legales contemplados anteriormente se busca canalizar recursos de inversión privada hacia este sector.

Lo anterior está relacionado con los objetivos de internacionalización de la economía en el sentido de que, en el corto y mediano plazo, se pretende atenderlos fundamentalmente a través del fortalecimiento de la infraestructura vial y el aprovechamiento de la posición geoestratégica del país. Al contar con restricciones fiscales, el Estado colombiano requiere de un modelo que logre atraer capitales privados para financiar la columna vertebral de la red vial principal, frente a lo cual las concesiones representan instrumentos ideales. (Benavides, 2010a: 281. En: ONP – Año I, 2012: 222)

Buena parte de las obras de infraestructura propuestas por la actual administración están pensadas en términos de corredores que dinamizan la extracción de recursos naturales mineros y energéticos. No se trata de estigmatizar per sé el desarrollo infraestructural, pero sí de problematizar las verdaderas intenciones de la propuesta; ¿realmente se piensa en función de satisfacer necesidades de movilidad del grueso de la población, especialmente la que vive en las zonas rurales del país, del pequeño productor, o está concebida más en el sentido de garantizar unos corredores de explotación y extracción de los recursos para su exportación?

En el marco de la apuesta por el fortalecimiento de un modelo de desarrollo soportado en la dinámica de la reprimarización económica, el gobierno de Santos, en concordancia con lo establecido por el gobierno de Uribe²⁶, ha impulsado una agresiva agenda infraestructural que tiene entre sus propósitos construir unos corredores de conectividad que garanticen la integración del centro y sur del país con el resto de sus puntos cardinales. El Gobierno Nacional, en cabeza tanto del Ministro de Transporte como del director de la recién creada Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, han promovido un discurso desarrollista que busca dotar de legitimidad a esta agenda.

Al decir del presidente de la ANI, Luis Fernando Andrade Moreno, “Colombia tiene un rezago vial que le resta competitividad en plena era de los Tratados de Libre

26 La agenda infraestructural del gobierno de Uribe se puede encontrar en documentos como la agenda Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional de Desarrollo (tanto el de 2002-2006, como el de 2006-2010). Es necesario mencionar que su estrategia de desarrollo infraestructural se inscribe, en buena medida, en el marco de los planes y programas establecidos en la Iniciativa Infraestructural Sudamericana IIRSA.

Comercio, TLC. Tampoco cuenta con un sistema ferroviario para atender el gigantesco movimiento de carga de importación y exportación que se le viene encima al país. (...) Vamos a acelerar la construcción de dobles calzadas. Este año esperamos que nuestros concesionarios construyan más de 250 kilómetros. Colombia en toda su historia –con corte al 2010– apenas había construido 800 kilómetros de doble calzada. Y en el 2011 se construyeron 90. Para este año se prevé tener 250 kilómetros adicionales y esperamos cerrar el cuatrienio con más del doble de lo que había. Es decir, con 1.800 kilómetros de ese tipo de carreteras. (...) Vamos a lanzar en septiembre la cuarta generación de concesiones que involucra inversiones por \$40 billones, y que básicamente apunta a resolver los principales problemas de infraestructura vial en Colombia”²⁷.

La ANI presentó seis nuevos grupos de proyectos viales a concesionar, con los cuales pretende alcanzar la meta de 6.000 nuevos kilómetros concesionados hasta 2013. Se tienen las siguientes cifras:

- Número de concesiones actuales (carretero): 25/ Km concesionados, Origen-destino 5.800 km
- Km construidos doble calzada: 875 km/. Km en operación doble calzada 670 km

A continuación se presentan las metas de inversión para las concesiones viales actualmente a cargo de la ANI.

Tabla 3. Metas de inversión para las concesiones viales

Concesión	2011	2012	2013	2014
Ruta del Sol Sector 1	45,440	557,099	636,166	339,894
Ruta del Sol Sector 2	-	287,018	248,749	588,387
Ruta del Sol Sector 3	-	412,751	725,164	567,817
Transversal de las Américas	-	507,085	678,493	449,948
Bogotá - Villavicencio	28,305	250,786	269,468	306,831
Córdoba - Sucre	213,385	91,856	64,971	69,452
Ruta Caribe	83,633	291,327	101,194	93,326
Bogotá - Girardot	22,045	132,268	159,823	-
Rumichaca - Pasto - Chachagüí	90,321	195,439	-	-
Siberia - La Punta - El Vino	28,456	356,412	202,749	-
Otros proyectos	394,497	439,974	225,128	93,326
Subtotal CAPEX Proyectos Actuales	906,083	3,522,015	3,311,906	2,508,982

En lo concerniente a la Ruta del Sol, es necesario destacar que, contemplados sus tres sectores, es la que ocupa el grueso de la inversión planteada a 2014 por la ANI, y es la que a la fecha constituye el mayor número de concesiones vigentes.

En el modo Portuario, los proyectos priorizados incluyen el drenaje del segundo canal del Puerto de Cartagena (19 metros) y el drenaje del Puerto de Buenaventura. En el modo aéreo, para el año 2013 se tiene priorizado el trabajo en los aeropuertos

27 Ver: <http://www.inco.gov.co/CMS/ENTREVISTA-PARA-EL-PERIODICO-EL-PAIS.news>, consultado el 16 de Julio de 2012.

de Barranquilla, Armenia, Neiva, Popayán y Cartago. En el modo férreo, se pretende ampliar la red actual, pasando de 625 kilómetros en concesión a 1,378 kilómetros, la cual está pensada principalmente para transporte de carga (el grueso de la estrategia férrea se concentra en la conexión Centro-Caribe del país, dirigida a los puertos de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta o Dibulla, lugares que constituyen plataformas importantes para la exportación del carbón).

Política minera

El Código de Minas (Ley 685 de 2001) fue modificado por la Ley 1382 de 2010, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-366 de 2011, entre otras cosas, porque frente a esta Ley no se realizó el respectivo proceso de consulta previa a las comunidades étnicas. La Corte señaló que, para evitar mayores perjuicios, esta Ley se mantendría vigente hasta el 11 de mayo de 2013, fecha para la cual, de no haber una nueva regulación, el Código de Minas anterior recobraría su vigencia. El gobierno de Juan Manuel Santos diseñó una propuesta de reforma al Código de Minas, la cual a tres meses de que la Ley 1382 perdiera su vigencia aún se encontraba en procesos de consulta previa. Cumplido el término sin que el Gobierno Nacional hubiera presentado de manera oportuna la propuesta al Congreso de la República, entra de nuevo a aplicarse, de manera integral, la Ley 685 de 2001.

Según muchos expertos, la reforma construida por el Gobierno contempla modificaciones de forma al ejercicio de las actividades mineras en el país, pero no un cambio de fondo de la política minera. Se enfoca en proponer nuevos delitos en contra del ejercicio de la minería ilegal, en el marco de la discusión que se dio ante la opinión pública durante el 2012 en la cual se denunciaba la participación de diferentes actores armados en el negocio que de esta actividad se deriva. Con esto, también se llevó al señalamiento y estigmatización de muchas comunidades que tradicionalmente se han dedicado a la minería artesanal o como actividad económica de subsistencia.

Tanto la reforma construida como el Código de Minas se inclinan a favorecer la inversión de grandes capitales en la exploración y explotación minera, sin considerar los daños ambientales, sociales y económicos generados, ni su verdadero aporte a las regalías que dejan estas actividades en el país. Incluso, con la reforma se lograban algunos avances en términos ambientales. Sin embargo, más allá de las cuestiones procedimentales, los cuestionamientos de fondo a la política minera en el país están relacionados con los aspectos inequitativos e ineficientes que la constituyen de manera estructural.

Debilidad institucional y normativa

Uno de los aspectos más importantes refiere a la debilidad de la regulación y la institucionalidad ambiental para atender los impactos de la minería. Desde hace mucho tiempo, la legislación minera ha venido flexibilizando cada vez más la normatividad

ambiental y paralelamente asumiendo la regulación de diferentes aspectos para los cuales ya existían legislaciones más especializadas, con lo cual se plantean mayores riesgos para la destrucción de los recursos naturales y de los ecosistemas.

En muchos casos, la minería, tanto a cielo abierto como subterránea, legal e ilegal, se desarrolla en ecosistemas estratégicos para la conservación ambiental, como páramos, bosques, humedales, ríos, zonas de inundación, selvas, zonas de nacimiento de aguas y de recargas de acuíferos, entre otros, afectando importantes áreas para la conservación ambiental y la vida de los habitantes de los territorios. Además de que no existe un control riguroso por parte de las entidades mineras, ambientales y territoriales sobre los graves impactos y daños que generan la exploración y explotación minera, por ser consideradas de “utilidad pública e interés social” están generando diversos conflictos en muchas regiones del país, pues este tipo de actividades son privilegiadas por encima de los derechos fundamentales de las comunidades, desconociendo la jerarquía de derechos prevista en el ordenamiento jurídico. (Negrete, 2013: 23)

En gran medida, la debilidad de la regulación e institucionalidad minera y ambiental obedece a la flexibilidad de los procedimientos de solicitud y concesión de licencias y títulos para la explotación minera, que no cuenta con criterios que permitan definir, con rigor técnico y jurídico, la entidad o persona más idónea para la explotación del recurso de acuerdo a su capacidad, experiencia, manejo ambiental, etc. Por el contrario, se guían por el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, con lo cual la concesión se entrega a quien primero la solicite, así se trate de una persona que por primera vez trabaja en la minería. Las áreas estratégicas mineras representan una excepción, pues el Código de Minas estipula que para su adjudicación se debe contar con un proceso de selección objetiva, pero que aún no cuenta con suficiente desarrollo. (Negrete, 2013: 23)

“A finales de diciembre de 2012, en Colombia habían sido suscritos 9.400 títulos mineros, cubriendo 5,6 millones de hectáreas. De estos, 3.760 están en explotación y abarcan cerca de 2,1 millones de hectáreas, un área cercana al 1,8 por ciento del territorio nacional. Se estima que en la actualidad existen más de diecinueve mil (19.000) solicitudes mineras por resolver, que sumados a las otorgadas y a las declaradas áreas estratégicas mineras en el Amazonas (Departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada) y el Pacífico (Departamento de Chocó -Riosucio, Juradó, Carmen del Darién-) que, según la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, suman una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas, se puede señalar que en el país las áreas con interés minero abarcan cerca de cuarenta (40) millones de hectáreas de las ciento catorce (114) millones de hectáreas que conforman el territorio continental.” (Negrete, 2013: 24)

En un país como Colombia, que cuenta con la mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del planeta, el que más de una tercera parte del territorio colombiano esté dispuesto y pensado para el desarrollo minero representan una gran preocupación. Más

aún cuando las actividades mineras se están desarrollando sin garantizar el derecho fundamental a la participación comunitaria, así como el de otras entidades del Estado de orden regional y local, e implican, en un alto porcentaje, la vulneración de derechos fundamentales y colectivos. (Negrete, 2013: 24-25)

Como parte de la flexibilidad normativa y de regulación, la exploración de minas no requiere de licencia ambiental sino de la aplicación de guías minero-ambientales y de la obtención previa de permisos ambientales. De esta manera, pueden realizarse por varios años actividades exploratorias que implican también impactos en los territorios, a través de la construcción de vías de acceso, pozos exploratorios, tala, uso del agua, generación de residuos sólidos, transporte de maquinaria pesada, entre otras. Al mismo tiempo, la aplicación de estas guías y el otorgamiento de permisos ambientales no prevén mecanismos de participación de las comunidades. (Negrete, 2013: 39)

La falta de límites que caracteriza al otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales expresa la ausencia de una perspectiva de planeación y ordenamiento del territorio por parte del Gobierno Nacional, que sea consecuente con las características ambientales y ecosistémicas de los territorios, así como respetuosa de la construcción de diversas identidades y procesos sociales y culturales que se dan en ámbitos locales. Por el contrario, se está ordenando de hecho el territorio colombiano, lo cual involucra relaciones de poder inequitativas e injustas que garantizan el predominio de los intereses particulares de ciertos sectores y actores dominantes de la sociedad. Este tipo de ordenamiento abre las puertas a nuevas formas de desplazamiento de las comunidades y, por tanto, a la vulneración de sus derechos fundamentales²⁸. La declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera hace más riesgosa esta situación:

La declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera, efectuada a través del artículo 13 del Código de Minas, como se expresó, ha conllevado a que los propietarios, a quienes ni siquiera se les comunica la existencia de solicitudes de titulación minera sobre sus predios, se vean abocados a vender sus propiedades o ser expropiados, generándose por estas razones desplazamiento de personas y de comunidades organizadas, vulnerándoseles sus derechos fundamentales. Adicionalmente, esta declaratoria privilegia el desarrollo de actividades mineras sobre otras que no tienen tal carácter y se genera un evidente cambio de uso del suelo, con las consecuentes afectaciones ambientales. (Negrete, 2013: 43)

Este tipo de situaciones corresponden también a un marco global de discusión en el cual son evidentes las diferencias entre diversas visiones sobre la naturaleza y lo ambiental, donde se destacan nuevos discursos caracterizados por la persistencia y permanencia de perspectivas, actividades y acciones depredadoras y contaminadoras que, a partir de exclusiones, discriminaciones y racismos ambientales, contribuyen de manera significativa en el incremento inusitado de los “desplazamientos ambientales”²⁹ como fruto de las consecuencias negativas de proyectos, obras o actividades que

28 Uno de los derechos fundamentales que abiertamente se ve vulnerado, es el de la consulta previa con comunidades étnicas.

29 “Los desplazados ambientales en Colombia y América Latina son, en su mayoría, la consecuencia previsible del desarrollo inadecuado de proyectos, obras o actividades productivas y de desarrollo que sin cumplir los requisitos ambientales, impactan en los ecosistemas y el ambiente en general, obligando a personas, familias y comunidades enteras a salir, migrar o desplazarse forzosamente de sus tierras y territorios por conflictos y problemáticas ambientales (por construcción de represas, actividades mineras, de hidrocarburos y agrocombustibles, construcción de obras de infraestructura, etc.) las que, generando degradación y contaminación ambiental de diverso orden, atentan contra la vida, la propiedad y los derechos de los afectados (quienes paradójicamente son los dueños de tierras, territorios o recursos naturales) y quienes terminan asumiendo las consecuencias de tales prácticas que buscan apropiarse de esas riquezas.” (Mesa, 2012)

ponen en peligro a los pueblos, comunidades y grupos humanos para la pervivencia y permanencia con dignidad en sus territorios. (Mesa, 2012)

Conflictos potenciados por el modelo minero implementado³⁰

La declaratoria de utilidad pública e interés social de las actividades mineras también puede generar tensiones relacionadas con el proceso de restitución de tierras y en términos de la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria de distintas comunidades. En el primer caso, puede darse la situación en la cual se solicite la restitución de un predio despojado años atrás, pero que ahora esté dispuesto para la exploración y explotación minera, prevaleciendo la minería sobre los derechos de las víctimas. Al mismo tiempo, al privilegiar las actividades mineras sobre la producción agroalimentaria también se generan disputas por la tierra con muchas comunidades campesinas dedicadas a este tipo de producción. Con mayor razón si se tiene en cuenta que, según el experto Julio Fierro, los suelos más aptos para la minería en el país están ubicados en la zona andina, la cual es un área fundamental para la producción alimentaria y a su vez donde predominan los mejores suelos del mundo en términos agroecológicos.

También encontramos conflictos mineros potenciados por el actual modelo fomentado en el país, el cual está relacionado con la contradicción entre propiedad del suelo y la concesión del subsuelo. Al considerarse el subsuelo como propiedad de la Nación, su concesión queda bajo discreción del Estado, el cual a través de la política minera del país ha demostrado ser más proclive al favorecimiento de los intereses privados de grandes capitales. La valoración que se hace del subsuelo debe trascender la minería y los hidrocarburos e incluir el geo-ecosistema, con lo cual se comprendería al subsuelo “como parte del ciclo de materia y energía del cual depende el flujo de nutrientes, de agua y que se relaciona con el microclima”. (Cabrera y Fierro, 2012: 120)

En este sentido, se cuenta con un mecanismo más para viabilizar y garantizar los intereses privados de grandes empresas mineras, los cuales se guían por el afán del lucro, por encima de los derechos fundamentales de las comunidades que ven afectados sus territorios. “La Ley 685 de 2001, cuyo borrador fue elaborado por abogados mineros y en cuyos debates en el Congreso influyeron las empresas a través del lobby y la presión de sus gremios, incluyó artículos que blindaron al sector frente a derechos establecidos en la Carta Política, como los derechos a un ambiente sano, a la vida, al trabajo, y los avances contenidos en las leyes que la reglamentaron durante la década de los noventa. (...) el Código de Minas traslapó, invalidó y neutralizó artículos de otras leyes, para crear una normatividad proclive al sector privado...” (Pardo, 2013: 201)

La huella ambiental que la minería a gran escala genera, está directamente relacionada con el modelo económico reprimarizador y extractivista, que no cuenta con un debido control por parte de instituciones ambientales fuertes que protejan y conserven el medio ambiente y los derechos ambientales, sociales, políticos, culturales y económicos de las comunidades. “Más del 99% de la producción de oro y el 92%

30 Para un análisis más detallado sobre los conflictos minero-energéticos identificados en el ONP, remitimos al lector a los textos editados por Planeta Paz (2012, 2013) “Actores y dinámicas de la conflictividad territorial. Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia” y “Prácticas populares de transformación de conflictos. Experiencias de articulación en cuatro regiones de Colombia” correspondientes al año I y II respectivamente.

de la de carbón son exportados sin generar encadenamientos productivos, lo cual convierte al país en un exportador neto de materias primas y en un acumulador de residuos contaminantes, lo que favorece la reproducción de injusticia ecológica por la generación de dis-externalidades.” (Cabrera y Fierro, 2012: 119)

El verdadero aporte de las regalías e impuestos de la actividad minera

A pesar de las regalías e impuestos generados por la minería, los estudios realizados por los economistas Guillermo Rudas y Jorge Enrique Espitia demuestran “que la tasa de tributación efectiva de la gran minería es mínima, y que su aporte a las regalías se neutraliza por su deducción de los impuestos”. Al mismo tiempo, se ha podido evidenciar que las condiciones de vida de la población ubicada en áreas de influencia minera resultan ser peores que antes de haberse desarrollado actividades extractivas, y que los conflictos generados (desplazamientos, impactos ambientales y sociales, etc.) no se compensan con los recursos percibidos por la explotación de recursos naturales no renovables –RNNR–. (Pardo, 2013: 205) Uno de los ejemplos que más ha llamado la atención ante la opinión pública es el del municipio de Montelíbano, en donde la empresa Cerromatoso se encuentra realizando actividades de explotación de ferromniquel; esta empresa ha sido cuestionada por las irregularidades encontradas en los contratos de concesión, y también porque representa un municipio con altos índices de pobreza y violencia.

Es posible ver entonces que la política minera del país está orientada fundamentalmente por intereses privados de grandes capitales, que evidencian también una visión de “desarrollo” que subordina lo social, ambiental, cultural y político a lo económico.

“Al privilegiar la dimensión económica de la minería se subordinaron los demás aspectos del desarrollo integral a los “beneficios” de la inversión extranjera, a los montos de explotación y exportaciones, a los ingresos del Estado y afán de lucro de los particulares, que si bien es legítimo, de ninguna manera puede suplantar el interés general de los propietarios de los RNNR. En un nuevo escenario, son tan importantes estos indicadores como la sostenibilidad ambiental, la biodiversidad y sus fuentes hídricas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y las tasas de analfabetismo, salud y el bienestar de la comunidad. De manera que el Estado, así con la misma prestancia con que informa al país sobre los “beneficios” económicos de la gran minería, igual debe hacer públicos y con la misma regularidad las estadísticas ambientales y sociales. Y desarrollo armónico significa que todas sus dimensiones avanzan simultáneamente y en la misma dirección, sin que las dimensiones ambiental y social se sacrifiquen por el interés rentístico del Estado y el afán de lucro de las grandes empresas.” (Pardo, 2013: 201)

Estrategia de militarización y consolidación territorial

El Plan Nacional de Consolidación y la posterior Política de Consolidación y Recuperación Territorial –PCRT–, han focalizado zonas del país en las que se espera poder adelantar secuencialmente cuatro fases básicas que conduzcan a un “ambiente sostenible de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las institucionales democráticas”. (Presidencia de la República, 2009: 2) A saber, el alistamiento, la recuperación, el desarrollo económico y la estabilización acompañada de cohesión social. Estas cuatro etapas están atravesadas por los componentes contrainsurgente, antinarcóticos y de desarrollo regional y social que han caracterizado la focalización de las zonas de consolidación. Dado el carácter secuencial de esta política, es posible identificar las raíces del carácter marcadamente belicista que hasta ahora han tenido las acciones estatales en las zonas de consolidación.

Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial

El Gobierno de Santos anunció el lanzamiento de la Nueva Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial en el marco de la sexta jornada de los Acuerdos para la Prosperidad, llevada a cabo el 18 de septiembre de 2010 en el municipio de San Vicente del Caguán, en el departamento de Caquetá. Esta política busca “Integrar a la vida económica y social del país las regiones de la periferia que han sido la principal fuente de violencia; garantizar la protección y el respeto de los derechos en todo el territorio nacional; y establecer una efectiva presencia institucional” (Presidencia de la República, 2011: 9). Para ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de esta política se creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial –UAECT–, por medio del Decreto 4161 de 2011.

Esta política emerge de “la revisión estratégica del Plan Nacional de Consolidación... [que permitió establecer] acuerdos interinstitucionales sobre el concepto, la identificación y solución de las principales debilidades estructurales del proceso, así como su incorporación en los temas prioritarios de la agenda Gubernamental”. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011) Los lineamientos estratégicos de los planes de consolidación están contenidos en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. De acuerdo a lo expuesto en este documento, el Gobierno Nacional enfrenta una serie de retos en materia de consolidación cuya superación requiere que en las diferentes zonas de consolidación se implementen de forma secuenciada las tres fases del Plan Nacional de Consolidación, a saber, recuperación, transición y estabilización, en el marco de una intervención compuesta por las siguientes estrategias:

- Seguridad para la consolidación.
- Acceso a la justicia.

- Desarrollo social.
- Desarrollo económico.
- Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.
- Ordenamiento territorial y derechos de propiedad.
- Gobernabilidad.
- Sistema de seguimiento y evaluación.

A partir de una revisión estratégica y de acuerdo a cuatro criterios de focalización –desarrollo, seguridad, institucionalidad y afectación por ilícitos– (Unodc, 2012: 69), la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial focaliza ocho zonas, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 4. Zonas focalizadas de consolidación – Política Consolidación y Reconstrucción Territorial 2010.

Zona focalizada	Departamento	Municipios
Catumbo	Norte de Santander	Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú.
Cordillera Central	Tolima, Valle del Cauca y Cauca.	Ataco, Chaparral, Planadas, Río Blanco, Florida, Pradera, Miranda, Corinto, Caloto, Santander de Quilichao y Toribío.
Montes de María	Bolívar y Sucre	El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas, San Onofre.
Nudo de Paramillo	Antioquia y Córdoba	Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Tarazá, Valdivia, Zaragoza, Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia y San José de Uré.
Putumayo	Putumayo	Leguízamo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez.
Región Macarena – Río Caguán	Meta y Caquetá	La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Vistahermosa, Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, La Montañita.
Nariño	Nariño	Tumaco, Leiva (proyecto especial), Rosario (proyecto especial).
Buenaventura	Valle del Cauca	Buenaventura

Fuente: Indepaz, VII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares en el 2011. P. 38 - 43

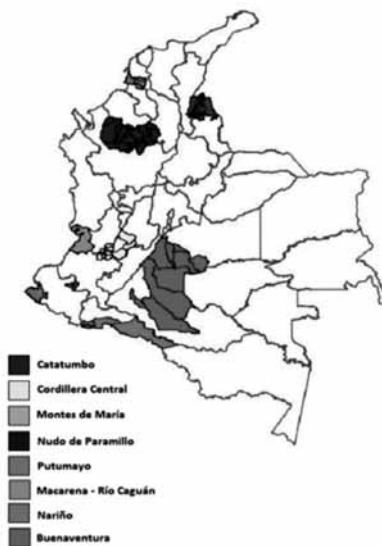
Según esta política, las zonas de consolidación enfrenta retos como los siguientes:

- Transición del control territorial militar a la seguridad ciudadana.
- Erradicación de cultivos ilícitos con lógica de consolidación.
- Fronteras.
- El fortalecimiento de la cobertura y las capacidades judiciales.
- Fortalecimiento y desarrollo de sistemas alternativos de justicia.

- Integración vial, energética y de comunicaciones.
- La vinculación del sector privado para garantizar asistencia técnica, competitividad y acceso a mercados.

Diagrama 10. Zonas de consolidación

Zonas focalizadas de consolidación Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial.	Zonas de consolidación Plan Nacional de Consolidación 2009.
Catatumbo Cordillera central Montes de María Nudo de Pramillo Putumayo Macarena- Río Caguán Nariño Buenaventura	Macarena Río Caguán Cauca Chocó Bajo Cauca antioqueño Córdoba. Cordillera Central Buenaventura Mptes de María Sierra Nevada de Santa Marta Nariño Arauca Putumayo Catatumbo



Elaboración propia con información de Indepaz, VII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares en el 2011. P. 38 - 43.



Elaboración propia con información del Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación.

Resulta pertinente preguntarse por qué el gobierno de Santos, con la PCRT, decidió modificar las zonas de consolidación focalizadas durante el gobierno de Uribe, dejando de lado municipios en los que se presentan altos niveles de confrontación armada, presencia de todos los actores armados y cultivos ilícitos como la Sierra Nevada de Santa Marta, la región de la Macarena o municipios del departamento de Arauca y Chocó.

Prevalencia del control territorial militar

“La Política Nacional de Consolidación Territorial se sustenta en la idea de que existe un vínculo fuerte entre seguridad y desarrollo, aunque la secuencialidad propuesta le otorgue prioridad a la creación de condiciones de seguridad. Por ello, se propone que en la primera etapa del proceso, la de recuperación del control estatal del territorio, se despliegue un esfuerzo militar intensivo. Gracias a éste se desplazarían o expulsarían los grupos armados que amenazan la vida y la integridad personal de los habitantes de la zona. Igualmente se desmontarían las estructuras del narcotráfico” (Fundación Ideas para la Paz, 2011:27).

A pesar de que la Política de Consolidación y Recuperación Territorial cuenta con antecedentes que se remontan unos ocho años atrás, las actuales zonas focalizadas de consolidación siguen agrupando territorios con un alto nivel de confrontación armada y de presencia de grupos al margen de la ley. De este modo, no ha sido posible cerrar la etapa de recuperación en los territorios focalizados y, si en efecto la implementación de la Política de Consolidación debe ser secuencial, no es posible esperar que se haya avanzado en materia de transición y estabilización aún.

Actualmente, en las ocho zonas de consolidación definidas en el 2010 por medio de la PCRT, se presentan altos niveles de confrontación armada al representar escenarios de las operaciones de buena parte de las Fuerzas de Tarea Conjunta de las Fuerzas Militares creadas en el marco de la estrategia Espada de Honor, formulada como respuesta a la estrategia “Renacer revolucionario de las masas” de las FARC-EP, dada a conocer en 2008. Este grupo insurgente tiene presencia en buena parte de los municipios que conforman las zonas de consolidación, y la situación es igualmente compleja en términos de la presencia de grupos paramilitares o neoparamilitares en estas zonas.

De hecho, el VII Informe de Indepaz sobre presencia de grupos narcoparamilitares³¹ señala que para el 2011 hay “un panorama de resurgimiento de la violencia con alta presencia de narco-paras en 40 de los 54 municipios escogidos en esta estrategia del gobierno nacional y de la cooperación estadounidense [Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial]. No obstante la concentración de presencia institucional, con los Centros de Coordinación y Acción Integral, y la focalización prioritaria de la lucha antidrogas, la actividad de estos grupos continúa”; respecto de las FARC-EP y el ELN anota que “La actividad de la guerrilla (...) se mantuvo en 2011 y se incrementaron los enfrentamientos en los territorios de la Política de Consolidación y Reconstruc-

31 Denominación de Indepaz.

ción Territorial, especialmente en el suroccidente, frontera con Venezuela y Caquetá. Se conjugan la mayor presencia de las fuerzas militares, con redefiniciones tácticas de las guerrillas para defender territorios y circuitos de movilidad.” (González, 2012:1)

El que los actores armados, tanto legales como ilegales, sigan haciendo presencia en las ocho zonas de consolidación contenidas en la PCRT, y que de hecho se sigan registrando altos niveles de confrontación en ellas, se constituye en una muestra fehaciente de la importancia que estos territorios tienen para los actores armados y de la poca efectividad de la política, reduciéndola incluso al componente de la seguridad, entendida ésta como el control militar del Estado en esos territorios.

La compleja situación que supone la confrontación de los actores armados en estas zonas tiene, como es de esperar, efectos notablemente negativos para la población. En 5 de las ocho zonas focalizadas de consolidación se presentaron eventos de desplazamiento masivo durante el 2011, y en 15 de los 54 municipios contenidos en estas zonas, con un total de 32 desplazamientos masivos. Adicionalmente, el 55,8% de las personas desplazadas, corresponde a personas que habitaban en las zonas de consolidación. La situación es crítica, especialmente en municipios como Caloto, Tierralta, Montelíbano o Buenaventura, en los que no sólo confluye la presencia de grupos neoparamilitares y de las FARC-EP – a excepción de Montelíbano, en donde no hace presencia las FARC-EP- sino que además allí se presentaron 9, 6, 3 y 3 eventos de desplazamiento forzado respectivamente, durante el 2011 (Codhes, 2012: 7).

En el marco de este escenario, en el cual el Estado no ha logrado el control territorial a través de la estrategia de militarización y muchas comunidades se han visto afectadas no sólo en relación a la vulneración de sus derechos sino también en términos de la ruptura del tejido social, derivado del enfoque asistencial que ha caracterizado al componente “social” de la PCRT, el Gobierno ha adelantado procesos de formalización de la propiedad en zonas en las cuales se ha presentado un gran número de despojos de tierra y que registran altos índices de concentración de la propiedad rural. Al mismo tiempo ha fomentado la constitución de Zonas de Reserva Campesina en algunos lugares que coinciden con las Zonas Focalizadas de Consolidación. Esto genera dudas respecto a si se busca estabilizar a ciertos actores en determinados territorios, de modo que ayuden a amortiguar las dinámicas del conflicto armado y por lo tanto se pueda garantizar el desarrollo de grandes proyectos productivos.

De esta manera la PCRT, acompañada de la estrategia de centralización de recursos a través de la reforma al sistema general de regalías y la lógica de ordenamiento territorial “de arriba hacia abajo”, ayuda al Gobierno Nacional a llevar a cabo una planeación integral que resguarde e impulse las locomotoras de desarrollo. Para avanzar así, en la identificación de los proyectos priorizados, según las regiones definidas en el PND, que requieren de una institucionalidad estatal “suficientemente instalada” como para que puedan ser implementados.

El TLC con Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio –TLC– con Estados Unidos representa un acuerdo de gran importancia para la política comercial del país que ha buscado durante los últimos cuatro gobiernos profundizar la inserción de la economía colombiana en el escenario internacional. Este acuerdo se suscribe teniendo como antecedentes distintos acuerdos comerciales que desde la década de los años noventa vienen ampliándose en la lógica de la conformación de crear un área de libre comercio hemisférica. Entre dichos acuerdos se encuentran aquellos suscritos con la Organización Mundial del Comercio, en su condición de país-miembro desde 1995, y el ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga), aprobada en el año 2002, la cual refiere a un sistema de preferencias arancelarias que ofrece Estados Unidos a algunos productos de exportación provenientes de países como Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, con el fin de apoyar el desarrollo económico en estos países en función de la lucha contra la droga³².

Este acuerdo de promoción comercial fue suscrito en Washington el 22 de noviembre de 2006, seguido por su aprobación por el Congreso de EEUU el 12 de octubre de 2011 y finalmente fue publicado el Decreto 9933 del 15 de mayo de 2012 mediante el cual se promulga el acuerdo, constituyéndose en requisito necesario para la entrada en vigor del tratado.

En el marco actual del desarrollo rural

Los territorios rurales proveen rentas para distintos actores de la sociedad, constituyen el escenario en el cual se recompone la estructura productiva y de propiedad en Colombia y en los cuales se configuran múltiples conflictos. En este sentido, el TLC con EEUU, entre otros proyectos, presenta expectativas para los actores de lo rural, entre los cuales inciden fuertemente grupos de poder y élites que querrán aprovechar sus potencialidades.

Teniendo como experiencia la firma del APTDEA, el cual representa un acuerdo comercial de una sola vía, la de Colombia hacia Estados Unidos, aún en este marco de favorecimiento para muchos de los productos agropecuarios colombianos, durante su vigencia hemos podido asistir a dinámicas de concentración de la propiedad de la tierra, un mayor desequilibrio en la estructura de los ingresos, el acrecentamiento de la violencia, el fortalecimiento de actores ilegales, alianzas entre legales e ilegales y la acción de muchos actores legales que han tratado de hacer ejercicios productivos interesantes y muchas veces restringidos por el tipo de estructura política del sector. Estas experiencias sumadas a aquellas internacionales como las de México, Salvador y Perú demuestran que no necesariamente un tratado de libre comercio es una garantía por sí mismo para generar mayor democracia económica, mucho menos en un país como Colombia en el cual se desarrollan múltiples conflictos.

32 A través de la aprobación del TLC con EEUU se consolida el ATPDEA ya que se garantizan indefinidamente las preferencias arancelarias que se la habían venido otorgando a Colombia en el mercado estadounidense y “se elimina el riesgo de contar con desventajas arancelarias relativas frente a competidores en el mercado estadounidense, como consecuencia de la agresiva política de negociación de acuerdos de libre comercio emprendida por dicho país desde hace algunos años. Este tipo de desventajas arancelarias solo podrá presentarse eventualmente durante el periodo de transición del Tratado en la medida en que los Estados Unidos otorguen a otros países con los que suscriba acuerdos de libre comercio en el futuro, cronogramas de desgravación más favorables que los concedidos a Colombia para los productos que no gozaban de las preferencias arancelarias.” (Garay, Barberi, Cardona, 2006: 53)

En este sentido, los manejos que se le den a este tipo de acuerdos comerciales podrían contribuir a la agudización de los conflictos de distribución, contemplando un mayor ejercicio de poder por parte de élites que quieren concentrar su control sobre los territorios y los recursos públicos para la producción; un aumento de la sospecha de las poblaciones sobre las instituciones al estimar que la estructura de la política pública que se propone no da respuesta a sus intereses, o las da parcialmente para enfrentar los efectos del tratado (como en el caso de Agro Ingreso Seguro y el desprestigio en el que cayó el Ministerio de Agricultura y sus instituciones como el Incoder); e incrementa expectativas de rentas para actores ilegales que intentarán sacar provecho de ello, caso en el cual se consolidan actores poderosos que al aumentar sus alianzas generan mayor exclusión y discriminación.

Sin duda los tratados de libre comercio pueden favorecer muchos negocios y pueden aumentar el volumen de las exportaciones, pero no necesariamente promueve mayor justicia distributiva y el reconocimiento de actores para que se puedan involucrar. De manera general, se prevén nuevos ritmos impuestos por el TLC en función de relaciones comerciales en las múltiples escalas (local, regional, nacional y global), que generarán drásticas transformaciones de las relaciones urbano-rurales, mayores flujos migratorios y nuevas formas de desplazamiento. Frente a estas sospechas es necesario mirar si los diseños de política para el sector contribuyen o no a dar unos resultados positivos.

La entrada masiva de productos agrícolas estadounidense en competencia con los productos nacionales de economía campesina plantea serios dilemas en relación a la soberanía y autonomía alimentaria del país, teniendo en cuenta la posible dependencia que podría generarse con el desarrollo del TLC en este sentido, además de generar impactos sobre la cultura alimentaria del país y sus efectos sobre la salud de un gran porcentaje de la población colombiana³³.

Patentes y propiedad intelectual

Como requisitos para la negociación y firma del TLC con EEUU, previamente se firmaron convenios que comprometían al Gobierno colombiano a regular aspectos relacionados con el tema de patentes y propiedad intelectual. Una de las normas que afanosamente aprobó el Congreso de la República para que el gobierno de Obama avalara la entrada en vigencia del TLC, corresponde a la Ley 1518 de abril de 2012 “Por medio del cual se aprueba el Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV 1991”.

El Convenio Internacional ratificado por medio de la Ley 1518, sin garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de las minorías étnicas, busca la concesión y consecuente protección de derechos de obtentor de géneros y especies vegetales estableciendo, por un lado, determinadas condiciones que no pueden cumplir las variedades nativas y criollas porque el mejoramiento genético que han realizado los

33 Para un mayor desarrollo de las afectaciones del TLC con Estados Unidos a la producción agropecuaria, revisar: GARAY, Luis Jorge; BARBERI, Fernando; CARDONA, Iván (2006). La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y Consecuencias. Torre Gráfica. Planeta Paz, Bogotá.

agricultores se basa en un enfoque y principios totalmente diferentes al que realizan los fitomejoradores modernos y, por otro, los alcances de su reconocimiento, protegiendo intereses económicos de algunos e imponiendo el uso de semillas protegidas legalmente por requerimiento de las empresas transnacionales. (Grupo Semillas, 2012).

Esta norma prohíbe la siembra, uso y multiplicación de las semillas criollas y legitima únicamente el uso de semillas extranjeras, además de promover la explotación y apropiación de recursos naturales. Tiene graves implicaciones para la agricultura y biodiversidad del país, así como para la cultura y la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria de muchas comunidades indígenas, afro y campesinas. Junto a la ley 1032 de 2003 (a través de la cual se modifica el artículo 306 del Código Penal, sobre la usurpación de los derechos de obtentores vegetales) y la Resolución 970 de 2010 (que regula y controla la producción, uso y comercialización de todas las semillas en el país) el Gobierno ha venido construyendo un marco jurídico que facilita el control de semillas por parte de las transnacionales y simultáneamente obliga a los agricultores a utilizar las semillas patentadas por estas empresas. (Grupo Semillas, 2012)

Marco legal para la Paz

El Marco Legal para la Paz constituye un instrumento legislativo fundamental para los escenarios de negociación y construcción de paz. En el documento de seguimiento a la política pública estatal del segundo año se avanzó en la construcción de un análisis al respecto. Sin embargo, resulta importante resaltar la no diferenciación de los actores del conflicto armado, lo cual permite que las alternativas contempladas sean aplicadas indistintamente bajo el criterio del Ejecutivo. Con esta situación se corre el riesgo de perder de vista el sentido histórico del conflicto armado y su relación con los conflictos sociales, políticos y económicos que se han configurado en el país.

La naturaleza anti-sistémica de las guerrillas, a diferencia de la naturaleza pro-sistémica de los paramilitares ya implica la necesidad de contemplar medidas y procedimientos particulares en el marco de una negociación con cada uno de estos actores. Independientemente de la validez del proyecto político de los grupos guerrilleros y de la distorsión ética de muchos de los medios que utilizan para sus acciones, éstos grupos constituyen una de las manifestaciones, en este caso armada, de los sectores sociales y políticos que han sido históricamente excluidos económica, social y políticamente en Colombia, con frecuencia mediante el uso sistemático de la violencia. Su praxis política y militar ha implicado históricamente el cuestionamiento de la legitimidad del Estado colombiano, de sus instituciones y del sistema de relaciones sociales que le sirve de sustento.

Por consiguiente, su naturaleza anti-sistémica ha determinado los procesos de negociación política de la paz con el gobierno, pues su éxito implica para la guerrilla, además del desarme y la desmovilización, la renuncia a un proyecto revolucionario armado, el desmonte de sus estructuras político-militares y económicas, y la aceptación

de las reglas de la democracia política. En la medida en que tienen que negociar con su enemigo público, con el “hostis” en la terminología de Carl Schmitt, sin haberlo derrotado militarmente, no pueden aspirar a mantener los recursos de poder en los que fundamentaron su actividad ilegal y clandestina. La excepcionalidad que sus acciones políticas y militares representaban para la normalidad jurídica del Estado que combatían y para el orden social, debe ser superada necesariamente en el proceso de negociación política y de reincorporación a la vida civil, y reconducida hacia el orden jurídico, social, político y económico dominante.

No sucede lo mismo con los actores pro-sistémicos, como los paramilitares en Colombia, quienes tienen el objetivo explícito de subsanar militar y políticamente las insuficiencias que perciben en un orden social, en el cual han encontrado apoyos, complicidades e, incluso, soporte institucional, y cuyo sentido comparten en rasgos generales. En este caso, el Gobierno no realiza la negociación para la reinserción a la vida política con su enemigo público, con quien lo “niega ónticamente”, sino con el amigo político, de nuevo en los términos de Schmitt, con el que comparte una misma concepción sobre la naturaleza del sistema social, a pesar de las diferencias que se puedan generar por el uso ilegal de las armas y por la comisión sistemática de delitos, incluidos los atroces.

Cuando se trata de este tipo de actores pro-sistémicos, las negociaciones políticas para la desmovilización y el desarme, deben ir acompañadas explícitamente por el desmonte total de las estructuras políticas, económicas y sociales que le sirvieron de sustento a su praxis, las cuales, por el mismo carácter pro-sistémico que define a los actores, implican una multiplicidad de mecanismos de soporte y legitimación integrados a la normalidad del orden social. Los recursos de poder con los que cuentan estos actores armados pro sistémicos están profundamente imbricados, debido a afinidades parciales o totales, con los de los actores legales. En consecuencia, su reincorporación a la vida legal no encierra en sí misma la superación de la excepcionalidad que representaban, a menos que tal superación constituya un objetivo explícito dentro de la negociación. Al contrario, por el simple camino de la alternatividad penal, puede terminar transformando dicha excepcionalidad ilegal en un nuevo elemento de la normalidad de un orden social cada vez más injusto.

Si no se tienen en cuenta aspectos como estos, las normas pueden caer en el fomento de procesos de desmovilización y regulación de aspectos jurídicos más de tipo procedimental, que no involucran elementos de justicia transicional que permitan llevar a transformaciones de fondo del conflicto colombiano así como a la garantía de los derechos de las víctimas en relación a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Las mediaciones entre el conflicto armado y los conflictos sociales

El conflicto armado puede comprenderse como una constelación de poderes enfrentados en la que distintos actores, haciendo uso de medios políticos y coercitivos,

intentan instaurar una determinada forma de direccionar y controlar las relaciones sociales y políticas, y en ocasiones las productivas. Esta constelación involucra a fuerzas del Estado, a las organizaciones insurgentes, y a grupos paraestatales legales e ilegales que se suman a la disputa por el poder.

En este orden, partimos del reconocimiento de que son múltiples y diversas las causas objetivas y subjetivas³⁴ que originan la violencia en el país y que han dinamizado confrontaciones armadas internas por más de siete décadas. En efecto, la violencia y sus diversas expresiones armadas son el resultado de un complejo entramado de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que no permiten que los conflictos sociales se resuelvan en los marcos democráticos, sino que, por el contrario, conducen al uso de dispositivos coercitivos, armados y violentos para aplacarlos o darles salida.

Así las cosas, es posible afirmar que el despliegue de dichos dispositivos ocupa un lugar central a la hora de comprender la manera como se ha estructurado el proceso político colombiano. Esta situación es problematizada por Leopoldo Múnera de la siguiente manera:

La sociedad colombiana ha vivido los tres tipos de violencia simultáneamente³⁵, de tal forma que es imposible comprender la estructuración del poder político sin tener en cuenta la interrelación entre la violencia instrumental, la mítica y la divina, y la conformación en este entramado de diferentes órdenes de la violencia, desde el estatal hasta el guerrillero, pasando por el paramilitar y el de los traficantes de drogas, o por los órdenes que son moldeados al mismo tiempo por diferentes tipos de violencias, aun cuando estas sean contradictorias desde el punto de vista bélico. Pero, la intersección entre los tres tipos de violencia también ha abierto en el país un espacio de indeterminación en donde todo orden es suspendido, una tierra de nadie y de todos en la cual reina la violencia desnuda, que, en palabras de Giorgio Agamben, da lugar a una zona de anomia caracterizada por la ausencia del derecho: el estado de excepción³⁶. Dentro de él, la vida de los seres humanos está absolutamente desprotegida: cualquiera puede acabar con ella sin necesidad de seguir rituales y procedimientos, al haber sido reducida a la nuda vida del homo sacer (Agamben, 2003: 106-112). Las estadísticas sobre asesinatos políticos, secuestros, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violaciones, detenciones arbitrarias o destierros internos y externos son elocuentes al respecto; es innecesario repetirlas, ya que reflejan la cara visible de la violencia colombiana. Basta recordar que cada uno de los actores políticos en el país es responsable de violaciones sistemáticas a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario: fuerzas armadas, policía, guerrillas, paramilitares, traficantes de drogas o bandas criminales, y que para ejecutar tales crímenes han contado con la complicidad tácita o expresa de miembros de diferentes gobiernos (nacionales, regionales o locales), partidos y movimientos políticos reconocidos legalmente. Esta violencia desnuda en Colombia no es simplemente el resultado de la violencia divina que destruye el derecho, como lo interpreta Agamben (2003: 86-87) cuando analiza el ensayo de Benjamin, sino de la liberación en el ejercicio de

34 Las causas objetivas han sido clasificadas en cuatro tipos: socioeconómicas, políticas, institucionales y culturales. Por su parte, las causas subjetivas podrían ser clasificadas en dos tipos: instrumentales e ideológicas.

35 Se refiere a la reflexión que viene construyendo sobre el estudio de la Violencia en Walter Benjamin, según el cual es posible clasificar la violencia en tres tipos: la instrumental, la mítica y la divina. Las dos primeras fundan y conservan el derecho. La última lo destruye.

36 "El estado de excepción no es una dictadura (constitucional o inconstitucional, comisarial o soberana), sino un espacio vacío de derecho, una zona de anomia en que todas las determinaciones jurídicas –y, sobre todo, la distinción misma entre lo público y lo privado– son desactivadas" (Agamben, 2004: 75).

cualquier tipo de violencia de las ataduras que le impone el derecho o la ética. De allí su desnudez (Múnera 2012³⁷).

Este carácter trasgresor que define la violencia en Colombia, permite entender la crudeza de la confrontación y los profundos impactos que tiene en la configuración de las vidas cotidianas de las comunidades que están asentadas en aquellos territorios que son escenarios protagónicos de la disputa social, política y económica de carácter armado. De igual modo, contribuye a la comprensión del porqué la confrontación armada cobra un lugar protagónico para el análisis de la conflictividad social en el país, impulsando el desconocimiento de la existencia de otros conflictos de carácter no armado, situación que ha sido ampliamente problematizada por el Grupo de Paz de Planeta Paz,

El conflicto colombiano es de carácter social, político, económico, cultural y ambiental, *y una de sus expresiones es la lucha armada*, caso en el cual el campo de resolución no se agota en el desarme de los grupos insurgentes sino que requiere también de transformaciones de las condiciones que dan lugar a la concentración de la riqueza y la apropiación violenta de los recursos a partir de la generación de exclusión y discriminación y, en consecuencia, a nuevas oleadas de conflictos cada vez más dramáticos y bárbaros. El desarme debe entenderse entonces como un mecanismo para desactivar los conflictos, pero no el único ni el fundamental (Agenda Mínima de Paz, 9).

En este sentido, un análisis de los conflictos y la conflictividad social en el país debe partir del reconocimiento de la existencia de esa multiplicidad de conflictos, y requiere preguntarse por el tipo de relaciones o mediaciones que se establecen entre ellos, especialmente entre el conflicto armado y los conflictos sociales³⁸.

Consideramos que este tipo de aproximaciones requiere por lo menos abordar los siguientes elementos:

- El análisis de las mediaciones requiere leerse en *pistas contextuales*, tanto temporales como espaciales, en razón a que las relaciones construidas entre el movimiento social y el movimiento armado han variado significativamente a través de la historia, y se han desarrollado de manera diferenciada de acuerdo a los territorios. No es lo mismo aproximarse al análisis de las mediaciones entre movimiento insurgente y movimiento campesino en la década de los setenta que en la primera década del siglo XXI; así como tampoco es lo mismo la mediación que se puede construir en la actualidad entre dichos movimientos en el departamento del Huila o el Caquetá y en los departamentos de Córdoba o Sucre.

37 Acceso al documento a través del autor. Sin embargo, éste va a ser publicado en el libro *La vulnerabilidad del mundo*, editado por la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Lovaina en Bélgica.

38 Precisamente en torno a estos elementos se ha desarrollado buena parte del trabajo del Observatorio Nacional de Paz. Para un análisis más detallado remitimos al lector a los textos editados por Planeta Paz (2012, 2013) "Actores y dinámicas de la conflictividad territorial. Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia" y "Prácticas populares de transformación de conflictos. Experiencias de articulación en cuatro regiones de Colombia" correspondientes al año I y II respectivamente.

“Debemos irnos preparando, en el Catatumbo existe una persecución a los líderes y dirigentes comunales. Frente a esas dificultades ha hecho falta trabajar desde la Federación. Debemos pensar en el bienestar de todos, no personal. El problema es de todos. Anteriormente salían delegados, hoy en día los dirigentes comunales son perseguidos. La misma guerrilla los persigue. La situación para los líderes es difícil. Desunidos no llegamos a ninguna parte, eso es lo que ha pasado muchas veces en la parte baja” (Relatoría taller Norte de Santander realizado por Corambiente el 26 de febrero de 2012 en Ocaña).

“En Túquerres, en un periodo de 12 años, imperó el miedo a hablar cuando de criticar el sistema de gobierno municipal se trató. Hubo muchas desapariciones forzadas” (Líder estudiantil de la Organización de Estudiantes de Secundaria OES- Túquerres, Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera el 4 y 5 de noviembre de 2011 en Pasto).

- **Transformación de los actores.** Los repertorios de lucha y las apuestas políticas de los actores de la confrontación también varían históricamente, razón por la cual es necesario identificar de qué tipo de actores estamos hablando, cuáles son los ejes centrales que orientan la disputa, qué tipo de alianzas tienen en un momento específico con actores económicos, entre otros elementos. Por ejemplo, para el caso específico de la articulación entre actores armados y proyectos económicos es claro el impacto negativo que esto tiene sobre los procesos sociales.

“Nos preocupa mucho también, que esa dinámica del conflicto más de diez años que se presenta en el departamento del Cauca y los factores de riesgo, está implicada la población básicamente por la extracción y por el tema económico. Entonces no es extraño ver a grupos tanto de la guerrilla, a grupos armados por parte de la fuerza pública, a grupos paramilitares aliados con las diferentes personas que quieren llegar a hacer las extracciones a los diferentes municipios, alrededor del tema de la minería, alrededor de cultivos ilícitos, el tema de corredores, todos los mega proyectos”. (Mujer mestiza de la Fundación Territorios y Vida Digna del Cauca. Relatoría taller Cauca realizado por La Gotera en Popayán el 11 y 12 de noviembre de 2011).

“El conflicto que generan los cultivos ilícitos es de grandes dimensiones, porque estos cultivos son un territorio de disputa entre guerrilla y paramilitares; ellos pelean por la hegemonía en los territorios de producción, en la comercialización; también intervienen y ahí no hay posibilidades de tener reglas del juego, todo es oscuro” (Hombre mestizo. Agenda Caquetá. Entrevista Relatoría Taller Florencia Caquetá, realizado por la Gotera, octubre 21 y 22 de 2011).

- **Controles territoriales diferenciados.** En desarrollo del conflicto armado se han dado repliegues, abandonos y posicionamientos en nuevos territorios por parte de las insurgencias. De igual manera, se han presentado repoblamientos por parte de los paramilitares y presencia militar muy agresiva con los batallones de alta montaña; entonces estos desplazamientos y reubicaciones territoriales de los actores armados han definido en buena medida los conflictos y las maneras como se expresa la conflictividad social en los territorios.

La acción paramilitar y los planes de militarización del Estado colombiano cobran un lugar importante para entender las mediaciones aquí señaladas. En efecto, muchas organizaciones sociales populares reconocen el vínculo directo que ha existido entre la presencia de alguno de estos dos actores armados y la mercantilización de la naturaleza y el territorio por parte de actores económicos dominantes: empresas transnacionales, empresarios agroindustriales, latifundistas, entre otros. La ocupación militar del territorio ha actuado como garante de estas formas de ocupación productiva, las cuales la mayoría de las veces son antagónicas con el tipo de relaciones que las comunidades han construido con la tierra, la naturaleza y el territorio.

Sin embargo, la efectividad de las acciones militares varía de acuerdo a los diversos lugares del país. En aquellos territorios donde las comunidades están muy arraigadas y tienen sus propios proyectos, como en los territorios indígenas, o en zonas campesinas muy fuertes como las del Huila, dichas acciones no logran romper e imponer una nueva racionalidad productiva para explotar el territorio. Por el contrario, en otros territorios donde la población ha sido desplazada, es decir, ha sido desarraigada previamente, se ha entrado y ha avanzado muy rápidamente en todos los proyectos de ocupación territorial. Entonces, es posible señalar que las diferencias radican en que existen sitios en donde la misma violencia ha preparado o ha dejado el terreno limpio para que los proyectos entren y hay otros en donde no lo han logrado porque las comunidades son tan fuertes que no ha sido posible, a pesar de que las han agredido.

“Miramos que también como parte de la estrategia de la criminalización de la protesta han aumentado significativamente las amenazas a los colectivos, principalmente han amenazado el proceso de comunidades negras, a los compañeros de Buenos Aires y Suarez, quienes vienen desarrollando un proceso de resistencia en contra de la gran minería, a compañeros y a compañeras del Comité del Macizo Colombiano del CIMA, a los compañeros de maestros de Asoinca, al CRIC, al ACIN, a Afrociso. Hacemos un llamado aquí porque este es uno de los factores de riesgo que han hecho que se recrudezca el conflicto en el departamento, pues está todo el tema ligado a la locomotora minera planteado como uno de los ejes centrales económicos en el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014. Esto se ha venido dando con mucha fuerza, miramos aquí que vienen siendo amenazados los colectivos que tienen procesos de resistencia, a un oficio que es ancestral de las comunidades y que sabemos que las formas controladas y como se vienen haciendo no generan tantos efectos como el que generaría el tema de la minería a cielo abierto, que es el que básicamente se aplicaría para el departamento del Cauca, en zonas como la Vega, la Toma en Suarez, en la Sierra y en Patía. Los compañeros y compañeras llaman un poco la atención porque se han presentado bastantes abusos de autoridad; en el caso de la Sierra han sido censados tanto por parte de miembros del Ejército como de la Policía, ya de eso se han hecho varias denuncias de la persecución que vienen sufriendo por esto y miren toda la complicidad que hay de todas las instituciones que son las encargadas a nivel departamental de dar las certificaciones para los procesos de exploración” (Mujer mestiza de la Fundación Territorios y Vida Digna del Cauca Relatoría taller Cauca realizado por La Gotera en Popayán el 11 y 12 de noviembre de 2011).

“También creemos que este tema del recrudecimiento del conflicto tiene que ver mucho con esa intensificación que tuvo, por parte del Gobierno Nacional, de aumentar el pie de fuerza para el departamento del Cauca. Hace poco llegaron cinco mil soldados a fortalecer el batallón Pichincha, montaron dos batallones de alta montaña, seis batallones de soldados campesinos, dos batallones de anti narcóticos; aumentaron las brigadas móviles, las fuerzas especiales y, a esto, tenemos que decirlo, que en el último año se aumentaron los milicianos que se encuentran en combate, en toda la zona del Norte. La dinámica armada toma una nueva forma y es porque hay un aumento tanto del pie de fuerza por parte del Estado colombiano, pero también de los diferentes grupos armados que hay en la zona, principalmente FARC” (Lideresa mestiza Cauca. Relatoría taller Cauca realizado por La Gotera, en Popayán el 11 y 12 de noviembre de 2011).

“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 afro, Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera, el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

- *Afectaciones diferenciales.* Las mediaciones entre el conflicto armado y los conflictos sociales tienen unas afectaciones diferenciadas en las comunidades y sus territorios. En efecto, el comportamiento de los actores armados varía de acuerdo a si son hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, indígenas, campesinos o afros.

“En la cordillera, territorios rurales en los municipios de Cumbitará, el Bajo Cumbitará, Leiva en dos partes, tanto al lado del Patía como al lado de Sanabria, el Bajo Policarpa, el Alto Iscuandé, el Alto Charco, e incluso partes del Cauca como Balboa, Guapi y Argelia, que han sido los más azotados por la violencia porque el conflicto se ha trasladado a la Costa y desde ella, venimos varios años soportándolo, poniendo a nuestras mujeres en riesgo porque han sido masacradas y en diferentes maneras se desplazaron, por no someterse a esos regímenes, como por no arriesgar a sus hijas y porque terminan siendo involucradas en la guerra, siendo reclutadas. Los militares del Ejército ocupan a las mujeres sexualmente y otros actores las ocupan para el conflicto mismo, porque son el eje del conflicto para suministrar la información, porque son las más estratégicas en labores de inteligencia” (Hombre afro, Policarpa Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera, el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

“En una de las veredas de Tumaco hubo una violación mas-IVA como el impuesto. Llegaron los de un grupo armado ilegal, encerraron en el parque a toda la comunidad en la plaza, a las mujeres las pusieron en el centro, los hombres tenían que estar a su alrededor, y preguntaron por fulano de tal, diciéndole que si no habían entendido, si no les dolían los muertos, le vamos a dar por donde más les duele, entonces violaron a las mujeres que estaban ahí. Un señor que no tenía a su esposa le dijo delante de todos, que para la próxima vez que volvían, la señora debía estar ahí, porque le faltaba lo que no se pudo en dicha ocasión. Lo han hecho 3 veces, eso fue hace un año y medio. ¿Creen que hubo alguna denuncia por parte de los hombres y mujeres violentadas? De los hombres no hay denuncia porque qué vergüenza que sepan que les violaron a sus mujeres; no hay una denuncia de parte de las mujeres porque tienen más miedo, sabiendo lo que se les viene pierna arriba. Eso pasó habiendo Ejército, Policía y todos los grupos, ahí están!! Y toca pasar por el mismo lado todas las veces. Hay confinamiento 24 horas y tiene que regresar porque donde no regrese su señora, sus hijos y su familia se mueren” (Mujer afro, Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera, el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

Uno de los líderes de los consejos comunitarios de Tumaco le fue violada su señora, sus dos hijas y él se mantiene ahí porque es el único que puede entrar y salir a decir lo que está pasando. El tema es porque el Consejo Comunitario no quiso firmar con una empresa transnacional para hacer unos convenios de palma aceitera. Montaron tres cooperativas, dos asociaciones y los mismos compañeros del Consejo Comunitario se pusieron en contra porque supuestamente están en contra del desarrollo por la entrada del monocultivo de la palma” (Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera, el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

- ***El conflicto armado altera las dinámicas culturales de las comunidades.*** Las comunidades y los procesos populares han tenido que hacer uso de su inventiva para buscar estrategias que les permitan defender sus procesos identitarios, sus formas de vida, que se ven permanente amenazadas por la presencia de los actores armados.

“Estas formas de actuar se imponen incluso para los hombres. Prohibición del uso de pelo largo, de los aretes, en fin. Con esto el cuerpo no solo es botín de guerra, sino es un cuerpo que se puede moldear, y que se adoctrina y donde se muestra el poder del grupo armado” (Mujer mestiza. Relatoría taller local Nariño realizado por La Gotera, el 4 y 5 de noviembre de 2011 en la Ciudad de Pasto).

“La manifestación de lo armado en lo urbano... Las líneas de afectación van directamente a la población urbana. En un primer artículo titulado ‘Popayán se blanquea’, se muestra todo el tema de la criminalización de la pobreza y de la protesta en Popayán, porque en los últimos años tenemos que mencionar que la comuna siete y la comuna cinco presentaron un alto número de victimizaciones de jóvenes. Eran jóvenes que aparecían en los listados de las mal llamadas limpiezas sociales, pero que también hacían parte de algún grupo cultural, algún grupo deportivo o simplemente de parches que se arman en la esquina. La criminalización de la pobreza, lo vemos como una política: exterminar por ser joven y por ser pobre y por estar parchando en una esquina. No asumimos que eso puede ser algo cultural porque tengamos la necesidad encontrarnos así sea en una esquina y reivindicarnos como jóvenes y trabajar de pronto a través de grafiteros. Es oportuno reivindicar el parche” (Mujer mestiza. Relatoría taller Cauca realizado por La Gotera, en Popayán el 11 y 12 de noviembre de 2011).

- **Posibilidad de organización social.** El conflicto armado se constituye en un elemento importante de análisis a la hora de abordar el fortalecimiento de los procesos organizativos que impulsan la lógica de la conflictividad en los territorios, debido a que la mayoría de las veces éste se perfila como una amenaza para el trabajo organizativo.

“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”. “La forma en que incide el conflicto armado en la dinámica de la organización es por amenazas, asesinatos, desplazamiento forzoso y reclutamiento de menores con los que trabajamos”. “Inseguridad y vulnerabilidad de los líderes sociales”. “Impide el avance en los procesos sociales”. “Los actores armados quieren incidir y direccionar las políticas de trabajo de las comunidades y asociaciones, no respetan la autonomía de nuestras organizaciones”. “El conflicto armado ejerce control sobre la población, cooptación de los espacios civiles, restricción de movilidad, adoctrinamiento comunicativo, estigmatización y aislamiento”. “Intimidación, indiferencia colectiva, debilidad en la resistencia y el desconocimiento de los Derechos Humanos”. “Amenazas a los líderes, fracturas en los procesos sociales de la organización”. “Persecución, amenazas y asesinatos a personas afiliadas”. “Debilitamiento organizativo por constantes amenazas y desplazamiento forzados de líderes y lideresas. Confinamiento”. “El conflicto armado desencadena amenazas, desapariciones forzadas, declarando objetivo militar a líderes. Hay temor y desconcierto” (Sistematización general de relatorías del segundo año del ONP, 2012).

- **La insurgencia y la protección de las prácticas sociales.** En algunos territorios la presencia de los actores armados insurgentes ha actuado como factor de protección, regulación y dinamización de las prácticas sociales, en especial en aquellos lugares donde han logrado tener más presencia institucional que el Estado mismo.

Las organizaciones sociales ven a los actores armados como impulsores de acciones para que se preparen para la defensa del territorio, es decir los actores armados se colocan al lado de las reivindicaciones de organizaciones sociales tradicionales en la región. En esta zona del Catatumbo la cual se ve amenazada por el tema de ocupación militar, ocupación minera, el desarrollo vial que tienen en la región proyectos fuertes, entonces lo que están buscando los actores armados es fortalecer la defensa del territorios. Entonces digamos que en esos casos las organizaciones sociales encuentran un alineamiento del actor armado, con unas reivindicaciones de defensa y de territorio con una expresión mucho más amplia del área del territorio, de lo que las comunidades y sus organizaciones normalmente interpretan (...) Entonces cuando un actor armado permanece tanto tiempo en el territorio, se desarrollan una dinámicas bastante diversas para tratar de defender, para tratar de proteger, para tratar de convivir en un momento dado, de coexistir con el actor armado que lleva mucho tiempo en el territorio (Entrevista a líder de la región Nororiente, Marzo de 2013)

Como se puede apreciar, cada uno de los presupuestos aquí señalados plantea desafíos al movimiento social y algunas veces conduce a reconfiguraciones en los procesos sociales populares. Sin embargo, hay que ser enfáticos en señalar que esta situación no se desarrolla en una sola vía, esto es, desde lo armado hacia lo social, sino también desde lo social hacia lo armado. De no ser así, no se explicaría la profunda arremetida paramilitar de la que han sido víctimas las comunidades en sus territorios, especialmente, la criminalización del movimiento social y el asesinato de líderes y lideresas sociales para acallar las voces de las resistencias sociales no armadas que están planteando formas alternativas de ordenar y controlar el territorio.

Esta situación explica entonces las comprensiones diferenciadas que las comunidades han construido sobre lo qué expresa el conflicto armado en sus territorios. Para algunas el conflicto ha representado la imposición de ciertos tipos de comportamientos que generan rupturas con las dinámicas cotidianas comunitarias; para otras la presencia del actor armado insurgente ha llegado a leerse como un aliado, ya que su presencia garantiza que otros actores, especialmente económicos, no puedan entrar a explotar sus territorios; en este sentido los ven del lado de sus reivindicaciones, lo reconocen como un movimiento de resistencia.

También encontramos organizaciones que consideran que la presencia de los actores armados impide hacer visibles sus otros conflictos. Por ejemplo, en regiones como las del sur del país la fuerza que cobró la confrontación armada ha tendido a

invisibilizar los otros conflictos que las comunidades viven en sus territorios; muchos líderes y lideresas han tenido que replegarse por temor a ser ubicados al lado de algunas de las partes en confrontación.

Así las cosas, las mediaciones no solo son del actor armado hacia las comunidades en resistencia, sino también de dichas comunidades hacia el actor armado, es decir, el poder de las armas puede acallar a la fuerza, pero el espíritu político de la resistencia hace que la voz de las comunidades siempre se levante en contra de estas formas excluyentes de controlar y mercantilizar el territorio. La manera como esas mediaciones se expresan en el escenario contemporánea son caracterizadas por Leopoldo Múnera de la siguiente manera.

Así, por ejemplo, en los últimos años, los territorios, las subjetividades, el conflicto social, la política o las relaciones de producción se han reestructurado a partir de esta interrelación, como puede ilustrarlo un breve descripción: Los territorios: Tanto desde el punto de vista político como económico, el campo y las ciudades colombianas han sufrido mutaciones ocasionadas por el conflicto armado. Los desplazados han transformado las ciudades, la parapolítica ha cambiado el mapa electoral o las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario han favorecido la concentración de la tierra y alterado los ecosistemas. Las subjetividades: En más de cincuenta años el país ha asistido a la formación de nuevas subjetividades que han alterado profundamente el mundo de las organizaciones populares y el de las elites. Al lado de los viejos y los nuevos movimientos, han surgido las organizaciones de víctimas, al tiempo que las elites emergentes han asumido el control de diferentes regiones y relegado a un segundo lugar a las elites tradicionales. En otro sentido, los militares se convirtieron en policías y los policías en militares o, a la sombra de la mixtura entre las violencia, diferentes actores políticomilitares transitaron hacia el tráfico de drogas ilegales. El conflicto social: Los conflictos entre los actores y los movimientos populares y las elites y los gobiernos de los partidos tradicionales o derivados de ellos pasaron del antagonismo social al antagonismo bélico, hasta tal punto que los luchadores populares han sido asimilados a terroristas dentro de la lógica del derecho penal del enemigo o los adversarios políticos han sido tratados en forma indiscriminada como “enemigos ónticos de clase” que deben ser eliminados física o simbólicamente. La política: La imposición de una lógica bélica en la política, propia de la distinción entre los amigos y los enemigos públicos, ha impedido el desarrollo de movimientos sociales y políticos alternativos sin que corran el riesgo de ser estigmatizados y exterminados como adversarios a los cuales, en la práctica, no se les reconocen los más mínimos derechos o la condición de ciudadanos o de subjetividades alternas. Lo productivo: La implantación del extractivismo y la reprimarización de la economía en el país han ido de la mano con la degradación del conflicto armado y ha estado acompañada de los ciclos de violación sistemática de los derechos humanos en vastos territorios que son esenciales para implementar políticas de soberanía y seguridad alimentarias o para apoyar las alternativas productivas del campesinado, sin las cuales leyes como la

de tierras se pueden convertir en la formalización de la propiedad adquirida gracias a las violencias (Múnica 2012).

Tenemos entonces que las mediaciones que se construyen son bastante complejas, están atravesadas por múltiples intereses y operan en diversos campos sociales. En este orden, es claro que la posibilidad de materialización de las apuestas y horizontes del sentido del movimiento social colombiano pasa necesariamente por el desmonte de esos ordenes de la violencia que estructuran la dinámica del poder político en el país y que se expresan, entre otras maneras, en una confrontación armada que ya alcanza más de seis décadas de existencia.

Ahora bien, teniendo como marco de referencia las reflexiones planteadas en estos tres apartados, esta última sección del documento pretende aportar algunas lecturas sobre los retos y desafíos a los que se enfrenta el movimiento popular colombiano para avanzar de manera contundente en el proceso de Construcción de Paz.

IV.

Negociación y construcción de paz: ¿Cuáles son las transformaciones que necesita la actual sociedad colombiana para que se puedan sentar las bases que permitan la construcción de la paz y posibiliten la participación efectiva y decisoria de los actores populares?

El proceso de negociación que abrió el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP el pasado septiembre de 2012, con la firma del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*³⁹, en un momento político fundamental para encontrar salidas al fin de la confrontación armada y avanzar en la construcción de la paz.

En este sentido, múltiples actores han manifestado su apoyo al establecimiento y desarrollo de las negociaciones y han señalado que aunque en La Habana se está negociando un componente importante para avanzar en la paz, este no recoge ni resuelve el grueso de los elementos que definen el conflicto social colombiano. Así las cosas, el desafío de La Habana, más que pretender que de allí resulte la paz, está en construir las condiciones para la conversación de la otra serie de conflictos.

Este apartado está estructurado alrededor de cuatro puntos. Primero, se caracteriza el lugar político de la negociación; segundo, se presenta qué entiende el Proyecto Planeta Paz por la Construcción de Paz, que fue un criterio guía para el ONP; tercero, se plantea una distinción metodológica entre gradualidad y transición; finalmente, se trabaja sobre los puentes entre la negociación y la construcción de la paz.

El lugar político de la negociación

Colombia es un país construido sobre múltiples conflictos, desde la forma como el Estado ha hecho presencia en la vida social, cotidiana de la población y la manera como ha conquistado el territorio, hasta la combinación simultánea –década tras década– de lógicas bélicas y políticas de desarrollo. Sobre este tipo de construcción, la política gubernamental ha jugado con la integración de unos sectores de la población a los derechos y vida ciudadana, en tanto ha desvalorizado a otros, ejercicio realizado bien a través de mecanismos de adscripción partidista y políticas marginales de redistribución o bien a través del dejar hacer a élites y actores poderosos, quienes se han creído con la capacidad de imponer su ley.

Como resultado de esta construcción hemos vivido también sucesivas confrontaciones regionales, recomposiciones de los partidos políticos incluidos acuerdos entre ellos, ciclos de violencias y ciclos de relativa estabilidad política si se entiende por tal la rutina de elecciones por voto. A pesar de ser las elecciones una línea continua en la historia nacional, ha estado imbuida en una cultura política transpartidista de la violencia que ha llevado tanto a la exclusión física o simbólica de los oponentes como a la aceptación de políticos íntimamente ligados a los conflictos y la violencia. Es una cultura que ha impedido construir hegemonías basadas en consensos.

39 Los acuerdos señalados en el documento son: I. Iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera. II. Establecer una mesa de conversaciones que se instalará públicamente (un mes después del anuncio público) en Oslo, Noruega, y cuya sede principal será La Habana, Cuba. La mesa podrá hacer reuniones en otros países. III. Garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre los puntos de la agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre pronto acuerdo. En todo caso, la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances. IV. Desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo, invitar a otros. V. La siguiente agenda: 1. Política de desarrollo agrario integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Víctimas; y 6. Implementación, verificación y refrendación.

Colombia es también un país profundamente desigual, en la manera como se distribuyen los recursos y el territorio. Lo es en cuanto a la distribución del ingreso y la propiedad, en particular, la rural. Lo ha sido siempre en cuanto al acceso a los derechos sociales, económicos y políticos. Esta desigualdad es uno de los resultados de múltiples conflictos por cuanto se asienta sobre mecanismos de coerción que se traducen en el incumplimiento de derechos laborales, la no vinculación de la población trabajadora a la seguridad social, la continua expansión de la frontera territorial sin formalizar la propiedad de la tierra, la escasa incorporación de las propuestas de las organizaciones populares que han pedido su integración a beneficios ciudadanos a los cuales creen tener derecho.

Se puede ahondar en la historia de Colombia y encontrar en cada momento la persistencia de esta cultura política y estas desigualdades, matizadas por progresos en algunos de los índices de satisfacción de necesidades que contrastan con desequilibrios económicos y políticos que comprometen incluso la vida misma.

El país ha ensayado también ejercicios de negociación de conflictos. Lo hizo muchas veces en los siglos XIX y XX para incorporar a contrincantes políticos, usualmente de los partidos tradicionales, a un régimen político común, sin que por ello resolvieran los desequilibrios sociales y económicos o ampliaran el acceso al poder más allá de lo que se estimaba convencional. Así fue el acuerdo del Frente Nacional, que alimenta una de las ramas del conflicto que hoy se quiere resolver. ¿Qué hubiera ocurrido si este Acuerdo hubiese abierto la participación política? ¿Si los partidos tradicionales le hubiesen pedido perdón a la sociedad por la violencia que desataron? ¿Si hubiesen distribuido la propiedad de la tierra, incluso, devuelto la despojada? ¿Si la política económica no se hubiese separado de los conflictos sobre la base de construir islas productivas, resguardadas por patrones de seguridad desmedidos que nos han llevado hasta los horrores de hoy día?

Pero la historia debe servir para alimentar la memoria y, sobre todo, la verdad y la justicia, base de toda negociación que aspire a desarticular las lógicas bélicas y la guerra. La historia es entonces muy útil para dar un lugar específico a la negociación que intentan hoy día el Gobierno con las FARC –y ojalá con el ELN–, pues la función de la Mesa no será en esencia resolver lo divino y lo humano –o dejar perder lo divino y lo humano, para lo cual la agenda acordada es un excelente punto de inicio–, sino erradicar de la vida social colombiana ese estado de guerra en que vive la mayor parte de su habitantes por la incertidumbre permanente frente a la obtención de los medios necesarios para garantizar la vida biológica y una vida digna que les permita acceder a las posibilidades de autorrealización que ofrece el mundo contemporáneo.

Negociar significa hacer de otra manera la Política

La única paz no es el desarme. La negociación del conflicto armado implica dar el primer lugar a los derechos políticos. Es efectivamente una oportunidad para trans-

formar la sociedad porque ni las élites ni los partidos han realizado por sí mismos un cambio que de sustento real a la equidad, la justicia y la democracia; por el contrario, en muchos escenarios los conflictos –en particular el armado- han sido usados para fortalecer poderes y fortunas. No se trata entonces de traer a la vida civil, como dicen algunos analistas, a los ‘terroristas’ para que dejen de disparar y hagan política –versión simple de la negociación-, pues si de ello se tratase bien habría que sentar a todos aquellos que con comportamientos grupales y de poder han promovido lógicas bélicas como forma de tratar las diferencias o crear la riqueza.

La negociación es uno de los pasos sustanciales para dar continuidad a la construcción de la paz en la que han estado empeñadas muchas organizaciones sociales, y supone la creación de condiciones políticas, sociales, culturales y económicas para que los múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana se resuelvan sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios.

Así, *la construcción de la paz y la erradicación del estado de guerra* comprenden al menos tres requisitos:

- *Garantías político democráticas:* Garantizar institucional y socialmente que los conflictos sociales puedan resolverse o cualificarse mediante mecanismos políticos democráticos, que guiados por la materialización de medios para ofrecer una vida digna permitan la participación directa y decisoria de los más afectados.
- *No más militarizaciones:* Impedir la militarización, legal o ilegal, de la vida social colombiana y la imposición de una lógica bélica de socialización, en virtud de la cual los antagonistas políticos son convertidos en enemigos que pueden ser tratados por debajo de los límites que separan lo humano de lo inhumano.
- *Aclimatar la paz y garantías de no repetición:* Detener los mecanismos sociales, políticos y económicos que convierten los conflictos sociales en conflictos bélicos, tratándolos como disfuncionalidades o desviaciones que deben ser combatidas y reprimidas para salvaguardar el orden social, y no como señales claras del deficiente funcionamiento institucional y sistémico de la sociedad colombiana.

Cumplir con estos requisitos es la nueva tarea de la Política.

Gradualidad y transición

El concepto de construcción de paz es necesario para acompañar la negociación del conflicto armado, pues esta no significa simplemente superar el conflicto mediante la incorporación de todos los combatientes a la vida civil o mediante la derrota militar de las organizaciones armadas consideradas ilegales.

La construcción de la paz implica gradualidad y transición, entendidas como las acciones prácticas y de sentido que han de caracterizar la política pública para reconocer e incorporar las propuestas de las regiones y las agendas de los movimientos sociales. Los contenidos y las formas de la política gubernamental han llevado a una fragmentación de lo público –lo que es de todas y de todos- en manos de múltiples actores que no siempre tienen interés en el ejercicio de los derechos sino intereses particulares. La reconstrucción de lo público se vuelve entonces sustancial para la paz, el ejercicio de los derechos y el rol de un Estado que se haga responsable frente a la sociedad.

La negociación del conflicto armado con las guerrillas es entonces un momento muy importante para la transformación de la vida social, política y cultural del país. Es un paso que la sociedad, los partidos y las élites debieran reconocer como sustancial para hacer el ejercicio profundo de democracia que nunca se ha hecho y tomar las decisiones sobre aquello que humanamente no será aceptable en el futuro para ningún actor, legal e ilegal.

El reconocimiento de la importancia de la negociación del conflicto armado para avanzar en escenarios de construcción de paz, nos pone en otro lugar de la reflexión y es aquel que le plantea a los actores sentados en la mesa de La Habana ¿Cómo la negociación que allí se desarrolla genera las condiciones para pasar de los conflictos que involucran a estos dos actores a unas condiciones de paz?

En otras palabras, ¿cómo construir escenarios para el manejo de los conflictos sociales, en un contexto en el que para muchos actores pareciera que el conflicto colombiano es el conflicto armado? Es necesario entonces construir escenarios que permitan que la colectividad social colombiana manifieste sus proyectos de sociedad, sus apuestas y horizontes políticos, que entran en disputa con la construcción del orden social hegemónico de las clases dominantes. Así las cosas, dichos escenarios deben generar las condiciones para que el Estado reconozca la diversidad de sujetos sociales y políticos que constituyen la sociedad colombiana y, claro está, dicho reconocimiento debe pasar por la apertura a otras negociaciones con el movimiento popular colombiano.

Para avanzar en la construcción de estos escenarios se requieren unos puentes que permitan dar el paso de la negociación a la construcción de la paz.

Los puentes para cruzar de la negociación a la construcción de la paz

Los *puentes* para la paz surgen con el propósito de reflexionar sobre cuáles son las dimensiones que permiten conectar los momentos de la negociación y de la construcción de la paz. Así las cosas, los puentes no se entienden como un artificio de construcción exclusiva del Estado y la insurgencia, sino como la articulación y participación de la sociedad en su conjunto que permite conectar a La Habana, y particularmente al gobierno, con las agendas de los procesos sociales.

Los *puentes* también hacen posible recuperar las múltiples dimensiones de los conflictos sociales y visibilizarlos, rompiendo de esta manera con el imaginario hegemónico de que el único conflicto colombiano es el conflicto armado y que toda protesta social está subordinada a las guerrillas. De igual manera, los puentes viabilizan la consolidación de propuestas de alternatividad que se enfrentan a las formas agresivas del capital, con lo cual abren espacio a un proyecto de sociedad justo.

En este orden de ideas, los puentes se relacionan con tres dimensiones: 1. lo ético-político; 2. lo político-social, y 3. lo político militar.

A continuación presentamos una caracterización general de lo que denominamos los puentes y planteamos una serie de interrogantes que pueden aportar a la reflexión.

1. *El puente Ético-Político.* Refiere a las responsabilidades de los actores directamente implicados en el conflicto armado e implica establecer los límites de lo humano, más allá de los cuáles resultan innegociables las sanciones jurídicas y sociales, sin importar la justicia de los fines que se persigan.

El objetivo de alcanzar una paz sostenible en Colombia implica garantizar que en el país no se continúen cometiendo crímenes de lesa humanidad o violando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Para tal efecto, es necesario desactivar los mecanismos institucionales y no-institucionales de impunidad; impedir la falta de claridad o el ocultamiento de los crímenes, las violaciones y los responsables de los mismos, y rechazar el desconocimiento de las víctimas y de los daños que se les han ocasionado. Principios como los de verdad, memoria, justicia y reparación integral de las víctimas, y los estándares internacionales que permiten su concreción, buscan sentar las bases éticas y políticas para que las diferentes violencias que han venido destruyendo los lazos sociales de solidaridad y la vida e integridad humanas, no encuentren justificación en ninguna ideología o razón política o de Estado. Así mismo, para que las víctimas y la sociedad colombianas puedan asimilar colectivamente la experiencia traumática que han vivido, con la certeza de que los actos inhumanos cometidos contra ellas serán definitivamente condenados, su dignidad tendrá un reconocimiento generalizado y los daños que le han sido causados, que no sean irreversibles, serán reparados material, simbólica y afectivamente, y de forma satisfactoria (Planeta Paz, Agenda Mínima de Paz, 2007).

En este puente surgen entre otras las siguientes preguntas para la reflexión: ¿Cuáles serían las garantías institucionales y materiales necesarias para posibilitar la participación política de los partidos y los movimientos sociales? ¿Cómo se concretarían estas garantías? ¿Cuáles deberían ser los mecanismos sociales y políticos de refrendación de los Acuerdos de La Habana o de los suscritos entre cualquier otro grupo guerrillero y el gobierno? ¿Cómo se garantizaría la reparación de las víctimas y la superación de tal condición? ¿Cuáles serían los criterios para definir las víctimas?; ¿En el marco de la negociación gobierno – guerrillas, cuál

sería el escenario de readecuación de la vida civil y política para posibilitar la reincorporación de los actores armados?

Frente a estos interrogantes las organizaciones sociales populares han planteado entre otros los siguientes elementos:

“No podemos esperar que las grandes transformaciones que queremos salgan de los acuerdos de La Habana; esas transformaciones se deben ir construyendo desde lo cotidiano. Sin embargo, reconocemos que si se desmonta el escenario de la guerra habría muchas más posibilidades para avanzar en lo que hemos llamado nuestros planes de vida” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, en Bogotá, marzo de 2013).

“Acuerdo en que el desmonte de la guerra no implica la paz en sí misma, pero sí abre caminos para su construcción. (...) No estamos preparados para la paz, hay miedo y prevención por cambio en las dinámicas de la guerra en los territorios. Existen preguntas sobre cuál va a ser el instrumento, el mecanismo político que viabilice la participación de los movimientos y las organizaciones populares en el proceso de negociación y construcción de paz, y más allá de ello. Es posible pensar un espacio y proceso de encuentro que involucre a todos los actores del mundo popular organizado, un espacio que avance en proyecto común desde lo local hacia lo nacional” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

Los irrenunciables: todos los actores deben reconocer y tomar responsabilidad frente a las víctimas, lo que implica la depuración y reconfiguración de la institucionalidad estatal” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

2. ***El puente Político-Social.*** Los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política deben ser garantizados efectivamente como metaderechos, los cuales deben tener una temporalidad determinada y una gradualidad para hacerlos socialmente efectivos y evitar que se conviertan en el contenido de una carta inocua de intenciones.

El Estado debe garantizar el derecho al trabajo y a los ingresos derivados de él mediante el establecimiento de condiciones dignas para su realización. En la definición de políticas públicas, el trabajo tendrá prioridad y especial protección frente al capital. Mediante la implementación de políticas públicas específicas, el Estado erradicará

toda forma de discriminación por motivos étnicos, de género, de discapacidad, generacionales o de salud, y hará efectivo el principio de: a trabajo igual, salario igual (...) Para hacer sostenible la paz en Colombia en lo relacionado con el trabajo, las políticas de desarrollo deben estar orientadas al fortalecimiento productivo del país y de sus sectores estratégicos, al mejoramiento integral de los indicadores sociales y a la consolidación del mercado interno en la economía nacional. El objetivo central y prioritario del crecimiento económico debe ser el desarrollo social mediante un proceso destinado a superar a mediano plazo las disparidades económicas y sociales que condenan a las mayorías a la pobreza, negándoles condiciones de vida y de trabajo acordes con la dignidad humana y la solidaridad. El Estado garantizará una economía plural o mixta, con diferentes formas de propiedad y de gestión (...) La educación como derecho es exigible al Estado, tiene carácter estratégico, por lo cual cumple una función social ineludible para el Estado. (...) Reconocer la pluralidad étnica y social del campo. Para tal efecto, establecer una discriminación social y política positiva del campesinado y las comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas, que permita superar la inequidad en el tratamiento político y social que ha caracterizado a la sociedad colombiana, con respecto a dichos sectores sociales y comunidades étnicas. Identificar las formas de discriminación y coerción del campesinado y de los pueblos indígenas y afrocolombianos y los conflictos que ellas generan, para formular como una política pública, la estrategia política, social y cultural orientada a superar dicha coerción y discriminación. Tener como referente fundamental para la formulación de las políticas públicas rurales la equidad de género y los elementos de discriminación positiva necesarios para superar la inequidad que ha existido en el campo colombiano. (Planeta Paz, Agenda Mínima de Paz, 2007).

En este puente y de cara a la dinámica de la conflictividad territorial caracterizada en este documento, surgen entre otras las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los referentes básicos para construir un proyecto rural transformador que contribuya a la paz? ¿Cuáles serían los elementos esenciales para redefinir la relación campo - ciudad en el país? ¿Cuáles serían los referentes básicos para transformar los conflictos urbanos? ¿Cuáles deberían ser los límites ambientales y sociales infranqueables para los proyectos que transforman los territorios, en particular, los minero-energéticos, de infraestructura, usos de la tierra, en Colombia? ¿Se deberían rechazar todos?

Frente a estos interrogantes las organizaciones sociales populares han planteado entre otros los siguientes elementos.

“Referentes básicos proyecto rural transformador, quién y para qué: propiedad de la tierra para las comunidades rurales agrarias y para la producción de alimentos, conservación de la biodiversidad y la permanencia de pueblos y comunidades y, no para la extracción. Proyecto integral de desarrollo rural: Seguridad, soberanía y autonomía alimentaria, defensa del territorio, conocimiento e información socializada sobre lo que son y lo que hay en los territorios. Ordenamiento ambiental territorial desde los recursos con que se encuentra en los territorios y cuáles son las necesidades básicas reales de los habitantes del territorio que supere el consumismo de los deseos y preferencias de unos pocos” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

“Soberanía, Seguridad y autonomía alimentarias –SSAA-: sin ello no hay paz. Territorios autónomos y vida digna: contra la privatización de las semillas por los transgénicos y las locomotoras mineras. Autonomía administrativa territorial: el gobierno propio de los territorios por sus propios habitantes y no desde fuera. Control y manejo autónomo de definición y vocación productiva de los territorios: quien controla y define la política del campo deben ser pueblos y comunidades rurales. Reconocimiento político del campesinado: visibilización y su papel en la construcción de nación, ciudadanía y dignidad” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

“Información, comunicación y formación de los habitantes urbanos sobre la vida en el campo y la contribución del campesinado en la garantía de provisión de los alimentos. Territorialidades urbanas: las transformaciones urbanas hegemónicas desconocen las otras economías urbanas, como las artesanales, las alianzas y trueques de las plazas de mercado desde otros tipos de intermediación hacia la SSAA. Diálogo de saberes: los saberes rurales y urbanos deberán dialogar, consensuar” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

“Fortalecer la unidad popular: fortaleciendo mingas de resistencia popular y comunitaria, fortalecer el gobierno comunitario, exigencia de los derechos que protegen (como las consultas previas no solo a comunidades étnicas y campesinos sino todos los demás). Plan para el buen vivir: para la producción de alimentos, conservación de las aguas; organización ambiental de acuerdo a la vocación de suelos, derecho del campesinado a la tierra y territorios y la cultura campesina” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, realizado por Planeta Paz, Bogotá, marzo de 2013).

3. *El puente Político Militar.* El ejercicio de la política y lo político debe estar regido por reglas claras acordes con las normatividad jurídica y con las finalidades del tipo de Estado adoptado por los colombianos y las colombianas en la Constitución Nacional. Por consiguiente, deben ser erradicadas de la vida institucional y política colombiana las normas, fines y prácticas que permiten el imperio de la excepcionalidad, tales como fueros especiales para quienes violan los derechos humanos, mecanismos que legitiman la formación de grupos armados al amparo o al margen de la ley, funciones policivas para las fuerzas militares, normalización del derecho penal del enemigo, estatutos que suspenden los derechos fundamentales o facultades especiales ilimitadas que posibilitan el tránsito de las dictaduras comisariales a las soberanas.

Cuando se toma la opción por la negociación política del conflicto, se está aceptando claramente que las vías armadas no son la ruta para la construcción del desarrollo, la democracia y la paz. Que las acciones de terror estatal o no estatal, secuestro de civiles, desaparición forzada, tortura, confinamiento de población, intimidación armada, masacres, arrestos o detenciones temerarios, señalamientos, asesinatos selectivos y desplazamiento de población son condenables como prácticas y mecanismos políticos y de coerción política, económica y social. Reconocer el conflicto, es por ello el primer paso para delimitar lo humano de lo inhumano y valorizar aquello que los actores sociales tienen por proponer (...) (Planeta Paz, Agenda Mínima de Paz, 2007).

En este puente surgen entre otras las siguientes preguntas: ¿Cuáles serían las condiciones para comenzar el desmonte de los órdenes de la violencia, entendidos como formas de poder que subordinan a los sujetos y actores sociales? ¿Cuál la especificidad del enfoque diferencial de género? ¿Cuáles deberían ser las políticas públicas de seguridad? ¿Cuáles deberían ser las estrategias frente a las Bacrim y los grupos paramilitares, circunscritas a la Ley de Justicia y Paz o a otras? ¿Cuáles deberían ser las estrategias frente al tráfico ilegal de drogas: legalización total, legalización de la producción de las materias primas naturales, creación de mejores condiciones de vida y garantía de derechos en lo local?

Frente a estos interrogantes las organizaciones sociales populares han planteado entre otros los siguientes elementos.

“Cualificar e incorporar con mayor detalle y responsabilidad el tema de los roles de lo militar en la sociedad, la visión y nuevos paradigmas de “Seguridad”. Gestionar ante el Estado y la sociedad la construcción de una efectiva política de desmonte de los efectos de las bandas emergentes, en sus efectos territoriales y la conexión con los conflictos territoriales. Procurar la territorialización de la reflexión sobre el papel de lo Militar en estas nuevas condiciones posteriores a la negociación. Pactar y revisar la presencia militar en ecosistemas estratégicos y plantear la soberanía que sobre ellos tienen los pueblos ancestrales que los han cuidado y protegido” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, Bogotá, marzo de 2013).

“Fortalecer y cualificar las experiencias desde la educación popular y nuevas estrategias de Comunicación que posicionen sentidos y nuevos imaginarios de civilidad, respeto por la diferencia, cultura de convivencia, tolerancia y construcción de paz. Recuperar, sistematizar y valorar las experiencias desarrolladas por las organizaciones sociales populares en la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos como antidotos a las perspectivas autoritarias y verticalistas que aún persisten en varias esferas de la sociedad. Realizar una valoración interna y de las condiciones que se han generado por las organizaciones sociales populares para garantizar el autogobierno y la autonomía del territorio” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, Bogotá, marzo de 2013).

“Visualizar el enfoque diferencial de los impactos que ha producido la guerra en las mujeres, las y los niños, la juventud y la población diversa. Revisando y realizando los estudios, investigaciones y proyectos de superación para atender los impactos producidos en esas poblaciones en los mundos de la vida cotidiana” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, Bogotá, marzo de 2013).

“Avanzar en estudio de alternativas para identificar áreas, campos de inserción productiva territorial de los actores de confrontación. Incluyendo, la viabilidad de vinculación a un nuevo ejército soberano que puede surgir de la nueva institucionalidad del país, en la cual es posible integrar actuales militantes de las organizaciones insurgentes” (Relatoría del Taller Nacional del año 3 del ONP, Bogotá, marzo de 2013).

La complejidad que acompaña a cada uno de los puentes descritos expresa el carácter estructurante que ha tenido la violencia en la constitución de la Nación colombiana.

Así las cosas, las respuestas al interrogante planteado en este apartado final sobre cuáles son las transformaciones que necesita la actual sociedad colombiana para que se puedan sentar las bases que permitan la construcción de paz y posibiliten la participación efectiva y decisoria de los actores populares, pasan necesariamente por el reconocimiento de la necesidad de superar dichos órdenes de la violencia que estructuran la sociedad colombiana. En este sentido y siguiendo a M para en las bases y en la sociedad colombiana se licidad de los actores sociales y les permiten actuar y consúnera, es posible afirmar que

“Si reconocemos la tensión maquiavélica entre violencia y consenso libre como constitutiva del poder político en la modernidad occidental, la paz y la democracia dependerían de reducir el ámbito de las violencias y ampliar el de la acción colectiva y concertada en todos las esferas de la vida social. Más allá de la modernidad podemos aspirar a una política que no sea la continuación de la guerra por otros medios, como en la inversión del aforismo de Clausewitz realizada por Foucault (2001: 29), sino la antiviolenencia sugerida por Balibar (2010). Tal vez ninguna práctica política que renuncie a ser atrapada por la tensión moderna puede ser pensada si “no se fija simultáneamente como objetivo hacer recular en todas partes, bajo cualquier de sus formas, la violencia subjetiva-objetiva que suprime incesantemente la posibilidad de la política. Entonces, la política ya no puede ser pensada simplemente ni como relevo de la violencia (superación hacia lo no-violencia) ni como transformación de sus condiciones determinadas (lo cual puede requerir la aplicación de una contraviolenencia). La política no sería más un medio, un instrumento para otra cosa, tampoco un fin en sí misma. Más bien sería una apuesta incierta de la confrontación con el elemento irreductible de la alteridad que ella lleva en sí misma” (Ibídem: 38)⁴⁰. “La paz y la democracia implicarían el desmonte y la asfixia de los órdenes de las violencias y de las causas que en función de ellos las generan” (Múnera, 2012).

Tenemos entonces que tanto el momento de la negociación como el escenario de la Construcción de la Paz implican la eliminación de esas formas de poder que subordinan a los sujetos y los actores sociales y no les permiten o les dificultan construir unas formas de organización social alternativas a las racionalidades hegemónicas que se estructuran en torno a la violencia.

Los *puentes* se constituyen entonces en esos escenarios de posibilidad para que desde la multiplicidad de los actores sociales y políticos se sienten las bases de un nuevo orden social, en el cual no tenga cabida ninguna forma de violencia que pueda pretender para sí el control, la dominación, o la subordinación de cualquier actor o grupo social.

Atendiendo a todos los elementos planteados en este texto, es posible afirmar que la coyuntura política actual, tanto la que se depende de las negociaciones entre el Estado colombiano y la insurgencia de la FARC-EP, así como la que caracterizamos en el segundo apartado de este documento y que denominamos como nuevo momento

la lucha social popular, podría estar abriendo un escenario de posibilidad para que las múltiples propuestas, algunas muy incipientes, otras ya mucho más maduras, que han venido construyendo las organizaciones sociales en todo el país puedan tener un lugar para ser oídas, reconocidas y visibilizadas social y políticamente, y en consecuencia sentar las bases para emprender el camino de su materialización.

Por tal razón, y como lo hemos venido planteando, los desafíos y las preguntas a las que se enfrenta el movimiento social colombiano son múltiples y de diversos órdenes. De la madurez política que tengan las organizaciones para enfrentarlos, así como de las garantías que puedan resultar de un eventual acuerdo de paz, va a depender la posibilidad de avanzar en la invención y construcción de un mundo en el que quepan todos los mundos, los mundos del *Buen Vivir, del Vivir Bien*.

Bibliografía

- AGAMBEN, Giorgio (2003), *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida.*, Valencia, Pretextos.
- AGAMBEN, Giorgio (2004), *Estado de Excepción. Homo sacer II, I*, Valencia, Pre-Textos,
- BENAVIDES, Juan (2010a). “Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial”. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- CABRERA, Mauricio; FIERRO, Julio (2013). “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”. En: Garay, Luis Jorge (Director). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la Nación. Mayo, 2013.
- CANO, Carlos (2010). *Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia*. Borradores de Economía, No. 607. Banco de la República, Colombia.
- CCAI. (s.f). *Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación*. CCAI.
- CODHES. *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. Boletín de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Número 79. P. 7.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2011). *Decreto 4161*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial Número 48.242.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (20120). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”* Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. PND 2010
- FERNÁNDEZ, José Luis (2012), *Entrevista a Raúl Zibechi*. Se puede consultar en: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/revista-papeles/118/entrevista_a_Raul_Zibechi_J.L._Fernandez_Casadevante.pdf
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá.
- GARAY, Luis Jorge (2013). “Derecho real de superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de economía política sobre su adopción en el caso de Colombia.” En: Garay, Luis Jorge (Director). “Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero.” *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la Nación. Mayo, 2013.

- GARAY, Luis Jorge; BARBERI, Fernando; CARDONA, Iván (2006). La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y Consecuencias. Torre Gráfica. Planeta Paz, Bogotá.
- GONZÁLEZ, Camilo. (2012). Consolidación Territorial y Resurgimiento de Paras y Guerrilla. En: http://www.setianworks.net/indepazHome/attachments/732_CONSOLIDACION%20TERRITORIAL%20Y%20RESURGIMIENTO%20DE%20PARAS%20Y%20GUERRILLA.pdf
- GRUPO SEMILLAS (2012). “Colombia privatiza las semillas naturales”. En: <http://cric-colombia.org>
- INDEPAZ (2011). VII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares en el 2011. En: http://www.setianworks.net/indepazWeb/wp-content/uploads/2012/03/722_VII-Informe-presencia-narcoparamilitarismo-2011-INDEPAZ.pdf
- Ley 1508 de enero 2012 - Alianzas público-privadas
- Ley de bienes muebles e inmuebles (Ley 1561 de 2012)
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)
- LOZANO AYALA, Alejandro (2008). Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Logofomas S.A., Bogotá.
- MESA, Gregorio (2012). Locomotora legislativa antiambientalista (Ponencia). Seminario “La locomotora legislativa: impactos sociales y territoriales”. Convocada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado. Bogotá, 25 y 16 de julio de 2012.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2012). Proyecto de Ley de desarrollo rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- MÚNERA, Leopoldo (2012), Reflexión teórica sobre la violencia. A partir de la experiencia colombiana. Mimeo, documento se va a publicar en el texto la vulnerabilidad del mundo, editado por la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Lovaina en Bélgica.
- NEGRETE, Rodrigo E. (2013). “Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En: Garay, Luis Jorge (Director). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de la Nación. Mayo, 2013.
- Observatorio Nacional de Paz (2012). “Consolidación democrática: la transición de Santos.” Documento de seguimiento a políticas públicas estatales – Año II. Marzo, 2012.

Observatorio Nacional de Paz (2012). “El modelo de desarrollo, la cuestión social y las políticas públicas en Colombia. Antecedentes y panorama general de las apuestas económicas y sociales en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014).” En: Actores y dinámicas de la conflictividad territorial. Percepciones populares en cuatro regiones de Colombia. Planeta Paz. Torre Gráfica. Bogotá, noviembre de 2012.

OFICINA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS – ACCIÓN COLOMBIA (2013). “Ampliación del fuero militar. Un retroceso histórico para Colombia.” Documento de análisis, noviembre de 2013.

OFICINA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS – ACCIÓN COLOMBIA (2013). “Marco legal para la paz”. Documento de análisis, noviembre de 2012.

PARDO, Luis Álvaro. “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano.” En: Garay, Luis Jorge (Director). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de la Nación. Mayo, 2013.

Planeta Paz (2007). Agenda Mínima de Paz. Documentos de política pública para la paz, Bogotá, Ediciones antropos.

PNUD (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2009). Directiva Presidencial 01 de 2009. Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Bogotá, Colombia.

PONTUAL, Pedro (1995), “Construyendo una pedagogía democrática do poder”. En: revista La Piragua, No.11, 2º semestre 1995. Santiago de Chile. CEAAL.

Reforma a la Ley 99 de 1993

SALGADO, Carlos. (2012). Presentación sobre los resultados de la investigación “La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y Consecuencias. Realizada el 9 de julio de 2012. Bogotá, Colombia.

La Silla Vacía. “La desoladora geografía del campo”. Ver: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>

UNODC (2012). “COLOMBIA. Censo de Cultivos de Coca 2011”. Bogotá.

Referencias del trabajo del Observatorio Nacional de Paz

Relatorías de los talleres locales y los seminarios regionales del ONP durante los tres años de trabajo

Relatorías de los talleres nacionales del ONP del año I, II y III

Sistematización relatorías regionales del año I y II del ONP

Sistematización general de relatorías año I, II y III del ONP

